

# Ökad insyn i politiska processer

*Betänkande av 2023 års insynskommitté*

*Stockholm 2025*



---

STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

---

**SOU 2025:52**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*  
*Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2025

ISBN 978-91-525-1243-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-1244-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Till statsrådet Gunnar Strömmer

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

Som ordförande i kommittén förordnades f.d. justitierådet Mats Melin den 15 juni 2023.

Som ledamöter förordnades den 12 september 2023 riksdagsledamoten Fredrik Ahlstedt (M), hovrättsrådet Eva Edwardsson (L), riksdagsledamoten Hans Ekström (S), riksdagsledamoten Cecilia Engström (KD), dåvarande partisekreteraren Aron Etzler (V), riksdagsledamoten Lena Hallengren (S), riksdagsledamoten Annika Hirvonen (MP), riksdagsledamoten Fredrik Lindahl (SD), riksdagsledamoten Susanne Nordström (M), riksdagsledamoten Charlotte Quensel (SD), biträdande partisekreteraren Nils Vikmång (S) och ordföranden i kommunfullmäktige Hanna Wagenius (C), numera Hanna Mattsson Wagenius.

Den 8 november 2024 entledigades Aron Etzler och förordnades som ledamot i kommittén f.d. riksdagsledamoten Mia Sydow Mölleby (V). Den 11 mars 2025 entledigades Eva Edwardsson och förordnades som ledamot i kommittén riksdagsledamoten Louise Eklund (L).

Den 19 september 2023 förordnades numera kanslirådet Benny Lindholm Närlinge som sakkunnig samt kanslirådet Rikard Sandart och handläggaren Sanna Ärfström som experter. Den 13 maj 2024 entledigades Sanna Ärfström och i stället förordnades advokat-fiskalen Emma Ström som expert.

Numera rådmannen Hanna Westgård anställdes som sekreterare i kommittén den 1 september 2023. Den 7 januari 2025 anställdes hovrättsassessorn Per-Ola Cullin som sekreterare i kommittén.

Kommittén har antagit namnet 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07).

Härmed överlämnar kommittén sitt betänkande *Ökad insyn i politiska processer* (SOU 2025:52). En reservation i fråga om ett av de författningsförslag som läggs fram och en reservation som gäller en fråga där kommittén har bedömt att lagstiftning inte bör införas har fogats till betänkandet. Kommittén är i övrigt enig i fråga om de förslag som läggs fram i betänkandet. Fyra särskilda yttranden har fogats till betänkandet.

Kommitténs uppdrag är med detta slutfört.

Stockholm i maj 2025

Mats Melin

Fredrik Ahlstedt  
Hans Ekström  
Lena Hallengren  
Fredrik Lindahl  
Susanne Nordström  
Nils Vikmång

Louise Eklund  
Cecilia Engström  
Annika Hirvonen  
Mia Sydow Mölleby  
Charlotte Quensel  
Hanna Mattsson Wagenius

Per-Ola Cullin  
Hanna Westgård



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>19</b>
<b>Summary .....</b>	<b>37</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>57</b>
1.1 Förslag till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.....	57
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier .....	63
<b>2 Kommitténs uppdrag och arbete .....</b>	<b>81</b>
2.1 Inledning.....	81
2.2 Kommitténs uppdrag .....	81
2.3 Arbetet i kommittén .....	82
2.4 Betänkandets disposition.....	86
<b>3 Nuvarande reglering.....</b>	<b>87</b>
3.1 Inledning.....	87
3.2 Insyn i partiets finansiering.....	87
3.2.1 Insynslagen .....	88
3.2.2 Offentligt stöd och redovisning av användningen av det.....	95
3.2.3 Bokföring, redovisning och revision i partier .....	101
3.2.4 Skattskyldighet för partier .....	106
3.2.5 Straffbestämmelser gällande ekonomisk verksamhet i partier .....	107

3.2.6	Stiftelser för insamling till partier eller valkandidater .....	108
3.2.7	Utländska bidrag till opinionsbildande verksamhet.....	117
3.2.8	Bidrag till partier och kandidater från organisationer på arbetsmarknaden.....	117
3.3	Insyn i politiska beslutsfattaresh kontakter med lobbyister .....	124
3.3.1	Lagstiftning om transparens i politiskt beslutsfattande .....	124
3.3.2	Lagstiftning om skydd mot korruption i samband med politiskt beslutsfattande.....	127
<b>4</b>	<b>Internationella dokument.....</b>	<b>131</b>
4.1	Inledning .....	131
4.2	Insyn i partiets finansiering .....	131
4.2.1	Europarådets och Grecos rekommendationer ....	131
4.2.2	Riktlinjer från Venedigkommissionen och ODIHR.....	135
4.3	Insyn i politiska beslutsfattaresh kontakter med lobbyister .....	137
4.3.1	Europarådets och Grecos rekommendationer ....	137
4.3.2	OECD:s rekommendationer.....	139
4.4	Övriga dokument av intresse .....	143
4.4.1	FN:s konvention mot korruption.....	143
4.4.2	EU:s förordning om politisk reklam .....	144
4.4.3	Förslag till EU-direktiv om transparens för tredjelands intresserepresentation.....	147
4.4.4	WHO:s tobakskonvention med krav på skydd mot påverkan .....	149
4.4.5	FATF:s standarder för bekämpning av penningtvätt .....	151
4.4.6	Transparency Internationals mätningar av korruption.....	152

<b>5</b>	<b>Frågornas tidigare behandling .....</b>	<b>155</b>
5.1	Inledning.....	155
5.2	Insyn i partiers finansiering.....	155
5.2.1	Förbud mot anonyma bidrag .....	156
5.2.2	Särskilda insamlingsorganisationer .....	158
5.2.3	Redovisning av utgifter, tillgångar och skulder ...	161
5.2.4	Revisorsgranskning av redovisning .....	163
5.2.5	Kammarkollegiets tillsynsuppdrag .....	164
5.2.6	Förbud mot utländska bidrag .....	164
5.2.7	Insyn och samtycke för medlem vid bidrag till partier från organisationer på arbetsmarknaden.....	165
5.3	Insyn i politiska beslutsfatta- res kontakter med lobbyister .....	166
5.3.1	Demokratiutredningen.....	167
5.3.2	2014 års demokratiutredning.....	167
5.3.3	Utredningen om övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet.....	168
5.3.4	Brås rapporter om korruption och otillåten påverkan mot förtroendevalda.....	169
5.4	Behandling i övrigt av dessa och liknande frågor.....	171
5.4.1	Regeringens handlingsplan mot korruption 2024–2027 .....	171
5.4.2	Riksdagsmotioner på området.....	172
<b>6</b>	<b>Andra länders och institutioners lagstiftning .....</b>	<b>173</b>
6.1	Inledning.....	173
6.2	Insyn i partiers finansiering.....	173
6.2.1	De flesta länder som är närstående till Sverige har förbud mot anonyma bidrag till partier och kandidater .....	174
6.2.2	I nästan alla närstående länder är partier och kandidater skyldiga att redovisa utgifter.....	176
6.2.3	En stor andel av världens länder har förbud mot utländska bidrag till partier och kandidater .....	178

6.2.4	Några länder har förbud mot bidrag från företag och arbetstagarorganisationer.....	180
6.2.5	Danmark .....	182
6.2.6	Finland .....	187
6.2.7	Island.....	196
6.2.8	Norge.....	200
6.2.9	EU .....	209
6.3	Insyn i politiska beslutsfattareshet kontakter med lobbyister .....	212
6.3.1	Allt fler länder inför lagstiftning om insyn i lobbning .....	212
6.3.2	Finland .....	228
6.3.3	Irland.....	241
6.3.4	Tyskland .....	251
6.3.5	EU .....	253
<b>7</b>	<b>Insynslagets administration och partiernas finansiering.....</b>	<b>265</b>
7.1	Inledning .....	265
7.2	Hur har insynslagets administration fungerat?.....	266
7.2.1	Mottagande och offentliggörande av redovisningar.....	266
7.2.2	Tillsyn och kommunikation .....	271
7.3	Vissa bidrag till partiernas finansiering .....	275
7.3.1	Anonyma bidrag.....	276
7.3.2	Särskilda insamlingsorganisationer .....	277
7.3.3	Bidrag från arbetsmarknadsorganisationer.....	278
7.3.4	Utländska bidrag .....	287
<b>8</b>	<b>Lobbning – förekomst och funktion .....</b>	<b>291</b>
8.1	Inledning .....	291
8.2	Lobbning är försök att påverka politiska beslut .....	292
8.3	Lobbyister verkar via direktkontakter med politiker och på andra sätt.....	294

8.4	Lobbyister har fått en viktigare roll.....	296
8.4.1	Den korporativa modellen har försvagats till förmån för ett mer pluralistiskt system .....	296
8.4.2	Såväl politiskt arbete som påverkansarbete utförs oftare av professionella aktörer .....	298
8.4.3	Svängdörrsfenomenet har blivit vanligare .....	301
8.5	Kontakterna mellan lobbyister och politiska beslutsfattare är omfattande.....	302
8.5.1	Såväl politiska beslutsfattare som deras medarbetare i riksdag och regering har kontakt med påverkare .....	304
8.5.2	Mest förekommer kontakter med näringsliv och företag .....	306
8.5.3	Kontakterna sker oftast via e-post, personliga möten eller telefon.....	312
8.5.4	Kontakterna är mer frekventa tidigt i lagstiftningsprocessen .....	318
8.5.5	Externa aktörer bidrar ofta med faktaunderlag och det framgår i de flesta fall vem de företräder .....	321
8.5.6	En större andel män än kvinnor har kontakt med påverkare .....	324
8.6	Lobbning uppfattas innebära både möjligheter och utmaningar .....	327
8.6.1	De flesta anser sig bli bättre informerade genom kontakt med påverkansaktörer.....	328
8.6.2	Majoriteten anser att kontakt med påverkare riskerar ge ensidig uppfattning .....	329
8.6.3	De flesta anser att de själva kan balansera information från påverkare .....	330
8.6.4	Relativt få anser att kontakter med påverkare riskerar att snedvrider beslutsprocessen .....	331
8.7	Synen på en reglering om insyn i lobbning varierar .....	333
8.7.1	Majoriteten av riksdagsledamöterna anser att lagstiftning behövs.....	333

8.7.2	Branschorganisationer inom PR har vissa farhågor.....	336
8.7.3	Allmänheten efterfrågar i hög grad insyn i lobbning.....	338
<b>9</b>	<b>Våra utgångspunkter .....</b>	<b>339</b>
9.1	Inledning .....	339
9.2	Att personer och organisationer försöker påverka politiska beslut är en del av demokratin.....	339
9.3	Enskildas bidrag till partier eller kontakter med politiska beslutsfattare bör inte hindras eller försvåras .....	340
9.4	Allmänhetens insyn i partiers finansiering och i lobbning behöver säkerställas .....	340
9.5	Systemen för insyn bör inte vara onödigt krångliga eller betungande.....	341
9.6	Systemen bör ge god insyn och vara verkningsfulla.....	342
9.7	Korruption ska förhindras .....	342
9.8	Vårt uppdrag gällande lobbning omfattar endast kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister .....	343
9.9	Försiktighet bör iakttas när lagstiftning införs på ett tidigare oreglerat område .....	344
9.10	Våra förslag ska inte kunna ifrågasättas från grundlagssynpunkt.....	345
9.11	Sverige ska sträva efter att uppfylla sina internationella åtaganden.....	345

<b>10</b>	<b>Vissa ändringar i insynslagen .....</b>	<b>347</b>
10.1	Inledning.....	347
10.2	Förbud mot anonyma bidrag och redovisning av givare.....	349
10.2.1	Förbudet mot anonyma bidrag ska gälla utan beloppsgräns men små bidrag kunna hanteras förenklat .....	350
10.2.2	Förbudet mot anonyma bidrag bör inte utvidgas till att gälla fler organ.....	362
10.3	Bidrag som vidarebefordras av särskild insamlingsorganisation eller annan .....	365
10.3.1	Särskilda insamlingsorganisationer bör inte vara redovisningsskyldiga .....	366
10.3.2	Det ska förtydligas vem som ska anses vara bidragsgivare när ett bidrag förmedlas av annan .....	372
10.4	Det ska förtydligas att vissa bidrag inte behöver redovisas.....	377
10.5	Redovisningsskyldiga ska ha ansvar att förhindra kringgående .....	382
10.6	Redovisning av kostnader, tillgångar och skulder.....	390
10.6.1	Redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder.....	390
10.6.2	Finansiella intäkter ska redovisas särskilt .....	396
10.6.3	Vissa kostnader, tillgångar och skulder ska redovisas särskilt.....	397
10.6.4	Undantag från redovisningsskyldighet bör fortsatt gälla de som har små intäkter .....	402
10.7	Kravet på granskning av redovisningen ska utökas på visst sätt .....	403
10.8	Tillsyn och sanktioner .....	418
10.8.1	Det ska finnas sanktioner vid bristande efterlevnad av nya skyldigheter.....	419
10.8.2	Tillsynens inriktning ska huvudsakligen vara densamma som i dag .....	421
10.8.3	Kammarkollegiet bör även fortsatt utöva tillsyn över insynslagen .....	424

10.9	Grundläggande fri- och rättigheter, integritetsskydd och Grecos rekommendationer .....	431
10.9.1	Förslagen är förenliga med grundläggande opinionsfriheter .....	432
10.9.2	Förslagen är förenliga med bestämmelser om skydd för personuppgifter .....	438
10.9.3	Förslagen innebär att Sverige i högre grad än i dag uppfyller Grecos rekommendationer .....	448
<b>11</b>	<b>Ett förbud för partier att ta emot utländska bidrag .....</b>	<b>451</b>
11.1	Inledning .....	451
11.2	Det ska införas ett förbud för partier och kandidater att ta emot utländska bidrag .....	452
11.3	Förbudet ska gälla bidrag från den som inte är svensk medborgare eller bor i Sverige och vissa undantag ska finnas .....	458
11.4	Den som får ett utländskt bidrag ska vara skyldig att lämna ifrån sig det .....	465
11.5	Den som bryter mot förbudet ska betala en särskild avgift .....	467
11.6	Förslagen är förenliga med grundläggande opinionsfriheter .....	468
<b>12</b>	<b>Insyn och samtycke för medlem vid arbetsmarknadsorganisations bidrag till parti .....</b>	<b>471</b>
12.1	Inledning .....	471
12.2	Särskilda regler om insyn vid bidrag till parti eller kandidat från arbetsmarknadsorganisation .....	473
12.3	Den danska regleringen .....	477
12.3.1	Partiregnskabsloven .....	477
12.3.2	Omfattningen av arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål – en nulägesbild .....	485



12.4	Förhållandet mellan en samtyckesreglering och skyddet för föreningsfriheten .....	487
12.4.1	Allmänt om föreningsfriheten .....	487
12.4.2	Vår bedömning .....	493
12.5	Krav på medlems samtycke när en organisation på arbetsmarknaden lämnar bidrag till parti eller kandidat .....	496
12.6	En svensk reglering efter dansk modell .....	501
12.6.1	Allmänna utgångspunkter .....	501
12.6.2	Vad som ska uppnås med regleringen – syfte och rättsliga konsekvenser .....	502
12.6.3	De bidrag som ska vara frivilliga för enskild medlem .....	504
12.6.4	De organisationer som ska omfattas av regleringen .....	505
12.6.5	Rätt för medlem att avge en förklaring .....	508
12.6.6	Förklaringar och återkallelser ska ställas till och behandlas av en auktoriserad revisor .....	509
12.6.7	Organisationens och revisorns åligganden .....	512
12.6.8	Behandling av personuppgifter .....	514
12.6.9	Tystnadsplikt .....	516
12.6.10	Regleringen placeras i en ny lag .....	518
12.6.11	Författningstext med kommentarer .....	519
12.7	En svensk reglering efter dansk modell – förhållandet till regeringsformen, europarätten och andra relevanta regelverk .....	527
12.7.1	Opinionsfriheterna .....	527
12.7.2	Skyddet för personuppgifter .....	529
12.7.3	Förhållandet till andra regelverk .....	536
12.7.4	Bedömningen i avsnitt 12.5 kvarstår .....	536
<b>13</b>	<b>Insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka beslut .....</b>	<b>539</b>
13.1	Inledning .....	539
13.2	En reglering om insyn ska införas .....	541
13.3	Insynen ska avse påverkanskommunikation .....	547

13.4	Aktörer som vill påverka ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter.....	555
13.5	Vilka mottagare av påverkan som ska omfattas.....	557
13.5.1	Statsråd och riksdagsledamöter ska omfattas.....	558
13.5.2	Tjänstemän i regering och riksdag samt medverkande i kommittéer och utredningar ska omfattas.....	559
13.5.3	Andra myndigheter eller domstolar ska inte omfattas .....	565
13.5.4	Politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå ska inte omfattas.....	568
13.6	Vilka påverkansaktörer som ska omfattas.....	572
13.6.1	Juridiska personer ska omfattas, liksom enskilda näringsidkare som har PR som huvudverksamhet .....	573
13.6.2	Ombud och rådgivare ska omfattas om klienten gör det.....	576
13.6.3	Undantag ska göras för offentliga organ när de utför sitt uppdrag .....	578
13.6.4	Undantag ska göras för utländska och internationella aktörer när de bedriver diplomatisk verksamhet.....	582
13.6.5	Undantag ska göras för partier och sidoorganisationer till partier .....	584
13.6.6	Arbetsmarknadsorganisationer ska omfattas .....	587
13.6.7	Religiösa organisationer ska omfattas.....	588
13.7	Vilka typer av kontakter som ska undantas .....	589
13.7.1	Undantag ska göras för sedvanliga kontakter med myndighet .....	589
13.7.2	Undantag ska göras för kontakter som omfattas av advokaters tystnadsplikt.....	591
13.7.3	Undantag ska göras för vissa kontakter som dokumenteras i särskild ordning.....	592
13.7.4	Undantag ska göras för kontakter vars avslöjande kan hota rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller en enskilds säkerhet till liv eller hälsa.....	593

13.7.5	Kontakter för journalistiska ändamål eller forskningsändamål omfattas inte.....	595
13.7.6	Kontakter som ingår i statens, regions eller kommuns ägarstyrning omfattas inte.....	596
13.7.7	Massutskick och offentliga framträdanden omfattas inte.....	596
13.7.8	Även enstaka kontakter ska omfattas .....	598
13.8	Vilka uppgifter som ska lämnas .....	599
13.8.1	Aktören ska lämna uppgifter om sin verksamhet och bedriven påverkanskommunikation.....	600
13.8.2	Aktören ska lämna uppgifter om sin verksamhet .....	602
13.8.3	Aktören ska lämna uppgifter om sin påverkanskommunikation.....	603
13.8.4	Uppgifterna ska också avse vilka resurser som aktören har använt för påverkanskommunikation.....	607
13.9	När och hur uppgifter ska ges in.....	608
13.9.1	Anmälan ska ske direkt och redovisning tre gånger om året .....	608
13.9.2	Anmälan och redovisning ska ges in elektroniskt.....	611
13.10	Administration, tillsyn och sanktioner.....	612
13.10.1	Uppgifterna ska göras tillgängliga för allmänheten i ett register på internet.....	612
13.10.2	Tillsynen ska främst utövas av allmänheten.....	614
13.10.3	Tillsynsmyndigheten ska få förelägga vid vite och ska offentliggöra sådana beslut.....	616
13.10.4	Kammarkollegiet ska vara tillsynsmyndighet .....	618
13.11	Uppförandekod för påverkare och mottagare av påverkan .....	619
13.11.1	Uppförandekod för påverkansaktörer är i första hand en fråga för PR/PA-branschen .....	619
13.11.2	Uppförandekod för mottagare av påverkan är en fråga för Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen.....	622

13.12	Grundläggande fri- och rättigheter, integritetsskydd och Grecos rekommendationer .....	624
13.12.1	Förslagen kan innebära en viss men godtagbar begränsning av yttrandefriheten.....	625
13.12.2	Förslagen är förenliga med bestämmelser om skydd för personuppgifter.....	633
13.12.3	Förslagen innebär att Sverige i högre grad än i dag uppfyller Grecos rekommendationer.....	638
<b>14</b>	<b>Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>641</b>
14.1	Inledning .....	641
14.2	Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut .....	641
14.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier .....	643
<b>15</b>	<b>Konsekvenser av förslagen .....</b>	<b>645</b>
15.1	Inledning .....	645
15.2	Problemen och vad förslagen avser uppnå .....	648
15.3	Alternativa lösningar och nollalternativet.....	650
15.4	Vilka som berörs av regleringen .....	651
15.4.1	Offentlig verksamhet.....	651
15.4.2	Enskilda .....	652
15.5	Konsekvenser för stat, regioner och kommuner .....	653
15.5.1	Konsekvenser för Kammarkollegiet .....	653
15.5.2	Övriga konsekvenser för staten .....	656
15.5.3	Konsekvenser för regioner och kommuner.....	659
15.5.4	Finansiering av Kammarkollegiets kostnader .....	661
15.6	Konsekvenser för enskilda .....	661
15.6.1	Konsekvenser för företag .....	661
15.6.2	Konsekvenser för andra organisationer .....	664
15.6.3	Konsekvenser för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamot och valkandidater .....	665
15.6.4	Konsekvenser för andra enskilda .....	670

15.7	Konsekvenser för samhällsekonomi och demokrati.....	671
15.7.1	Samhällsekonomiska konsekvenser.....	671
15.7.2	För- och nackdelar för demokratin och parlamentarismens funktionssätt .....	672
15.8	Förhållande till unionsrätten.....	674
15.9	Andra konsekvenser .....	674
15.9.1	Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet.....	674
15.9.2	Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.....	675
15.9.3	Jämställdheten och integrationen .....	675
15.10	Avslutande anmärkningar.....	676
15.10.1	Ikraftträdandetidpunkt och behov av särskilda informationsinsatser .....	676
15.10.2	Konsekvenserna av förslagen bör utvärderas efter en tid.....	676
<b>16</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>679</b>
16.1	Inledning.....	679
16.2	Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.....	679
16.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier.....	700
	<b>Reservationer .....</b>	<b>719</b>
	<b>Särskilda yttranden .....</b>	<b>727</b>
	<b>Bilagor</b>	
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2023:88 .....	735
Bilaga 2	Kommittédirektiv 2025:7 .....	759
Bilaga 3	Metodredovisning.....	763



# Sammanfattning

## Kommitténs uppdrag och dess bakgrund

Kommitténs uppdrag har två övergripande delar, som båda kan sägas röra en förstärkning av allmän insyn i politiska beslutsprocesser. Det gäller insyn dels i finansiering av politiska partier och valkandidater, dels i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. Båda slagen av reglering finns i ett stort och växande antal rättsstatliga demokratier, också i oss närstående länder.

För svensk del skedde ett genombrott i synen på behovet av en reglering som ger ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering för tio år sedan, genom den tidigare lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier. När det gäller insyn i kommunikation mellan beslutsfattare och lobbyister har något sådant genombrott ännu inte ägt rum. En reglering för insyn i sådana kontakter skulle alltså vara en nyhet i vårt land.

Den första delen av vårt uppdrag avser finansiering av partier. Enligt våra direktiv ska kommittén göra en översyn av den nu gällande lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, och ta ställning till om det finns behov av förtydliganden av förbudet mot anonyma bidrag, om särskilda insamlingsorganisationer bör omfattas av redovisningsskyldigheten, om redovisningen bör omfatta utgifter, tillgångar och skulder samt om regleringen avseende oberoende revision bör förändras. Kommittén ska också ta ställning till om utländska bidrag bör vara otillåtna eller på annat sätt omfattas av en särskild reglering.

Dessutom ska kommittén ta ställning till om det bör införas särskilda krav på transparens eller samtycke från enskilda medlemmar i samband med bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier. Enligt ett tilläggsdirektiv i arbetets slutskede ska kommittén, även om den inte tar ställning för att det ska införas särskilda krav

på samtycke, redovisa hur en författningsreglering med sådana krav skulle kunna se ut.

Den andra delen av uppdraget gäller insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. Kommittén ska ta ställning till om en reglering med krav på transparens för sådana kontakter bör införas och hur den i så fall bör utformas och administreras.

## Våra utgångspunkter

Kommitténs utgångspunkter under arbetet med våra förslag har varit följande.

Att personer och organisationer försöker påverka politiska beslut är en del av demokratin. Det är viktigt att människor inte upplever att lagstiftningen förhindrar eller försvårar ett sådant engagemang. Lagstiftningen bör därför inte avskräcka enskilda från att lämna ekonomiska bidrag till partier eller kandidater. Den bör inte heller avskräcka personer eller organisationer från att ta olika initiativ med syfte att påverka politiska beslut. Tillgängligheten till politiska beslutsfattare bör inte försvåras och politiska instansers dialog med det civila samhället bör inte hämmas.

Det är viktigt för tilliten till de politiska beslutsprocesserna att de är öppna, och att de uppfattas som öppna av medborgarna, så att de kan granskas och förstås. Allmänheten har ett berättigat intresse av att få information om vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och kandidater. Det finns också ett behov av att stärka enskildas möjlighet att få insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare, som ett led i den politiska beslutsprocessen.

Systemen för insyn bör inte vara onödigt krångliga, kostsamma eller administrativt betungande, varken för enskilda eller det allmänna. Detta är av särskild betydelse för enskilda aktörer som är mindre resursstarka eftersom det annars kan påverka jämlikheten i möjligheterna att påverka. Systemen bör samtidigt ge god insyn och vara verkningsfulla samt i möjligaste mån utformas så att de inte går att kringgå. Regelverken bör utformas så att de så långt som möjligt förhindrar korruption i begreppets vidare mening, det vill säga även olika former av otillbörlig påverkan och intressekonflikter.

Väl medvetna om att politikens integritet kan utmanas även på andra sätt begränsar vi oss, i den del av vårt uppdrag som gäller in-



syn i lobbning (lobbying), till direktivens anvisningar om att bedöma för- och nackdelar med en reglering som ställer krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister och hur en sådan ordning kan utformas. Eftersom införandet av en reglering på detta område skulle innebära en nyhet i Sverige bör en viss försiktighet iakttas vid regelverkets utformning. När lagstiftningen har varit i kraft under en tid bör den utvärderas och om det finns skäl att göra förändringar och vidga dess tillämpningsområde.

Det är en given utgångspunkt att en lagstiftning som påverkar de politiska partierna och den parlamentariska demokratins funktionsätt måste vara förenlig med grundläggande fri- och rättigheter. Det har också varit en utgångspunkt för kommittén att Sverige ska sträva efter att uppfylla sina internationella åtaganden inklusive rekommendationer från internationella organ såsom Europarådet och dess kontrollorgan Greco samt OECD.

## Vissa ändringar i insynslagen

Kommittén lämnar ett antal förslag till ändringar i insynslagen samt gör vissa bedömningar utifrån sitt uppdrag.

Insynslagen gäller partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier. Vi använder här partier och kandidater som ett samlingsbegrepp för dem.

### *Beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort*

I dag gäller, enligt insynslagen, att partier och kandidater inte får ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (2 940 kronor för år 2025). Ett bidrag är anonymt om mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet.

I en årlig intäktsredovisning till Kammarkollegiet ska uppgift om bidragsgivarens identitet anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det år som intäktsredovisningen avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen. Med uppgift om bidragsgivarens identitet avses uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer

eller adress. Insynslagens bestämmelser innebär att de redovisnings-skyldiga måste spara uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag, för att kunna lägga samman bidrag från samma givare under en redovisningsperiod. Anonyma bidrag som understiger beloppsgränsen för förbudet mot sådana, måste också noteras till antal och värde, eftersom intäktsredovisningen ska innehålla uppgift om detta. Mycket små bidrag (understigande 0,005 prisbasbelopp, 294 kronor för år 2025) är undantagna från denna skyldighet.

Efter att insynslagen trädde i kraft har Greco rekommenderat Sverige att införa ett generellt förbud mot bidrag från givare vars identitet inte är känd för partiet eller kandidaten. Greco har framhållit att förbudet annars kan kringgås.

Även i den allmänna debatten har det uppmärksamrats att förbudet mot anonyma bidrag kan kringgås. Ett exempel på det är tv-programmet Kalla faktas reportage ”Partiernas hemliga pengar” i augusti 2022. I reportaget föreslog vissa företrädare för partier, för en person som de uppfattade som en potentiell bidragsgivare, olika upplägg för att personen skulle kunna ge ett större bidrag utan att personens identitet skulle bli offentlig.

Riksdagspartiernas partisekreterare har till kommittén uppgett att bidrag i allmänhet lämnas via Swish eller banköverföring, och att det då nästan alltid går att ta reda på vem bidragsgivaren är. Att bidrag lämnas anonymt är därmed i praktiken mycket ovanligt. Anonyma bidrag som inte kan återbetalas ska betalas in till Kammarkollegiet. Sedan insynslagen trädde i kraft, i januari 2019, har det bara skett en gång.

Att ta bort beloppsgränsen för anonyma bidrag skulle minska möjligheten att kringgå lagen. Det synes inte heller finnas några starka skäl att behålla beloppsgränsen. Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det inte ska vara tillåtet att ta emot anonyma bidrag för partier eller kandidater. Beloppsgränsen som nu gäller för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort.

Möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag (under 0,005 prisbasbelopp) bör emellertid behållas oförändrad. Det bör också beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet (0,5 prisbasbelopp).

Förbudet mot anonyma bidrag gäller även partiernas sidoorganisationer. Förbudet bör inte utvidgas till att gälla för bolag, stiftelser och andra juridiska personer som den redovisningsskyldiga föreningen

har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutna till föreningen. Att förbjuda anonyma bidrag till sådana verksamheter kan få konsekvenser som är svåra att överblicka och dagens regelverk ger god insyn i deras finansiering.

*Bidrag som förmedlas av särskild insamlingsorganisation eller annan ska endast få tas emot om partiet får uppgift om ursprungliga givare*

Enligt kommitténs bedömning bör redovisningsskyldighet enligt insynslagen inte omfatta särskilda insamlingsorganisationer, det vill säga organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande. Det skulle vara alltför svårt att med tillräcklig precision ange kriterier för vilka organ som i så fall skulle omfattas. Däremot behöver det införas bestämmelser som förhindrar att särskilda insamlingsorganisationer används för att dölja bidragsgivarens identitet vid bidrag till partier eller kandidater.

Kommittén föreslår därför att det ska förtydligas att bidragsgivare i insynslagens mening är den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller kandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan. Detta innebär att bidrag som förmedlas av annan utan att uppgift lämnas om ursprungliga givares identitet, ska anses vara anonyma och otillåtna att ta emot. Bidrag får därmed inte tas emot från organ som har samlat in pengar utan att uppgift samtidigt lämnas om de personer som har lämnat bidrag till organet.

*Det ska förtydligas att bidrag ska redovisas så långt det är möjligt*

Det står redan klart, utifrån insynslagens bestämmelser och förarbeten, att tjänster och varor också är bidrag som ska redovisas så långt det är möjligt. Det är viktigt att alla känner till detta och att det är tydligt var gränserna går för vad som ska redovisas. Kommittén föreslår därför att det ska förtydligas i insynslagen att ett bidrag i form av en tjänst, som har lämnats till någon utan dess uttryckliga eller underförstådda samtycke, inte behöver redovisas.

*Redovisningsskyldigas ansvar att förhindra kringgåenden ska förtydligas*

Kommittén föreslår vidare att redovisningsskyldiga enligt insynslagen ska ha ett ansvar att agera om det finns omständigheter som ger anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan än givaren och partiet eller kandidaten inte har fått tillräckliga uppgifter om givaren. Detsamma ska gälla om partiet eller kandidaten har kännedom om omständigheter som ger anledning att misstänka att en givare har gett så många bidrag, under beloppsgränsen för förenklad hantering av små bidrag eller inom ramen för en insamling eller på annat sätt, att summan överstiger gränsen för redovisning av givarens identitet. I nu nämnda situationer ska partiet eller kandidaten vara skyldig att utreda saken och om det inte går att få tillräcklig klarhet ska bidraget betraktas som ett anonymt bidrag.

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

Redovisning enligt insynslagen gäller i dag endast intäkter. Flera internationella organ har rekommenderat Sverige att utvidga partiernas och kandidaternas redovisningsskyldighet till att omfatta utgifter, tillgångar och skulder. Det är en av de större frågor som Greco anser återstår för att Sverige ska kunna anses uppfylla Europarådets rekommendation på området. De allra flesta länder som är jämförbara med Sverige har lagstiftning om insyn i partiers finansiering som inkluderar uppgifter om utgifter, tillgångar och skulder. Riksdagspartiernas partisekreterare har huvudsakligen framfört att alla partiföreningar redan i dag redovisar dessa uppgifter i årsbokslut eller liknande och att det inte skulle vara särskilt administrativt betungande att ange uppgifterna i redovisning enligt insynslagen.

Kommittén konstaterar att en redovisning som inkluderar kostnader, tillgångar och skulder skulle ge en mer komplett bild av vilka medel som partier och kandidater använder i sin politiska verksamhet och hur de finansierar denna verksamhet. Lån kan vidare i väl så hög grad som bidrag riskera att försätta mottagaren i en beroendesituation i förhållande till givaren.

Vi föreslår mot denna bakgrund att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta uppgifter om kostna-

der, tillgångar och skulder. En förenings redovisning ska avse storleken av samtliga kostnader, tillgångar och skulder, med särskilt angivande av storleken av vissa kategorier samt vissa uppgifter om dem. Bland annat ska kostnader för valkampanj anges särskilt. För lån från enskilda ska uppgift om långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp. En ledamots eller ersättares redovisning ska avse kostnader för valkampanj och lån från enskilda.

Kommittén anser inte att någon förändring ska göras när det gäller kriterierna för att undantas från redovisningsskyldighet.

### *Kravet på revisors granskning av redovisning ska utökas på visst sätt*

I dag gäller att en redovisning enligt insynslagen ska granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt lag eller sina stadgar. Ett skriftligt yttrande från revisorn ska i så fall fogas till redovisningen. Greco har rekommenderat Sverige att tillse att alla partier som har tagit emot bidrag överstigande gränsvärdet enligt insynslagen ska vara skyldiga att få sina redovisningar granskade av revisor. Partisekreterarna för riksdagspartierna har för kommittén beskrivit att de föreningar som ingår i deras partier i allmänhet har lekmannarevisorer som granskar räkenskaperna. Däremot är det endast ett fåtal av föreningarna som enligt lag är skyldiga att utse auktoriserad eller godkänd revisor. De har också angett att om fler föreningar än i dag skulle vara skyldiga att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska redovisningen så skulle det vara mycket betungande för dem, såväl ekonomiskt som administrativt. Kammarkollegiet har till kommittén angett att det till cirka två tredjedelar av redovisningarna från föreningar finns ett yttrande från revisor fogat. Vidare är partiföreningar som mottar kommunalt eller regionalt partistöd i dag skyldiga att lämna en skriftlig redovisning om partistödets användning. Den redovisningen ska ha granskats av en av mottagaren utsedd särskild granskare, vars rapport ska bifogas redovisningen.

Kommittén föreslår, efter att ha övervägt olika alternativ, att alla föreningar som är redovisningsskyldiga enligt insynslagen ska vara skyldiga att låta en revisor eller en särskild granskare granska intäktsredovisningen och lämna ett yttrande över granskningen. De som

inte är skyldiga, enligt lag eller sina stadgar, att utse en revisor ska utse en särskild granskare som ska utföra granskningen.

*Tillsynen ska vara något mer aktiv och omfatta nya skyldigheter*

Enligt insynslagen gäller att Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen, även vid vite. Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon har brustit i sina skyldigheter enligt lagen i vissa avseenden. Kammarkollegiet får i vissa situationer ta ut förseningsavgift eller särskild avgift.

Kommittén föreslår att om en utredning visar att en redovisningskyldig har utelämnat en kostnad, tillgång eller skuld i redovisningen ska en särskild avgift tas ut, på liknande sätt som i dag gäller om en intäkt har utelämnats. Vi bedömer att tillsynen över insynslagen bör ha samma grundläggande inriktning som i dag men att tillsynsmyndigheten vid behov bör utöva en mer aktiv tillsyn, vilket den nuvarande lagstiftningen ger utrymme för. Kammarkollegiet bör fortsatt vara tillsynsmyndighet för insynslagen.

## **Ett förbud mot utländska bidrag**

Sverige är ett av relativt få länder i världen som saknar reglering om förbud eller begränsningar för partier att ta emot utländska bidrag. Problematiken med utländsk påverkan på nationella beslutsprocesser har sedan länge uppmärksamats av instanser med fokus på demokrati, fria och rättvisa val och mänskliga rättigheter, bland andra Europarådet och Venedigkommissionen. Den säkerhetspolitiska utvecklingen och vissa medialt uppmärksammade fall av påverkan eller försök till påverkan på politiskt beslutsfattande från främmande makt har gett frågan förnyad aktualitet.

I vilken utsträckning utländska bidrag till partier och kandidater förekommer är svårt att med säkerhet klarlägga. Resultatet av kommitténs enkätundersökning, liksom vår genomgång av partiernas och kandidaternas intäktsredovisningar till Kammarkollegiet, tyder på att det inte förekommer i någon nämnvärd omfattning. Det är likväl viktigt, principiellt och i förebyggande syfte, att införa bestäm-

melser som gör bidrag från utländska källor otillåtna som utgångspunkt. Det ska inte vara möjligt för utländska stater eller andra aktörer att påverka svenska politiska val eller politisk opinionsbildning på ett otillbörligt eller dolt sätt. Politiska partier och politiska rörelser i Sverige ska vara självständiga i förhållande till utländska aktörer. Transaktioner över landgränser kan också göra det svårare att identifiera vem givaren av bidraget är, och därmed att uppfylla insynslagets syfte att trygga allmänhetens insyn i partiets finansiering. Undantag behöver finnas för att inte hindra politisk samverkan inom Europeiska unionen och liknande eller i onödig utsträckning försvåra partiets internationella erfarenhetsutbyte i övrigt.

Kommittén föreslår därför att det ska införas ett förbud mot att ta emot utländska bidrag som ska gälla för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater. Med utländskt bidrag ska avses bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk. Från förbudet ska undantas mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner. Den som får ett utländskt bidrag lämnat till sig ska vara skyldig att betala tillbaka det till givaren eller, om det inte är möjligt, betala in det till Kammarkollegiet inom tre månader. Om så inte sker ska en särskild avgift tas ut av mottagaren av det utländska bidraget, med ett belopp som är dubbelt så stort som bidraget.

### **Insyn och samtycke för medlem vid arbetsmarknadsorganisations bidrag till parti**

De uppgifter som publiceras på Kammarkollegiets webbplats ger normalt sett en god insyn i vad organisationer på arbetsmarknaden ger i bidrag till partier och kandidater. Uppgifter om detta finns också i partiernas årsredovisning, som är offentlig. Vidare informerar organisationerna ofta själva på sina webbplatser i viss utsträckning om eventuellt stöd till politiskt parti.

Kommittén bedömer därför att det inte finns behov av att införa några särskilda regler om insyn för medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden lämnar bidrag till partier eller kandidater.

Det förekommer att organisationer på arbetsmarknaden ger bidrag till vissa partier, även om det har minskat successivt under det senaste

decenniet. Det kan vara ett sätt att försöka påverka politiken i en riktning som organisationen anser fördelaktig för medlemmarna. Med hänsyn till den särställning som sådana organisationer har för att reglera villkoren på arbetsmarknaden, kan detta samtidigt för enskilda medlemmar upplevas som problematiskt. Det huvudsakliga skälet för medlemskapet är oftast inte av partipolitisk karaktär och att stå utanför organisationen kan framstå som mindre fördelaktigt.

Rätten att organisera sig på arbetsmarknaden utgör en viktig del av föreningsfriheten. Organisationernas rätt att bestämma vad de ska använda sina medel till och hur de ska bedriva sin verksamhet bör därför värnas.

Arbetsmarknadsorganisationer är demokratiskt uppbyggda och en enskild medlem kan påverka bland annat genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress.

I Danmark finns lagbestämmelser med innebörd att organisationer på arbetsmarknaden ska säkerställa att bidrag till partier som finansieras genom medlemsavgiften är frivilligt för medlemmen. Att medlemmar därmed kan befrias från att betala bidrag till partier genom sin avgift är enligt förarbetena inte avsett att vara avgörande för om föreningen i fråga ska kunna ge stöd till politiska partier. I några länder i världen är det förbjudet med bidrag från fackföreningar till politiska partier. I Europa gäller detta bland annat Frankrike och Grekland.

Kommittén har svårt att se hur en reglering skulle kunna utformas för att ge en medlem i arbetsmarknadsorganisation en verklig möjlighet att samtycka eller inte samtycka till att organisationen ger bidrag till ett parti, utan att regleringen ska kunna ifrågasättas från grundlagssynpunkt.

Kommittén bedömer därmed att det inte bör införas några särskilda krav på att ge möjlighet till samtycke från enskilda medlemmar när det gäller bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier eller kandidater.

Trots denna bedömning redovisar kommittén i enlighet med tilläggsdirektiv hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilda medlemmen, skulle kunna se ut samt analyserar och bedömer hur en sådan reglering skulle förhålla sig till relevanta regelverk.



## Insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka beslut

Externa aktörer som vill påverka politiska beslut, det vill säga aktörer som företräder olika intressen och som har kontakt med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare i syfte att påverka politiska beslut, brukar kallas lobbyister. Det kan vara PR/PA-konsulter<sup>1</sup> eller liknande ombud, företag, organisationer och andra organ. För att undvika missförstånd, eller att läsaren färgas av förutfattade meningar om vad en lobbyist är, använder vi i betänkandet i första hand uttrycket aktör som vill påverka. Ibland använder vi också orden lobbyist, intresseföreträdare eller påverkare, och menar då samma sak.

### *En reglering om insyn ska införas*

Intressenters informella påverkansarbete, inklusive kontakter med beslutsfattare, har fått en allt viktigare roll i politiskt beslutsfattande i Sverige. Det utförs också i allt större utsträckning av professionella påverkansaktörer, i form av konsulter eller anställda inom PR/PA. Vår enkätundersökning visar att politiska beslutsfattare i riksdag och regering och deras medarbetare har täta kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut.

Korruptionen i Sverige är låg men rapporteras öka och Sverige har under det senaste decenniet tappat i internationella jämförelser. Företrädesvis sker korruption i Sverige diskret och inom ramen för vänskapliga kontakter. Ett allvarligt problem är att kriminella nätverk utnyttjar kontakter med tjänstemän och förtroendevalda. Regeringen framhåller transparens som viktigt för att motverka intressekonflikter, och tillsättandet av vår kommitté som en bland flera vidtagna åtgärder, i sin handlingsplan mot korruption och otillbörlig påverkan.

Internationellt finns en ökad medvetenhet om behovet av öppenhet i politiska beslutsprocesser, för att möta förändrade samhälleliga och tekniska förutsättningar för politisk verksamhet, det säkerhetspolitiska läget och förekomsten av utländsk påverkan. Europarådet och OECD har antagit rekommendationer om att länder bör införa lagstiftning om transparens för lobbyaktiviteter och om hur lagstiftningen bör vara utformad i olika avseenden. De har också riktat re-

---

<sup>1</sup> Konsulter inom public relations eller public affairs.

kommendationer till Sverige att införa sådan lagstiftning. I EU bereds ett förslag till direktiv om harmoniserade regler på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredje länders räkning.

Två tredjedelar av de länder i Europa som är medlemmar i OECD har någon form av lagstiftning för insyn i lobbning och detsamma gäller bland andra USA, Australien och Kanada. Finland införde en sådan lagstiftning 2024 och det pågår lagstiftningsarbete på området i flera länder.

Offentlighetsprincipen är en stark rättslig princip med lång tradition i Sverige. Gällande regelverk ger emellertid inte i dag insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare annat än i vissa delar. Allmänheten har ett berättigat intresse av en generell och god insyn i vilka kontakter av det slaget som förekommer. Öppenhet kan förväntas bidra till att stärka tilliten till det politiska systemet, upprätthålla en god etisk praxis och motverka otillbörliga bindningar och ageranden.

Samtidigt är det av stor vikt att kontakter mellan politiska beslutsfattare och enskilda inte hämmas. Ett regelverk kan – och bör – utformas så att det är enkelt att följa och inte lägger någon tung börda på enskilda. Att synliggöra kontakterna kan också tänkas inspirera till fler och mer allsidiga kontakter. Den eventuella hämmande effekten bedömer vi kommer att avta när systemet har funnits ett tag.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att det ska införas en lag med syfte att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare med avsikt att påverka politiska beslut; lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

### *Insynen ska avse påverkanskommunikation*

Ett annat ord än lobbying eller lobbning bör användas i lagen, för att undvika missförstånd eller förutfattade meningar om vad det betyder. Konsulter inom politisk påverkan agerar ibland ombud men minst lika ofta ger de endast råd och stöd till sin klient. Båda företeelserna bör omfattas av lagen, liksom naturligtvis att bedriva påverkan för egen räkning.

Endast direkta kontakter bör omfattas men det bör inte spela någon roll på vems initiativ, var eller hur kontakten sker. Vidare bör lagen avgränsas till att gälla kommunikation med syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende. Tidiga kontakter med syfte att initiera ett ärende eller skapa intresse kring en fråga är en viktig del av politisk påverkan men bör lämnas utanför, bland annat med hänsyn till att det är fråga om reglering på ett helt nytt område. Avgränsningen tydliggör också att påverkan riktar sig till politiska beslutsfattare i egenskap av just det, till skillnad mot kontakter som tas med dem i egenskap av till exempel företrädare för ett politiskt parti.

Kommittén föreslår att regleringen om insyn ska gälla påverkanskommunikation, vilket ska avse att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall. Det ska även avse att för annans räkning ha sådan kontakt eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt, om det sker som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet.

#### *Aktörer som vill påverka ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter*

Regelverket bör innebära en skyldighet att lämna uppgifter om påverkanskommunikationen. Beslutsfattare är de som har ansvar för att utföra sitt uppdrag med integritet, men en skyldighet för dem att lämna uppgifter om alla intressenter som de har kontakt med skulle kunna uppfattas försvåra för dem att utföra sitt uppdrag. Påverkansaktörerna är också de enda som har tillgång till relevanta uppgifter om sin verksamhet och som kan ansvara för att uppgifterna är korrekta. Enligt internationella rekommendationer bör påverkansaktörerna ansvara för att lämna uppgifter.

Kommittén föreslår därför att aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter om det.

#### *Politiska beslutsfattare och deras medarbetare ska omfattas*

Påverkansaktörer vänder sig till politiska beslutsfattare men även till deras medarbetare. Resultatet av kommitténs enkätundersökning visar att riksdagsledamöter och statsråd har frekventa kontakter med

sådana aktörer men också att både politiska och opolitiska tjänstemän i Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet har det i relativt stor utsträckning. Denna bild bekräftas av våra samråd med bland andra representanter för PR-branschen och intresseorganisationer.

Forskning, myndigheters rapporter och våra samråd tyder på att politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå också har omfattande kontakter med påverkansaktörer och att risken för intressekonflikter och olämpliga ageranden är minst lika stor på dessa nivåer.

Kommittén lägger stor vikt vid att det är fråga om att införa lagstiftning på ett tidigare oreglerat område och anser att viss försiktighet bör iakttas.

Kommittén föreslår att statsråd och riksdagsledamöter ska anses vara sådana politiska beslutsfattare som kan vara föremål för påverkanskommunikation. Vidare ska politiska och opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen, samt vissa medverkande i särskild utredning eller kommitté som har tillkallats av regeringen, anses vara sådana medarbetare till politiska beslutsfattare som kan vara föremål för påverkanskommunikation.

Kommittén bedömer att företrädare för förvaltningsmyndigheter, statliga bolag eller domstolar inte bör omfattas av regelverket som mottagare av påverkan. Det bör inte heller politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå göra. När regelverket har varit i kraft under en tid, bör frågan om de ska omfattas övervägas på nytt.

*Juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska omfattas, med vissa undantag*

Endast påverkansaktörer med en viss grad av organisering och långsiktighet bör omfattas. Privatpersoner bör inte omfattas och inte heller enskilda näringsidkare som inte är PR-byråer eller liknande. Regelverket bör utformas så att det är enkelt att följa med så få möjligheter till kringgåenden som möjligt. Därför bör undantagen från huvudregeln vara få.

Kommittén föreslår att en juridisk person som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldig att lämna uppgifter. Detsamma ska gälla en enskild näringsidkare som har omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet. Det bör sammanfalla med

vad som avses med PR och kommunikation enligt klassificeringen SNI<sup>2</sup>.

Från uppgiftsskyldighet ska undantas myndighet eller annan offentlig aktör som inte är ett offentligt bolag, som endast bedriver påverkanskommunikation inom ramen för dess uppdrag.

Likaså ska från uppgiftsskyldighet undantas annan stat, Europeiska unionen eller internationell mellanstatlig organisation när påverkanskommunikationen bedrivs inom ramen för sådant samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer.

Från uppgiftsskyldighet ska också undantas politiskt parti som har mandat i någon politisk beslutande församling eller annars får offentligt partistöd, och sidoorganisation till ett sådant parti.

### *Vissa typer av kontakter ska undantas*

Det bör också göras undantag för vissa typer av kontakter eller verksamheter, men även dessa undantag bör vara så få som möjligt.

Kommittén föreslår att från uppgiftsskyldighet ska undantas enskilds sedvanliga utträttande av ärende hos myndighet.

Vidare ska undantag göras för sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats tystnadsplikt enligt lag.

Undantag ska också göras för deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen, och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen.

Slutligen ska undantag göras för kontakter vars röjande kan hota rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Många typer av kontakter faller utanför redan på grund av hur vi föreslår att påverkanskommunikation ska definieras. Vi bedömer att detta gäller bland annat kontakter för journalistiskt ändamål eller forskningsändamål och kontakter som ingår i statens ägarstyrning.

---

<sup>2</sup> Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, används för att klassificera enheter som företag och arbetsställen efter deras ekonomiska aktiviteter.

*Uppgifterna ska gälla aktören och bedriven påverkanskommunikation*

Vi föreslår att en uppgiftsskyldig aktör ska anmäla sig för registrering senast 30 dagar efter att den började bedriva påverkanskommunikation och då lämna vissa grundläggande uppgifter om sig själv, såsom kontaktuppgifter och en allmän beskrivning av verksamheten. Aktören ska ansvara för att anmäla förändringar och om den har upphört att bedriva påverkanskommunikation ska registermyndigheten avregistrera aktören.

En registrerad ska sedan tre gånger om året lämna en redovisning om bedriven påverkanskommunikation till registermyndigheten. Redovisningen ska innehålla uppgifter om de ämnen som påverkanskommunikationen har gällt, vilka politiska beslutsfattare eller medarbetare som aktören har haft kontakt med samt huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning. Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges.

En gång om året ska aktören vara skyldig att även lämna uppgifter om de resurser som har använts för påverkanskommunikation under det gångna året, med avseende på antal personer som har deltagit och antal årsarbetskrafter som de har använt samt kostnad för inköpta tjänster. Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska omsättning för sådan verksamhet anges.

*Kammarkollegiet ska utöva tillsyn och offentliggöra uppgifter*

Lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut är, i likhet med insynslagen, en lag med syfte att stärka transparensen i den politiska beslutsprocessen. Kontrollen över att lagen följs bör, på samma sätt som i fråga om insynslagen, i första hand utövas av allmänheten. Den kontroll som tillsynsmyndigheten för lagen utövar bör vara begränsad.

Med beaktande av att införandet av regleringen är ett stort steg i sig gör vi bedömningen att några sanktionsmöjligheter inte bör införas i nuläget. Däremot bör tillsynsmyndigheten få besluta om förelägganden, även vid vite. Beslut att förelägga vid vite bör publiceras på myndighetens webbplats, eftersom det kan antas främja efterlev-

naden och även ge vägledning till alla som omfattas av lagen om dess innebörd och tillämpning.

Det är angeläget att tillsynen är oberoende och bidrar till att förhindra kringgåenden av bestämmelserna samt att det allmännas resurser används på bästa sätt. Att samordna den föreslagna lagens administration och tillsyn med den för insynslagen är en fördel.

Vi föreslår därför att om en anmälan från den som uppgifterna rör eller någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska tillsynsmyndigheten utreda om någon har brutit i sina skyldigheter enligt lagen i vissa avseenden.

Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite. Ett beslut om föreläggande som riktar sig till ett offentligt organ som inte är ett offentligt företag ska dock inte få förenas med vite.

Beslut om föreläggande vid vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Tillsynsmyndigheten ska göra uppgifter i anmälningar och redovisningar tillgängliga för allmänheten på myndighetens webbplats. Detsamma ska gälla uppgifter om myndighetens beslut om föreläggande vid vite. Om en person har invänt mot uppgifter om sig själv i en redovisning ska myndigheten även få göra uppgifter om invändningen tillgängliga för allmänheten på sin webbplats.

Kammarkollegiet ska vara tillsynsmyndighet.

### *Uppförandekod är en fråga för respektive verksamhet*

Kommittén bedömer att ansvaret för att utveckla etiska riktlinjer för aktörer som bedriver påverkanskommunikation i första hand bör ligga på branschorganisationerna för företag verksamma inom PR/PA-sektorn. På samma sätt bör Riksdagsförvaltningen respektive Regeringskansliet avgöra i vilken mån riksdagsledamöter och statsråd, samt anställda vid nämnda myndigheter, ska omfattas av uppförandekoder.

Utvecklingen bör följas och det kan finnas anledning att på nytt överväga frågan om åtgärder bör vidtas för att främja en etisk praxis på området.

### **Grundläggande fri- och rättigheter och Grecos rekommendationer**

Vi bedömer att våra förslag är förenliga med de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen.

Vårt förslag att aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska ha en registrerings- och redovisningsskyldighet kan möjligen anses innebära en viss begränsning i yttrandefriheten och bör därför regleras i lag. Den förslagna regleringen uppfyller emellertid i hög grad de krav som gäller för att få göra en sådan begränsning.

Motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föranleder ingen annan bedömning.

Förslagen är också förenliga med gällande bestämmelser om skydd för personuppgifter.

Våra förslag innebär även att Sverige helt, eller i väsentligt högre grad än i dag, genomför Grecos rekommendationer till vårt land om insyn i finansiering av partier och om reglering av lobbyaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande.

---

Kommittén är enig när det gäller förslagen om ändringar i lagen om insyn i finansiering av politiska partier. Tre ledamöter har reserverat sig mot kommitténs beslut att föreslå en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Sex ledamöter har reserverat sig mot kommitténs beslut att inte föreslå en lag med vissa bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål.



# Summary

## **The Committee's remit and its background**

The 2023 Committee of Inquiry on Transparency's (the Committee) remit has two overarching strands, both of which can be said to relate to boosting public transparency in policy-making processes. These are, firstly, transparency in the funding of political parties and election candidates, and secondly, transparency in contacts between policy makers and lobbyists. Both types of regulation exist in a large and growing number of democracies governed by the rule of law, including neighbouring countries.

Where Sweden is concerned, a breakthrough took place ten years ago regarding how the need for regulation providing greater transparency in the funding of political parties and election candidates is viewed, in the form of the former Act on Transparency of Party Financing (2014:105). In terms of transparency regarding communication between policy makers and lobbyists, no such breakthrough has yet taken place. A regulation on transparency in such contacts would thus be a novelty in Sweden.

The first part of our remit concerns the funding of political parties. Our terms of reference require the Committee to review the current Act on Transparency in Political Party Financing (2018:90), the Transparency Act, and consider whether there is a need to clarify the ban on anonymous donations, whether separate fundraising organisations should be obliged to keep accounts, whether these accounts should cover expenditure, assets and liabilities, and whether the regulation on independent auditing should be amended. The Committee must also consider whether foreign donations should be prohibited or otherwise subject to special regulation.

In addition, the Committee is to consider whether special requirements regarding transparency or consent from individual members

should be introduced in relation to donations that labour market organisations make to political parties. Under additional terms of reference received in the final phase of its work, even if the Committee decides not to recommend introducing special requirements for consent, it is to report on what legislation with such requirements might look like.

The second part of the remit concerns transparency in contacts between policy makers and lobbyists. The Committee is to consider whether a regulation requiring such transparency should be introduced and, if so, how it should be designed and administered.

### **Our starting points**

The Committee's starting points in developing our proposals have been as follows.

Individuals and organisations attempting to influence policy decisions is part of democracy. It is important that people do not feel that legislation prevents or hinders such engagement. Legislation should therefore not discourage individuals from making financial donations to political parties or candidates. Nor should it discourage individuals or organisations from taking various initiatives that aim to influence policy decisions. Access to policy makers should not be hampered; nor should the dialogue between political bodies and civil society be impeded.

It is important for trust in policy-making processes that they are transparent and are perceived as such by citizens, so that they can be scrutinised and understood. The public has a legitimate interest in knowing which financial interests are linked to political parties and candidates. There is also a need to boost the ability of individuals to gain an insight into lobbyists' contacts with policy makers as part of the policy-making process.

Transparency systems should not be unnecessarily complicated, costly or administratively burdensome, either for individuals or the state. This is of particular importance for individual stakeholders who are less well resourced, as it may otherwise lead to inequality in opportunities to exert an influence. At the same time, systems should be transparent and effective and, as far as possible, designed so that they cannot be circumvented. Regulatory frameworks should

be designed, as far as possible, to prevent corruption in the broader sense of the term, i.e. including various forms of undue influence and conflicts of interest.

Recognising that political integrity can also be challenged in other ways, in the part of our remit relating to transparency in lobbying we are limiting ourselves to the instructions in the terms of reference to assess the advantages and disadvantages of a regulation requiring transparency in contacts between policy makers and lobbyists and how such a regime could be designed. Since the introduction of a regulation in this area would be a novelty in Sweden, a certain amount of caution should be exercised when designing the regulatory framework. Once the legislation has been in force for some time, an evaluation should be made of how it has worked and whether there are reasons to make amendments and broaden its scope.

It is a given that legislation impacting political parties and the functioning of parliamentary democracy must be compatible with fundamental rights and freedoms. Sweden must also endeavour to fulfil its international commitments, including recommendations from international bodies such as the Council of Europe and its anti-corruption monitoring body GRECO (Group of States against Corruption), as well as the OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development).

### Some amendments to the Transparency Act

The Committee proposes a number of amendments to the Transparency Act and makes certain assessments based on its remit.

The Transparency Act applies to political parties and their sub-organisations, Riksdag members and their deputies, and election candidates for the parties. Below, we use ‘parties and candidates’ as a collective term for these.

#### *Threshold applicable to the ban on anonymous donations to be removed*

Today, under the Transparency Act, parties and candidates may not accept anonymous donations to the extent that their value exceeds 0.05 price base amounts (SEK 2 940 for 2025; 1 price base amount

= SEK 58 800). A donation is anonymous if the recipient does not know and cannot without significant difficulty establish the identity of the donor. In an annual revenue recognition statement to the Legal, Financial and Administrative Services Agency (Kammarkollegiet), the identity of the donor must be stated for donations exceeding 0.5 price base amounts (SEK 29 400 for 2025). If a donor has made more than one donation during the year to which the revenue recognition statement relates, the donations should be aggregated and treated as a single donation in the statement. Information on the identity of the donor means their name and either their personal or corporate identity number or their address. The provisions of the Transparency Act require those obliged to keep accounts to keep records of donors and the value of donations made in order to aggregate donations from the same donor over an accounting period. The number and value of anonymous donations below the threshold for the ban must also be recorded, as the revenue recognition statement must include this information. Very small donations (less than 0.005 price base amounts, SEK 294 for 2025) are exempt from this obligation.

After the Transparency Act entered into force, GRECO recommended that Sweden introduce a general ban on donations from donors whose identity is not known to the party or candidate. GRECO has emphasised that the ban could otherwise be circumvented.

It has also been recognised in public debate that the ban on anonymous donations can be circumvented. One example of this is the report by the Swedish television programme *Kalla fakta* (which conducts investigative journalism) entitled “The parties’ secret money” from August 2022. The report showed certain representatives of political parties suggesting to a person they perceived as a potential donor various ways in which the individual could make a larger donation without their identity being disclosed.

The party secretaries of the Riksdag (parliamentary) parties told the Committee that donations are generally made via the Swish mobile payment system or by bank transfer, making it almost always possible to find out who the donor is. Therefore, in practice, anonymous donations are very rare. Anonymous donations that cannot be repaid to the donor must be paid to the Legal, Financial and Administrative Services Agency. Since the Transparency Act came into force in January 2019, this has only happened once.

Removing the threshold applicable to the ban on anonymous donations would reduce the possibility of circumventing the law. There does not seem to be any strong reason to retain the threshold. In view of this, the Committee proposes that it should be prohibited for parties or candidates to accept anonymous donations. The current threshold applicable to the ban on anonymous donations must be removed.

However, the possibility of simplified processing of small donations (below 0.005 price base amounts) should remain unchanged, as should the threshold for disclosing the donor's identity (above 0,5 price base amount).

The ban on anonymous donations also applies to the parties' sub-organisations. It should not be extended to companies, foundations and other legal entities over which the association obliged to keep accounts has a controlling influence, or which are linked to the organisation by their purpose. Banning anonymous donations to such organisations may have consequences that are difficult to foresee, and the current regulatory framework provides good transparency in relation to their funding.

*Donations passed on by separate fundraising organisations or others only to be accepted if the party is informed of the original donor*

In the view of the Committee, the obligation to keep accounts under the Transparency Act should not apply to separate fundraising organisations, i.e. bodies formed for the purpose of supporting a party or an election candidate but entirely outside the control or influence of the party or election candidate. It would be too difficult to specify the criteria governing which bodies would be covered with sufficient precision were this to be the case. On the other hand, there is a need to introduce provisions to prevent separate fundraising organisations being used to conceal the identity of the donor when donations to parties or candidates are made.

The Committee therefore proposes it be clarified that a donor within the meaning of the Transparency Act is anyone who has made a donation with the intention or knowledge that it will reach a particular party or candidate, irrespective of whether the donation has been passed on by someone else. This means that donations passed on by others without the identity of the original donor being dis-

closed must be considered anonymous and inadmissible. Thus, donations may not be received from fundraising bodies without them simultaneously disclosing the names of the individuals who have made donations to the body in question.

*Clarification that donations should be accounted for as far as possible*

The provisions and preparatory works of the Transparency Act already make it clear that goods and services are also donations that should be accounted for as far as possible. It is important that everyone is aware of this and that it is clear where the boundaries lie regarding what is to be accounted for. The Committee therefore proposes it be clarified in the Transparency Act that a donation in the form of a service, which has been provided to someone without their explicit or implicit consent, does not need to be accounted for.

*Clarification of the responsibility of those obliged to keep accounts to prevent circumvention*

The Committee also proposes that those obliged to keep accounts under the Transparency Act should have a responsibility to act if there are circumstances that give reason to suspect that a donation has been passed on by someone other than the donor and the party or candidate has not received sufficient information about the donor. The same is to apply if the party or candidate is aware of circumstances that give reason to suspect that a donor has made so many donations, below the threshold for simplified processing of small donations or as part of a fundraising campaign or otherwise, that the sum exceeds the threshold for disclosing the donor's identity. In the above-mentioned situations, the party or candidate should be obliged to investigate the matter, and if it is not possible to obtain sufficient clarity, the donation should be considered anonymous.

*Obligation to keep accounts to be extended  
to cover costs, assets and liabilities*

Keeping accounts under the Transparency Act currently only applies to revenue. Several international bodies have recommended that Sweden extend the obligation of parties and candidates to keep accounts to cover expenditure, assets and liabilities. This is one of the major issues that GRECO considers Sweden still needs to address in order to be considered to have met the Council of Europe recommendation in this area. The vast majority of countries comparable to Sweden have legislation on party funding transparency that includes information on expenditure, assets and liabilities. The party secretaries of the Riksdag parties have chiefly stated that all party associations already provide this information in annual accounts or similar, and that it would not be particularly administratively burdensome to provide the information in accounts under the Transparency Act.

The Committee recognises that accounts including costs, assets and liabilities would provide a more complete picture of the funds used by parties and candidates in their political activities and how they fund these activities. Furthermore, loans may risk making the recipient dependent on the donor to as great an extent as donations.

In light of this, we propose that the obligation to keep accounts under the Transparency Act be extended to cover information on costs, assets and liabilities. The accounts of an association must state the amount of all costs, assets and liabilities, specifying in particular the size of certain categories and certain information about them. In particular, election campaign costs must be specified. As regards loans from individuals, the identity of the lender must be specifically disclosed in the accounts if the value of the loan exceeds 0.5 price base amounts. A Riksdag member's or their deputy's accounts must state election campaign costs and loans from individuals.

The Committee does not consider that any amendment should be made to the criteria for exemption from the obligation to keep accounts.

*Requirement for auditors to audit accounts  
to be expanded in certain ways*

Currently, under the Transparency Act, accounts must be audited by an auditor if the organisation submitting the accounts is required to appoint an auditor by law or under its articles of association. In such case, a written statement from the auditor must be attached to the accounts. GRECO has recommended that Sweden ensure that all parties that have received donations above the threshold under the Transparency Act should be required to have their accounts audited by an auditor. The party secretaries of the Riksdag parties described to the Committee that the associations included in their parties generally have lay auditors who audit the accounts.

However, only a few associations are required by law to appoint an authorised or approved public accountant. They have also indicated that if more associations than today were obliged to engage such an auditor to audit their accounts, it would be very burdensome for them, both financially and in terms of administration. The Legal, Financial and Administrative Services Agency has informed the Committee that around two thirds of the accounts submitted by associations have an auditor's statement attached. Furthermore, party associations that receive municipal or regional party subsidies are currently obliged to submit a written account of the use of party subsidies. This account must have been reviewed by an auditor specially appointed by the recipient, whose statement must be attached to the account.

After having considered various options, the Committee proposes that all associations obliged to keep accounts under the Transparency Act be required to have an auditor or a special auditor review the revenue recognition statement and issue a statement on the review. Those not required by law or their articles of association to appoint an auditor must appoint a special auditor to carry out the review.

*Supervision to be slightly more proactive  
and encompass new obligations*

Under the Transparency Act, the Legal, Financial and Administrative Services Agency supervises compliance with the Transparency Act. The Agency may issue the orders necessary for supervision,



including those imposing fines. The Agency must investigate whether anyone has failed to fulfil their obligations under the Act in certain respects if a report from an individual or other circumstances give special reason to do so. In certain situations, the Agency may charge a late fee or special fee.

The Committee proposes that if an investigation shows that a person/organisation obliged to keep accounts has omitted a cost, asset or liability from the accounts, a special fee should be charged in a similar way as it is today if revenue has been omitted. We consider that the supervision of the Transparency Act should essentially focus on the same aspects as today, but that the supervisory authority should, if necessary, exercise more proactive supervision, for which the current legislation allows. The Legal, Financial and Administrative Services Agency should remain the supervisory authority for the Transparency Act.

### **A ban on foreign donations**

Sweden is one of the relatively few countries in the world that has no regulations prohibiting political parties from accepting foreign donations or restricting such donations. The issue of foreign influence on national decision-making processes has long been recognised by bodies focusing on democracy, free and fair elections and human rights, including the Council of Europe and the Venice Commission. Developments in security policy and some high-profile cases of foreign powers influencing or attempting to influence policy making have once again placed the issue firmly on the agenda.

The extent to which foreign donations to parties and candidates occur is difficult to determine with certainty. The results of the Committee's survey, as well as our review of the parties' and candidates' revenue recognition statements to the Legal, Financial and Administrative Services Agency, indicate that this does not occur to any significant extent. It is nevertheless important, as a matter of principle and as a precautionary measure, to introduce provisions that prohibit donations from foreign sources as a starting point. It must not be possible for foreign states or other stakeholders to influence Swedish political elections or political opinion forming in an inappropriate or covert manner. Political parties and political

movements in Sweden must be independent of foreign stakeholders. Cross-border transactions may also make it more difficult to identify the donors behind donations and thus fulfil the purpose of the Transparency Act of ensuring public transparency of party funding. Exceptions need to be made so as not to hinder political cooperation within the European Union or similar bodies or otherwise unnecessarily impede parties in sharing experiences internationally.

The Committee therefore proposes the introduction of a ban on accepting foreign donations, which would apply to political parties, sub-organisations, Riksdag members, deputy members and election candidates. Foreign donations should be taken to mean donations from a natural person who is not a Swedish citizen or registered in Sweden, or from a non-Swedish legal entity. The ban should not apply to small donations intended to cover expenditure in the context of international cooperation between political parties, or to donations from the institutions of the European Union. The recipient of a foreign donation should be obliged to repay it to the donor or, if that is not possible, to pay it to the Legal, Financial and Administrative Services Agency within three months. If this does not take place, the recipient of the foreign donation will be charged a special fee, the amount of which is twice the amount of the donation.

### **Member transparency and consent regarding donations made to parties by labour market organisations**

The information published on the Legal, Financial and Administrative Services Agency's website normally provides a good insight into the donations that labour market organisations make to parties and candidates. This information is also available in the parties' annual reports, which are public. Furthermore, the organisations themselves often provide some information on their websites about any support to political parties.

The Committee therefore considers there to be no need to introduce special rules on transparency for members when labour market organisations make donations to parties or candidates.

Labour market organisations do make donations to some parties, although this practice has gradually decreased over the past decade. It can be a means of trying to influence policy in a direction that the organisation considers beneficial to its members. Given the

special role of such organisations in regulating labour market conditions, this can also be viewed as problematic by individual members. The main reason for membership is usually not of a party-political nature, and remaining outside the organisation may appear less advantageous.

The right to organise in the labour market is a key component of freedom of association. The right of organisations to decide how to use their funds and how to conduct their activities should therefore be safeguarded.

Labour market organisations are democratically structured and individual members can exert influence, e.g. by submitting proposals to their local organisation or to the union's congress, or by standing for election as a union representative at the union's congress.

In Denmark, there are legal provisions requiring labour market organisations to ensure that donations to parties funded by membership fees are voluntary for the member. According to the preparatory work, the fact that members can thus be exempted from paying for donations to parties via their fees is not intended to determine whether or not the association in question can provide financial support to political parties. In some countries of the world, donations from trade unions to political parties are prohibited. In Europe, this includes France and Greece.

The Committee finds it difficult to see how a regulation could be designed to give a member of a labour market organisation a real possibility to consent or not consent to the organisation making donations to a party without the legislation being open to constitutional challenge.

The Committee therefore considers that there should be no special requirements to provide for the possibility of obtaining the consent of individual members in the case of donations from labour market organisations to parties or candidates.

Notwithstanding this assessment, and in accordance with additional terms of reference, the Committee describes how comprehensive legislation requiring donations from labour market organisations to political parties to be voluntary for the individual member could be designed and analyses and assesses how such legislation would relate to relevant regulatory frameworks.

## Transparency in contacts between policy makers and stakeholders seeking to influence decisions

External stakeholders seeking to influence policy decisions, i.e. stakeholders representing various interests and in contact with policy makers or their staff with the aim of influencing policy decisions, are usually referred to as lobbyists. These can be PR/PA consultants<sup>1</sup> or similar representatives, as well as companies, organisations or other bodies. In order to avoid misunderstandings or the reader being influenced by preconceived notions of what a lobbyist is, we use the term 'stakeholder seeking to influence' in the report in the first instance. Sometimes we also use the words lobbyist, interest representative or advocate to mean the same thing.

### *Regulation on transparency to be introduced*

Informal stakeholder advocacy, including contacts with policy makers, has taken on an increasingly significant role in policy making in Sweden. It is also increasingly being carried out by professional advocates in the form of consultants or PR/PA staff. Our survey shows that policy makers in the Riksdag and Government and their staff have frequent contacts with stakeholders seeking to influence policy decisions.

Corruption is low in Sweden but is reported to be increasing, and Sweden has lost ground in international comparisons over the last decade. Most corruption in Sweden takes place unobtrusively and in the context of friendly contacts. One serious problem is that criminal networks exploit contacts with officials and elected representatives. In its action plan against corruption and undue influence, the Government emphasises transparency as being crucial to counteracting conflicts of interest, with the establishment of our Committee being one of several steps taken.

Internationally, there is growing awareness of the need for transparency in policy-making processes in response to changing societal and technological conditions for political activities, the national security situation and the existence of foreign influence. The Council of Europe and the OECD have adopted recommendations that countries should introduce legislation on the transparency of lobby-

---

<sup>1</sup> Consultants in the sphere of public relations or public affairs.

ing activities and on how the legislation should be designed in different respects. They have also made recommendations to Sweden to introduce such legislation. The EU is preparing a proposal for a Directive establishing harmonised requirements in the internal market on transparency of interest representation carried out on behalf of third countries.

Two thirds of European countries that are members of the OECD have some form of legislation for lobbying transparency, as do countries such as the United States, Australia and Canada. Finland introduced such legislation in 2024, and work on legislation in this area is under way in several countries.

The principle of public access to official documents is a strong legal principle with a long tradition in Sweden. However, the existing regulatory framework does not currently provide transparency in contacts between lobbyists and policy makers, except in certain respects. The public has a legitimate interest in good general transparency regarding the nature of such contacts. Transparency can be expected to help strengthen trust in the political system, uphold good ethical practices and discourage inappropriate bonds and behaviour.

At the same time, it is essential that contacts between policy makers and individuals are not impeded. A regulatory framework can – and should – be designed so that it is easy to comply with and does not place a heavy burden on individuals. Making these contacts visible may also inspire further, increasingly diverse contacts. We believe that any inhibiting effect will diminish once the system has been in place for a while.

In view of this, the Committee proposes the introduction of an act aimed at ensuring public transparency in communications between organised stakeholders and policy makers, the intention of which is to influence policy decisions: the Act on Transparency in Communications Aimed at Influencing Policy Decisions.

### *Transparency to cover advocacy communication*

A word other than lobbying should be used in the Act to avoid misunderstandings or preconceptions about what it means. Political advocacy consultants sometimes act as representatives, but equally

often, they only provide advice and support to their clients. Both phenomena should be covered by the Act, obviously as well as advocating on one's own behalf.

Only direct contacts should be covered, but it should not matter on whose initiative, where or how the contact takes place. Furthermore, the Act should be limited to communications aimed at influencing preparation of or decisions in a case. Early contacts aimed at initiating a case or generating interest in an issue are a key part of political advocacy but should be left out of the equation, particularly because the Act concerns regulation of a completely new area. This distinction also clarifies that advocacy is directed at policy makers in their capacity as such, as opposed to contacts made with them in their capacity as representatives of a political party, for example.

The Committee proposes that the regulation on transparency should apply to advocacy communication, which should refer to contacting a policy maker or employee of a policy maker on one's own behalf, with the aim of influencing the preparation or decisions on a case to promote a particular interest or outcome. It should also refer to such contact on behalf of another person or providing advice or support to someone who has such contact if this is performed as a service in the course of business operations.

*Stakeholders seeking to exert influence to be required to provide certain information*

The regulatory framework should include an obligation to provide information on advocacy communication. Policy makers are responsible for carrying out their remit with integrity, but an obligation for them to disclose information on all stakeholders with whom they are in contact could be perceived as making it more difficult for them to carry it out. Advocates are also the only ones who have access to relevant information on their activities and who can be responsible for the accuracy of the information. According to international recommendations, advocates should be responsible for providing information.

The Committee therefore proposes that stakeholders engaged in advocacy communication should be required to provide certain information about this.

*Policy makers and their staff to be covered*

Advocates target policy makers, but also their staff. The results of the Committee's survey show that Riksdag members and Government ministers have frequent contact with such advocates, but also that both political and non-political officials in the Riksdag Administration and the Government Offices of Sweden have such contact to a relatively large extent. This picture is confirmed by our consultations with representatives of the PR industry and stakeholder organisations, among others.

Research, reports from government agencies and our consultations suggest that policy makers at regional and local levels also have extensive contacts with advocates, and that the risk of conflicts of interest and inappropriate behaviour is equally high at these levels.

The Committee attaches great importance to the fact that legislation would be being introduced in a previously unregulated area and considers that some caution should be exercised.

The Committee proposes that Government ministers and Riksdag members should be considered to be policy makers who may be subject to advocacy communication. Furthermore, political and non-political officials in the Government Offices of Sweden and Riksdag Administration, as well as certain participants in special inquiries or committees of inquiry convened by the Government, are to be regarded as staff of policy makers who may be subject to advocacy communication.

The Committee considers that representatives of administrative authorities, state-owned companies or courts should not be included in the regulatory framework as recipients of advocacy. Nor should policy makers at regional and local level either. Once the regulatory framework has been in force for some time, the question of whether they should be included should be reconsidered.

*Legal entities and sole traders engaged in advocacy communication to be covered with certain exceptions*

Only advocates with a certain degree of organisation and long-term engagement should be covered. Private individuals should not be covered, nor should sole traders that are not PR agencies or similar. The regulatory framework should be designed to be easy to follow

with as few opportunities for circumvention as possible. There should therefore be few exceptions to the general rule.

The Committee proposes that a legal entity engaged in advocacy communication should be obliged to provide information. The same should apply to a sole trader whose main activity is external relations and communication. The group affected should coincide with those whose business is 'public relations and communication' under the SNI classification<sup>2</sup>.

A government agency or another public stakeholder that is not a public company, which only engages in advocacy communication within its remit, should be exempted from the obligation to provide information.

Similarly, other states, the European Union and international intergovernmental organisations should be exempted from this obligation when advocacy communication takes place within the context of such cooperation or normal diplomatic relations.

Political parties with a mandate in a policy-making assembly or otherwise in receipt of publicly funded party subsidies should also be exempted, along with sub-organisations of such parties.

### *Exceptions to be made for certain types of contacts*

Exceptions should also be made for certain types of contacts or activities, but even these exceptions should be as few as possible.

The Committee proposes that normal errands carried out by an individual or a company at a government agency be excluded from the obligation to provide information.

Furthermore, exceptions should be made for legal advice subject to a lawyer's statutory professional privilege.

Exceptions should also be made for participation in a working group, inquiry or similar appointed by the Government or Riksdag in which participation is documented in a separate system, with the opportunity for the public to access the documentation.

Finally, exceptions should be made for contacts whose disclosure could jeopardise national security, public order and safety, or the life or health of an individual.

---

<sup>2</sup> SNI (Swedish Standard Industrial Classification) is used to classify units such as companies and places of work according to their economic activities.



Many types of contacts are already excluded because of how we propose to define advocacy communication. We consider this to include contacts for journalistic or research purposes and contacts encompassed by the state's corporate governance.

*Information to pertain to the stakeholder and the advocacy communication undertaken*

We propose that a stakeholder subject to the obligation to provide information should register no later than 30 days after starting to engage in advocacy communication and provide certain basic information about its organisation, such as contact details and a general description of activities. The stakeholder should be responsible for notifying changes, and if it has ceased to engage in advocacy communication, the registry authority should deregister the stakeholder.

A registered stakeholder must then submit an account of the advocacy communication undertaken to the registry authority, three times per year. The account should include information on the topics covered by the advocacy communication, the policy makers or staff members with whom the stakeholder has been in contact, the main method of contact and the approximate extent of the contact. If the advocacy communication has been performed on behalf of someone else or has consisted of providing advice or support to someone else engaged in such communication, this must be stated.

Once a year, the stakeholder should also be obliged to provide information on the resources used for advocacy communication during the year in terms of the number of individuals involved and the number of person-years used, as well as the cost of services purchased. If advocacy communication has been performed on behalf of someone else or has consisted of providing advice or support to someone else engaged in such communication, the turnover for such activities must be stated.

*Legal, Financial and Administrative Services Agency  
to exercise supervision and publish information*

Like the Transparency Act, the Act on Transparency in Communications Aimed at Influencing Policy Decisions is an act aimed at boosting transparency in the policy-making process. As with the Transparency Act, compliance with the Act should primarily be monitored by the public. Any monitoring by the supervisory authority responsible for compliance with the Act should be limited.

Given that the introduction of the regulation is a major step in itself, we have concluded that no opportunities for sanctions should be introduced at this time. However, the supervisory authority should be authorised to issue orders, including those imposing fines. The decision to impose a fine should be published on the authority's website, as it is likely to encourage compliance and also provide guidance to all those covered by the Act on its meaning and application.

It is crucial that supervision is independent and helps to prevent circumvention of the provisions and that public resources are used in the best possible way. It would be beneficial to coordinate the administration and supervision of the proposed Act with that of the Transparency Act.

We therefore propose that, if a report from the person to whom the information relates or an individual or other circumstances give special cause for this, the supervisory authority should investigate whether anyone has failed to fulfil their obligations under the Act in certain respects.

The supervisory authority should be authorised to issue such orders as are necessary for supervision and for those engaged in advocacy communication to fulfil their obligations under the Act. It should be possible for a decision on an order to be accompanied by a fine. However, such a decision addressed to a public body that is not a public company should not be accompanied by a fine.

An appeal may be lodged with the general administrative court against a decision on imposing a fine. Leave to appeal will be required for appeals to an administrative court of appeal.

The supervisory authority should make the information contained in notifications and accounts available to the public on its website. The same should apply to information on the authority's

decisions on imposing fines. If an individual has objections regarding information about them included in an account, the authority should also be authorised to make information about the objection available to the public on its website.

The Legal, Financial and Administrative Services Agency is to be the supervisory authority.

### *Code of conduct a matter for each organisation*

The Committee considers that the responsibility for developing ethical guidelines for stakeholders engaged in advocacy communication should primarily lie with the professional organisations of companies active in the PR/PA sector. Similarly, the Riksdag Administration and the Government Offices of Sweden should decide to what extent Riksdag members and Government ministers, as well as staff at the government agencies mentioned, should be subject to codes of conduct.

Developments should be monitored, and it may be appropriate to reconsider whether measures should be taken to promote ethical practice in this area.

## **Fundamental rights and freedoms and GRECO recommendations**

We consider that our proposals are compatible with the fundamental rights and freedoms regulated in the Instrument of Government.

Our proposal that stakeholders engaged in advocacy communication should be subject to a duty of registration and an obligation to keep accounts could possibly be considered to restrict freedom of expression to a certain extent and should therefore be regulated in an act. However, the proposed regulation largely fulfils the requirements for making such a restriction.

The corresponding regulations in the European Convention on Human Rights and the Charter of Fundamental Rights of the European Union do not call for a different assessment.

The proposals are also compatible with existing data protection regulations.

Our proposals also mean that Sweden fully, or to a significantly greater extent than today, will implement GRECO's recommendations to Sweden on transparency in the funding of political parties and on the regulation of lobbying activities in the context of policy making.

---

The Committee has unanimously proposed amendments to the Act on Transparency in Political Party Financing. Three members have expressed a dissenting opinion concerning the proposal for an Act on Transparency in Communications Aimed at Influencing Policy Decisions. Six members have expressed a dissenting opinion with regard to the Committee's decision not to propose an act with certain provisions on labor market organisations' donations for political purposes.

# 1 Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs följande.

### Syftet med lagen

1 § Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare i riksdag och regering, eller medarbetare till dem, med avsikt att påverka politiska beslut.

### Definitioner

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

Med påverkanskommunikation avses även att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, för annans räkning ha kontakt enligt första stycket eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt.

3 § Med politisk beslutsfattare avses i lagen

1. riksdagsledamot, eller
2. statsråd.

Med medarbetare till politisk beslutsfattare avses i lagen

1. politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen,
2. annan anställd i Riksdagsförvaltningen,

3. statssekreterare, politiskt sakkunnig eller annan politisk tjänsteman i Regeringskansliet,
4. annan anställd i Regeringskansliet, eller
5. särskild utredare eller ordförande eller ledamot i kommitté, som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, samt sekreterare eller annan anställd i Regeringskansliet som biträder utredningen eller kommittén.

### Skyldighet att anmäla sig för registrering

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

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte om påverkanskommunikationen bedrivs av

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

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte heller om den påverkanskommunikation som bedrivs avser

1. kontakter inom ramen för sedvanligt uträttande av myndighetsärende,
2. sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats biträdes tystnadsplikt enligt lag,
3. deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen, eller

4. kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller dessutom inte om påverkanskommunikationen sker för annans räkning, eller består i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, och den andra inte är anmälningsskyldig enligt första, andra eller tredje stycket.

**5 §** Anmälan för registrering ska ges in till Kammarkollegiet senast 30 dagar efter den dag då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Anmälan ska innehålla följande uppgifter om den anmälningskyldiga personen:

1. Namn.
2. Organisationsnummer eller, om sådant inte finns, personnummer.
3. Postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande kontaktuppgifter.
4. Verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten.
5. Datum då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Den som har gjort en anmälan i enlighet med första och andra stycket ska vara registrerad.

**6 §** Om en registrerads situation förändras med avseende på de förhållanden som anges i 5 § andra stycket ska personen utan dröjsmål meddela Kammarkollegiet det.

Om en registrerad inte längre uppfyller kraven för anmälningskyldighet enligt 4 § får personen anmäla det till Kammarkollegiet. Myndigheten ska då avregistrera personen efter att innevarande kalenderår är slut och personen har lämnat redovisning enligt 7 § för perioden.

### **Skyldighet att redovisa påverkanskommunikation**

**7 §** En registrerad ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisning ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juni gällande perioden januari till april, senast den 1 oktober gällande

perioden maj till augusti och senast den 1 februari gällande perioden september till december.

**8 §** En redovisning om påverkanskommunikation enligt 7 § ska innehålla följande uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller:

1. Ämnen som den har gällt.

2. I fråga om varje ämne; namn på den eller de politiska beslutsfattare med vilka kontakter har skett eller uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande för den eller de medarbetare till politisk beslutsfattare med vilka kontakter har skett.

3. I fråga om varje ämne; huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges i redovisningen. I fråga om den andra personen ska de uppgifter som framgår av 5 § andra stycket 1 och 2 anges. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 2 och 3.

Redovisningen behöver inte innehålla uppgift om sådan påverkanskommunikation som avses i 4 § andra och tredje stycket.

Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som framgår av första och andra stycket.

**9 §** Den redovisning som enligt 7 § ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 februari ska, utöver de uppgifter som anges i 8 §, innehålla följande uppgifter gällande det föregående kalenderåret:

1. Totalt antal personer som har deltagit i påverkanskommunikation samt antal årsarbetskrafter som de har använt och kostnad för dem.

2. Kostnad för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation samt för marknadsföring, representation och övriga kostnader i samband med påverkanskommunikationen.

3. Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation; omsättning för sådan verksamhet.



## Hur anmälan och redovisning ske ges in

**10 §** En anmälan enligt 5 § eller en redovisning enligt 7 § ska vara skriftlig och ges in elektroniskt på det sätt som Kammarkollegiet anvisar. Kammarkollegiet får medge undantag från detta.

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

Om en anmälan eller redovisningen ges in elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

## Offentliggörande

**11 §** Kammarkollegiet ska göra uppgifter i anmälningar om registrering, meddelanden om ändrade förhållanden och redovisningar om påverkanskommunikation tillgängliga för allmänheten på sin webbplats.

Kammarkollegiet ska på det sätt som anges i första stycket göra uppgifter tillgängliga om myndighetens beslut om föreläggande vid vite enligt 14 §.

Om en person till Kammarkollegiet har framfört en invändning mot uppgifter om sig själv i en redovisning enligt 7 § får Kammarkollegiet göra uppgifter om invändningen tillgängliga på det sätt som anges i första stycket.

## Tillsyn

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

13 § Om en anmälan från den som uppgifterna rör, någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. någon som enligt denna lag är skyldig att anmäla sig för registrering eller meddela ändring av uppgifter i anmälan för registrering eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,

2. uppgifter i en anmälan för registrering eller i meddelande om ändring av uppgifter i en sådan anmälan eller i anmälan om att personen inte längre uppfyller kraven för skyldighet att anmäla sig för registrering är bristfälliga eller felaktiga, eller

3. uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Andra stycket gäller inte föreläggande som riktar sig till myndighet eller annat offentligt organ som inte är ett offentligt företag.

## Överklagande

15 § Beslut om föreläggande enligt 14 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

---

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

2. De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft får ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet senast 60 dagar efter dagen för ikraftträdandet och behöver inte i anmälan ange datum då de började bedriva påverkanskommunikation.

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

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

*dels* att 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 31, 32, 33 och 37 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att det ska införas fyra nya paragrafer, 9 a, 21 a, 22 a och 22 b §§, av följande lydelse,

*dels* att rubriken närmast före 3 § ska lyda ”Skyldighet att redovisa intäkter, kostnader, tillgångar och skulder” med underrubrik ”Vilka som ska lämna redovisning och vad den ska avse”, att rubriken närmast före 6 § ska lyda ”Tidsperioden för en redovisning”, rubriken närmast före 9 § ska lyda ”Förbud mot anonyma och utländska bidrag”, att rubriken närmast före 11 § ska lyda ”Redovisningen” med underrubrik ”Vad en redovisning ska innehålla”, att det ska införas en ny rubrik närmast före 21 a § som ska lyda ”Skyldighet att utreda bidragsgivarens identitet i vissa fall”, att det ska införas en ny rubrik närmast före 22 a § som ska lyda ”Kostnader”, att det ska införas en ny rubrik närmast före 22 b § som ska lyda ”Skulder” och att rubriken närmast före 24 § ska lyda ”När och hur en redovisning ska ges in”.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 2 §

I lagen avses med

parti: ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

ledamot: en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

ersättare för ledamot: en ersättare för en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

bidrag: prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster,

bidragsgivare: den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller sidosorganisation till parti, ledamot,

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

uppgift om bidragsgivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,

uppgift om långgivarens identitet: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,

anonymt bidrag: ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på, och

anonymt bidrag: ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på,

utländskt bidrag: ett bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk, och

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

**Skyldighet att redovisa intäkter**

**Skyldighet att redovisa intäkter, kostnader, tillgångar och skulder**

**Vilka som ska lämna intäktssredovisning och vad den ska avse**

**Vilka som ska lämna redovisning och vad den ska avse**

### 3 §

Ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och var-

Ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som verksamheten har och vilka medel som har kommit in till verksamheten, var-

ifrån medlen kommer (*intäktsredovisning*).

*Intäktsredovisningen* ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *intäktsredovisning* om sin verksamhet.

ifrån medlen kommer *och vad de har använts till*.

*Redovisningen* ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna *redovisning* om sin verksamhet.

## 5 §

En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska lämna *intäktsredovisning* om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för en ledamot.

En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska lämna *redovisning* om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för en ledamot.

## Tidsperioden för en *intäktsredovisning*

## Tidsperioden för en *redovisning*

## 6 §

En *intäktsredovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *intäktsredovisningen* avse kalenderår.

En *redovisning* ska avse räkenskapsår, om den som ska lämna redovisningen är bokföringsskyldig enligt bokföringslagen (1999:1078). I annat fall ska *redovisningen* avse kalenderår.

## 7 §

Ett parti ska lämna *intäktsredovisning* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparla-

Ett parti ska lämna *redovisning* för det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Ett parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparla-

mentet ska lämna *intäktsredovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.

Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *intäktsredovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.

mentet ska lämna *redovisning* för samtliga räkenskapsår eller kalenderår som helt eller delvis sammanfaller med mandatperioden.

Ett parti som annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller får partistöd med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725) ska lämna *redovisning* för varje räkenskapsår eller kalenderår under vilket det har betalats ut stöd.

## 8 §

Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *intäktsredovisning* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.

### Förbud mot anonyma bidrag

Den som efter ett val har utsetts till ledamot eller ersättare för en ledamot ska lämna *redovisning* för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår som han eller hon innehar uppdraget.

### Förbud mot anonyma och utländska bidrag

## 9 §

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag *till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp*.

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag.

## 9 a §

*Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot utländska bidrag, bortsett från mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner.*

## 10 §

Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot enligt 9 §, ska *den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *den delen* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

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

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.

Om det har lämnats ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* som inte får tas emot enligt 9 *eller 9 a §§*, ska *det* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *det* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

*Intäktsredovisningen**Redovisningen*

Vad en *intäktsredovisning* ska innehålla

Vad en *redovisning* ska innehålla

## 11 §

En *intäktsredovisning* för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av

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

*Intäkter ska redovisas indelat i*

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,
3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,
4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),
5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,
6. medlemsavgifter,
7. intäkter från försäljningar och lotterier,
8. intäkter från insamlingar av kontanter,
9. bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, *och*
10. övriga intäkter.

*Första* stycket 8 och 9 gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om den ideella förening som *intäktsredovisningen* avser har ett bestäm-

9. bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder,
10. *finansiella intäkter, och*
11. övriga intäkter.

*Andra* stycket 8 och 9 gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om den ideella förening som *redovisningen* avser har ett bestämmande in-



mande inflytande över verksamheten. Detsamma gäller för intäkter i en stiftelse som är knuten till den ideella föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt i *intäktsredovisningen*.

flytande över verksamheten. Detsamma gäller för intäkter i en stiftelse som är knuten till den ideella föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt i *redovisningen*.

*Kostnader ska redovisas indelat i*

1. *externa kostnader,*
2. *personalkostnader,*
3. *finansiella kostnader, och*
4. *övriga kostnader.*

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

*Tillgångar ska redovisas indelat i*

1. *anläggningstillgångar och*
2. *omsättningstillgångar.*

*Skulder ska redovisas indelat i*

1. *lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och*
2. *övriga skulder.*

## 12 §

En *intäktsredovisning* för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter som avses i 11 § första stycket 7–9.

En *redovisning* för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter, *kostnader och skulder* som avses i 11 § andra stycket 7–9, femte stycket och sjunde stycket 1.

## 13 §

Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti

Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti

ska redovisas av partiet i partiets *intäktsredovisning*.

ska redovisas av partiet i partiets *redovisning*.

#### 14 §

För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spelagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *intäktsredovisningen*.

För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spelagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i *redovisningen*.

#### 16 §

I *intäktsredovisningen* ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.

I *redovisningen* ska varje insamling av kontanter anges särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.

#### 17 §

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

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

#### 18 §

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

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

#### 19 §

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

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

## 20 §

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

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

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

## 21 §

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

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

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

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

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

*Skyldighet att utreda  
bidragsgivarens identitet  
i vissa fall*

*21 a §*

*Om en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat har anledning att misstänka att*

*a. en bidragsgivare till föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har lämnat bidrag av sådant slag och värde som avses i 21 § första och andra stycket, genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, eller*

*b. de uppgifter som föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har om en bidragsgivares identitet inte är korrekta eller inte är tillräckliga,*

*är föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten som bidraget har lämnats till skyldig att utreda saken och ta reda på bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades.*

*Första stycket gäller också bidrag som har lämnats till en sådan verksamhet som avses i 11 § tredje stycket. Den ideella förening som har ett bestämmande inflytande*

*över verksamheten eller som den är knuten till är då skyldig att utreda saken enligt första stycket.*

*Om en utredning enligt första eller andra stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på de uppgifter som anges där, ska bidraget anses vara ett anonymt bidrag.*

## 22 §

För övriga intäkter ska det i intäktsredovisningen anges vad intäkterna huvudsakligen avser.

För övriga intäkter ska det i redovisningen anges vad intäkterna huvudsakligen avser.

## Kostnader

### 22 a §

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

## Skulder

### 22 b §

*För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska uppgift om långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp den sista dagen på det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.*

*Vid bedömningen av lånets värde ska lån från samma långivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.*

## 23 §

Om den som ska lämna *intäktsredovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *revisionslagen* (1999:1079), ska *intäktsredovisningen* granskas av revisorn.

Om den som ska lämna *redovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller *lag*, ska *redovisningen* granskas av revisorn.

*Om skyldighet enligt första stycket inte finns ska redovisningen granskas av en särskild granskare, som den som ska lämna redovisningen ska utse. Detta gäller inte redovisning av en ledamot eller en ersättare för en ledamot.*

Granskningen ska avse om *intäktsredovisningen* har upprättats i enlighet med 3–22 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisions- sed kräver.

Granskningen ska avse om *redovisningen* har upprättats i enlighet med 3–22 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisions- sed kräver.

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

Revisorn *eller den särskilda granskaren* ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till *redovisningen*.

**När och hur en  
*intäktsredovisning* ska ges in**

**När och hur en  
*redovisning* ska ges in**

## 24 §

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

En *redovisning* ska ges in till Kammarkollegiet och ha kommit in till kollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.

Om någon utses till ledamot eller ersättare för en ledamot senare än den 1 april året efter

Om någon utses till ledamot eller ersättare för en ledamot senare än den 1 april året efter

valåret, ska han eller hon i stället ge in sin *intäktsredovisning* för det kalenderår då valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.

valåret, ska han eller hon i stället ge in sin *redovisning* för det kalenderår då valet ägde rum inom tre månader från det att han eller hon utsågs.

## 25 §

En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *intäktsredovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

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

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

En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *redovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

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

## 26 §

En *intäktsredovisning* ska skrivas under av behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig enligt 3 §. En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska skriva under sin *intäktsredovisning*.

Om en *intäktsredovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

En *redovisning* ska skrivas under av behörig företrädare för den som är redovisningsskyldig enligt 3 §. En ledamot eller en ersättare för en ledamot ska skriva under sin *redovisning*.

Om en *redovisning* upprättas elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

## 27 §

Kammarkollegiet ska göra *intäktsredovisningarna* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet som avses i 21 §, om bidragsgivaren är en fysisk person.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en

Kammarkollegiet ska göra *redovisningarna* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares *eller långgivares* identitet som avses i 21 § *eller 22 b §*, om bidragsgivaren *eller långgivaren* är en fysisk person.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag *eller utländska bidrag* som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, leda-



ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

mot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

### 31 §

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

1. någon som enligt denna lag är skyldig att ge in en *intäktsredovisning* inte har gjort det,

2. en *intäktsredovisning* är felaktig, eller

3. någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med 9 och 10 §§.

1. någon som enligt denna lag är skyldig att ge in en *redovisning* inte har gjort det,

2. en *redovisning* är felaktig, eller

3. någon har tagit emot ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* i strid med 9, 9 a och 10 §§.

### 32 §

Om en utredning enligt 31 § 1 visar att någon inte har gett in en *intäktsredovisning* inom föreskriven tid, ska en förseningsavgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som var skyldig att göra det.

Förseningsavgiften är

– 10 000 kronor för en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidorganisation,

– 2 500 kronor för en annan ideell förening, och

– 500 kronor för en ledamot och en ersättare för en ledamot.

Om en utredning enligt 31 § 1 visar att någon inte har gett in en *redovisning* inom föreskriven tid, ska en förseningsavgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som var skyldig att göra det.

### 33 §

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter, *kostnader, tillgångar eller skulder* har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut

fysiska person som har lämnat *intäktsredovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade *intäkterna*, dock högst 100 000 kronor.

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

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

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

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

av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar *summan av* de felaktigt eller icke redovisade *beloppen*, dock högst 100 000 kronor.

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

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

### 37 §

Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har

Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har

lämnats i en <i>intäktsredovisning</i> eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.	lämnats i en <i>redovisning</i> eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt denna lag.
--	---

---

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

2. Bestämmelserna om ändringar i fråga om vad en redovisning ska innehålla och om granskning och yttrande av revisor ska tillämpas för första gången på redovisning som avser kalenderåret 2027 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2027.



## 2 Kommitténs uppdrag och arbete

### 2.1 Inledning

I detta kapitel redogör vi översiktligt för kommitténs uppdrag och arbete samt avslutar med att beskriva hur betänkandet är disponerat.

### 2.2 Kommitténs uppdrag

Kommitténs uppdrag framgår av de ursprungliga direktiven den 15 juni 2023 (dir. 2023:88) och tilläggsdirektivet den 23 januari 2025 (dir. 2025:7), se *bilaga 1* och *bilaga 2*. Uppdraget har två övergripande delar, som båda syftar till att stärka allmänhetens insyn i politiska beslutsprocesser.

Den första delen innebär att kommittén ska göra en översyn av delar av regleringen i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, insynslagen. Kommittén ska ta ställning till om det finns behov av förtydliganden av förbudet mot anonyma bidrag, om särskilda insamlingsorganisationer ska omfattas av redovisningsskyldigheten, om redovisningen ska omfatta utgifter, tillgångar och skulder samt om regleringen avseende oberoende revision bör förändras. Kommittén ska också överväga och ta ställning till om utländska bidrag ska vara otillåtna eller på annat sätt omfattas av en särskild reglering samt om det bör införas särskilda krav på transparens eller samtycke från enskilda medlemmar i samband med bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier. Enligt tilläggsdirektivet ska kommittén, även om den inte tar ställning för att det ska införas särskilda krav på samtycke, redovisa hur en författningsreglering med sådana krav skulle kunna se ut.

Den andra delen av uppdraget innebär att kommittén ska överväga och ta ställning till om en reglering ska införas med krav på transparens

och insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister samt hur en sådan reglering i så fall ska utformas och administreras.

## 2.3 Arbetet i kommittén

Kommittén har under uppdragstiden haft regelbundna sammanträden, där såväl kommitténs ledamöter som experter och sakkunnig har deltagit. Fjorton sådana sammanträden har hållits, varav ett sträckte sig över två dagar. Sekretariatet har tagit fram underlag inför sammanträdena som har legat till grund för kommitténs diskussioner och ställningstaganden. Kommitténs beslut har fattats i helgrupp och efter diskussion med ledamöter, experter och sakkunnig närvarande.

Kommitténs ordförande och sekreterare har utöver detta haft regelbunden kontakt med sakkunnig och experter, som representerar Justitiedepartementet, Finansdepartementet och Kammarkollegiet, inklusive fyra separata möten.

Mellan kommittésammanträdena har främst ordföranden och sekreteraren haft möten och vidtagit andra åtgärder för utredning och samråd. I det följande redovisar vi vilka dessa åtgärder i huvudsak har varit.

En del av utredningsarbetet har bestått i att inhämta och studera material inom aktuella områden, såsom forskning och rapporter från myndigheter och andra organ. I enlighet med direktiven har vi hållit oss informerade om relevant arbete inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU. Vi har tagit del av internationella dokument samt gjort en kartläggning i viss utsträckning av andra länders reglering på de områden som vårt uppdrag rör.

För genomgång av de länders reglering som vi beskriver närmare i betänkandet har vi tagit del av respektive lands lagstiftning, förarbeten, riktlinjer och annan information som vi har hämtat från officiella webbplatser. I vissa fall har vi även haft kontakt med personer från länderna i fråga, vilket vi redogör för i det följande.

Frågorna om insyn i lobbning och förbud för politiska partier att ta emot utländska bidrag bedömdes av kommittén kräva mest arbete och kunskapsinhämtning. Hösten 2023 ägnades därför åt att påbörja arbetet med dessa frågor och vi vidtog i denna del bland annat följande särskilda utredningsåtgärder.

Ordföranden och sekreteraren hade kontakt med flera olika forskare, bland dem professor Per Ola Öberg och filosofie doktor Camilla Nothhaft, för att tillse att kommittén tog del av relevant litteratur på området samt för att undersöka möjligheten att genomföra en enkätundersökning eller intervjuer. Kontakter inleddes under hösten 2023 med SOM-institutet vid Göteborgs universitet och kommittén träffade en överenskommelse med institutet om att genomföra en enkätundersökning med syfte att närmare granska hur kontakten mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer ser ut. Syftet var även att kartlägga förekomsten av utländska bidrag till svenska partier, ledamöter och valkandidater. Undersökningen riktade sig till riksdagsledamöter och statsråd, statssekreterare och politiska sekreterare eller tjänstemän i riksdagen och Regeringskansliet samt opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. Ansvarig forskare för undersökningen var docent Patrik Öhberg, biträdande föreståndare vid SOM-institutet. Enkäten genomfördes under våren 2024 och resultatet rapporterades till kommittén i augusti samma år.

Kommittén tog även del av relevanta resultat av den så kallade Kommun- och regionfullmäktigeundersökningen, KORFU (tidigare Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen, KOLFU), gällande lobbning på regional och lokal nivå, och hade kontakt med ansvarig forskare vid Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet. Vidare tog kommittén del av en undersökning genomförd i augusti 2024 av Novus på uppdrag av Svensk PR, om allmänhetens inställning till krav på transparens i lobbingsprocesser, och hade kontakt med ansvarig för den undersökningen.

För att ta del av erfarenheter av EU:s öppenhetsregister och regler om redovisning av möten och kontakter bjöd kommittén in två före detta EU-parlamentariker, Jytte Guteland och Christofer Fjellner, till sitt sammanträde i januari 2024 samt hade kommitténs ordförande och sekreterare ett möte i december 2023 med före detta EU-kommissionären Cecilia Malmström.

Vi identifierade också tidigt att Finlands erfarenheter av att 2024 ha infört en lag med syfte att öka öppenheten i politiskt beslutsfattande, lagen om öppenhetsregistret, var av stort intresse för kommittén. Vi tog kontakt med relevanta personer i Finland och kommitténs ordförande träffade i maj 2024 i Sverige en representant för finska Justitieministeriet som hade varit med och tagit fram den finska lagen. I oktober 2024 genomförde kommitténs ordförande, sak-

kunnige, experter och sekreterare en studieresa till Finland för ett gemensamt möte med finska Justitieministeriet, Statens revisionsverk och Delegationen för öppenhetsregistret. Statens revisionsverk administrerar såväl lagen om öppenhetsregistret som det finska regelverket om insyn i finansiering av partier och valkampanjer och mötet ägnades åt deras erfarenheter av båda dessa regelverk.

Ordföranden och sekreteraren hade i januari 2024 ett gemensamt möte med de tre stora branschorganisationerna inom PR/PA – Precis, Svensk PR och Komm – och samtalade med dem om hur branschen ser ut, hur de arbetar, vilka etiska principer som finns och hur de ser på en reglering om insyn i politiskt påverkansarbete. Representanter för dessa organisationer delgav också hela kommittén sina synpunkter vid kommitténs sammanträde i juni 2024.

Kommittén hade i april 2024 ett möte med IOGT-NTO rörande organisationens syn på behovet av lagstiftning om insyn i lobbning, bland annat utifrån en rapport om det som de hade finansierat. Vidare deltog kommitténs ordförande och några av dess ledamöter vid en hearing som IOGT-NTO anordnade i riksdagen i maj samma år på temat att införa ett transparensregister för lobbying.

Kommittén skickade ut en inbjudan till möte eller kontakt till Transparency International Sverige (TI Sverige), International Idea och Institutet mot mutor. Det resulterade i ett möte med TI Sverige samt kommunikation med och input per mejl från International Idea.

Möten hölls också med ordföranden och sekreteraren i Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner (Karensnämnden), som berättade om sin verksamhet, och med representanter för Brottsförebyggande rådet (Brå), som redogjorde för resultatet av rapporter från dem i relevanta delar. Ordföranden samtalade också med Kammarkollegiets generaldirektör i november 2024 angående kommitténs preliminära förslag.

Vidare har kommittén haft kontakt med andra pågående utredningar som har beröringspunkter med vår, till exempel ansvarig för departementspromemoria om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam<sup>1</sup>.

Under våren 2024 påbörjade kommittén även arbetet med de frågor som rör en översyn av insynslagen. I denna del vidtog vi bland annat följande åtgärder för utredning och samråd.

---

<sup>1</sup> Departementspromemorian *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om politisk reklam* (Ds 2024:27) publicerades den 29 oktober 2024.



Kommitténs expert från Kammarkollegiet tog fram en skriftlig redogörelse till kommittén för hur administrationen av insynslagen har fungerat, vilka svårigheter som finns, hur myndigheten ser på de frågor som kommittén har att ta ställning till. Redogörelsen presenterades av experten vid två kommittésammanträden.

Ordföranden och sekreteraren hade under våren 2024 möten med alla riksdagspartiers partisekreterare, ofta tillsammans med någon person med ansvar för ekonomi inom partiet, för att ta reda på hur deras ekonomiska verksamhet ser ut och hur eventuella förändringar skulle påverka deras arbete i praktiken.

När vi tog del av material från Partilovnemnda i Norge, som utövar tillsyn över deras regelverk om insyn i partifinansiering, såg vi att flera liknande frågeställningar som de som vårt uppdrag gäller har aktualiserats där. Vi hade därför ett digitalt möte med dåvarande ordföranden för nämnden för att ta del av nämndens erfarenheter.

Vidare har kommittén haft kontakt med andra pågående utredningar som berör vår, till exempel utredningen om översyn av partipolitiska lotterier<sup>2</sup> och 2023 års riksdagsutredning – stödet till det parlamentariska arbetet och ledamotskapet m.m.<sup>3</sup>

Under hösten 2024 påbörjade kommittén sin behandling av frågan om transparens och samtycke vid bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier.

För utredning och samråd i denna fråga, och övriga frågor som kommitténs uppdrag rör, hade kommittén möte med Landsorganisationen i Sverige (LO) i juni 2024 och med Svenskt näringsliv och SKR i november samma år.

Med anledning av tilläggsdirektiven till kommittén i januari 2025 hade kommittén i januari och februari 2025 kontakt med en tjänsteman vid danska Indenrigs- og Sundhedsministeriet och professorn Jørgen Albæk Jensen, för att ta del av ytterligare information om deras lagstiftning om medlems samtycke vid bidrag från arbetsmarknadsorganisationer till partier och dess tillämpning. Vidare hade kommittén kontakt med Föreningen Auktoriserade Revisorer (FAR) rörande vad en reglering skulle innebära för aktuella organisationers revisorer.

---

<sup>2</sup> Departementspromemorian *Partipolitiska lotterier* (Ds 2024:3) publicerades den 1 mars 2024.

<sup>3</sup> Kommittén överlämnade den 12 mars 2025 sitt betänkande *Ledamoten i fokus: 2023 års riksdagsutredning – stödet till det parlamentariska arbetet och ledamotskapet* (2024/25:URF1).

## 2.4 Betänkandets disposition

Efter en sammanfattning av betänkandet på svenska och engelska följer kapitel 1 som innehåller författningsförslag och förevarande kapitel 2 i vilket kommitténs uppdrag och arbete beskrivs.

Kapitel 3–8 belyser bakomliggande förhållanden av betydelse för våra överväganden. I kapitel 3 redogör vi för gällande rätt och i kapitel 4 för internationella åtaganden och dokument. I kapitel 5 finns en redovisning av frågornas tidigare behandling. I kapitel 6 beskriver vi hur relevant lagstiftning ser ut övergripande i världens länder och specifikt i ett antal av länderna. Kapitel 7 innehåller en beskrivning av Kammarkollegiets administration av insynslagen och en genomgång av partiernas finansiering i vissa delar. Resultatet av vår genomgång av forskning på området för lobbning, inklusive resultatet av kommitténs enkätundersökning, finns i kapitel 8.

I kapitel 9–14 finns kommitténs överväganden och ställningstaganden. I kapitel 9 presenterar vi våra principiella utgångspunkter. Kapitel 10 behandlar vissa ändringar i insynslagen och kapitel 11 frågan om ett förbud mot utländska bidrag till partier. I kapitel 12 behandlar vi frågorna om insyn och samtycke för medlemmar vid bidrag till partier från organisationer på arbetsmarknaden. Frågan om krav på insyn i politiska beslutsfattareshs kontakter med lobbyister behandlar vi i kapitel 13. Kapitel 14 gäller ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.

Våra bedömningar i fråga om ekonomiska och andra konsekvenser av våra förslag redovisar vi i kapitel 15. Kapitel 16 innehåller författningskommentaren.

I bilagorna 1 och 2 finns kommittédirektiven. I bilaga 3 finns SOM-institutets metodbeskrivning i fråga om den enkätundersökning som kommittén genomfört i samverkan med institutet, inklusive de frågor som ställdes i undersökningen.

## 3 Nuvarande reglering

### 3.1 Inledning

På området för insyn i finansiering av partier finns det en särskild lagstiftning medan det i fråga om insyn i politiska beslutsfattaresh kontakter med lobbyister saknas reglering. Det finns också annan lagstiftning som har betydelse för de frågor som vårt uppdrag gäller.

I detta kapitel redogör vi för nuvarande reglering av relevans för vårt uppdrag gällande dels insyn i partiets finansiering (avsnitt 3.2), dels insyn i politiska beslutsfattaresh kontakter med lobbyister (avsnitt 3.3). Redogörelsen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

### 3.2 Insyn i partiets finansiering

I lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen) finns bestämmelser om skyldighet för partier, ledamöter och ersättare att årligen till Kammarkollegiet redovisa hur de har finansierat sin verksamhet (intäktsredovisning) och det finns bestämmelser om förbud mot att ta emot anonyma bidrag överstigande en viss beloppsgräns (se avsnitt 3.2.1).

Partier och sidoorganisationer till partier är också skyldiga att i särskild ordning redovisa hur de har använt mottaget offentligt stöd för sin verksamhet (avsnitt 3.2.2). Allmänna bestämmelser om bokföring, redovisning och revision omfattar härutöver partier som är ideella föreningar och verksamhet som partier bedriver i form av till exempel bolag och stiftelser (avsnitt 3.2.3). Detta gäller även skatterättslig reglering och straffbestämmelser kopplade till ekonomiska förhållanden (avsnitt 3.2.4 och 3.2.5). Den rättsliga regleringen gällande stiftelser sätter ramarna för i vilken mån och på vilka sätt stiftelser kan användas som verktyg för insamlingar till partier och ledamöter (avsnitt 3.2.6).

När det gäller utländska bidrag till partier och ledamöter finns inget förbud men viss reglering av relevans (avsnitt 3.2.7).

Det finns ingen särskild reglering med krav på insyn eller samtycke för enskilda medlemmar när arbetsmarknadens organisationer ger bidrag till politiska partier eller kandidater. Rättslig reglering av relevans redogör vi för i avsnitt 3.2.8.

### 3.2.1 Insynslagen

Insynslagen har som syfte att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet.<sup>1</sup>

#### **Insynslagen omfattar partier och sidoorganisationer, valkandidater, ledamöter och ersättare**

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

Partier ska lämna intäktsredovisning för räkenskapsår eller kalenderår då de antingen deltar i val till eller har mandat i någon av de nämnda beslutande politiska församlingarna. Även partier som får statligt eller kommunalt partistöd ska lämna intäktsredovisning.<sup>3</sup> Ledamöter och ersättare för ledamöter ska lämna intäktsredovisning för det kalenderår då valet ägde rum samt för varje kalenderår eller del av kalenderår då han eller hon innehar uppdraget.<sup>4</sup>

Ett partis intäktsredovisning ska avse såväl partiets verksamhet som verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.<sup>5</sup> Ett parti som inte är en ideell förening ska vid tillämpningen av lagen jämföras med en ideell förening inom ett parti.<sup>6</sup> I vissa avseenden ska

---

<sup>1</sup> 1 § insynslagen.

<sup>2</sup> 2 § insynslagen.

<sup>3</sup> 7 § insynslagen.

<sup>4</sup> 8 § insynslagen.

<sup>5</sup> 3 § andra stycket insynslagen.

<sup>6</sup> 4 § 1 insynslagen.

redovisningen också avse intäkter till bolag eller annan verksamhetsform, som den ideella föreningen har ett bestämmande inflytande över, och intäkter till stiftelse som är knuten till den ideella föreningen.

Ledamöter och ersättare ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare.<sup>7</sup>

De som är redovisningsskyldiga, eller riskerar att bli det, är också de som omfattas av förbudet mot anonyma bidrag. Men förbudet gäller inte bolag eller stiftelser som partiet har bestämmande inflytande över.

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande, så kallade särskilda insamlingsorganisationer, omfattas däremot inte av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen. Detta tydliggörs i lagens förarbeten.<sup>8</sup> Det innebär att bidrag som ett parti eller en ledamot eller kandidat tar emot från en sådan fristående insamlingsorganisation redovisas i partiets eller ledamotens intäktsredovisning. Däremot framgår det inte varifrån insamlingsorganisationen har fått sina medel.

Kammarkollegiet har i ett beslut prövat frågan om ett i ärendet aktuellt partis redovisningsskyldighet för en viss stiftelse. Kammarkollegiet redogjorde i beslutet för följande. Stiftelsen var registrerad hos länsstyrelsen som en insamlingsstiftelse med ett visst namn och ändamål som inte innehöll partiets namn. Av namn och ändamål framgick att stiftelsen skulle stärka befrämjandet av samhällsutvecklingen i en viss politisk riktning. Styrelsen bestod av tre personer varav ordföranden satt i riksdagen för partiet och en av de andra styrelseledamöterna var anställd av partiet. Att stiftelsen skulle ha någon koppling i övrigt till partiet eller att det skulle finnas någon överenskommelse mellan partiet och stiftelsen gick inte att utläsa av dess stadgar eller övriga dokument som Kammarkollegiet hade tagit del av. Partiet hade inte redovisat att det hade fått något bidrag från stiftelsen och stiftelsen hade inte redovisat att den hade gett något bidrag till partiet. Kammarkollegiet anförde vidare följande. Det går att spekulera i om partiet genom att ha två anställda i stiftelsen kan ha viss påverkan eller inflytande över den, men det finns inga konkreta omständigheter i övrigt som talar för att så faktiskt

---

<sup>7</sup> 5 § insynslagen.

<sup>8</sup> 3 § andra stycket insynslagen och prop. 2017/18:55 s. 62–64.

är fallet. Enligt förarbetena till insynslagen förutsätts det att en insamlingsorganisation är ett fristående organ som anses ligga helt utanför partiets kontroll och inflytande. Vad detta egentligen innebär framgår inte klart. Kammarkollegiet bedömde därför att det utifrån den nuvarande lagstiftningen och dess förarbeten inte fanns tillräckligt stöd för att kräva redovisningsskyldighet av det aktuella partiet för den stiftelse som det var fråga om.<sup>9</sup>

## Redovisningen avser intäkter

Intäktsredovisningar ska som huvudregel ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskaps- eller kalenderår som redovisningen avser.<sup>10</sup>

Ideella föreningar på central nivå inom partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller som får statligt partistöd ska alltid lämna intäktsredovisning. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation. När det gäller andra ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare behöver de inte ge in någon intäktsredovisning om summan av de belopp som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025<sup>11</sup>), sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd, medlemsavgifter och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller sidoorganisationer till partier.<sup>12</sup>

Av ett partis intäktsredovisning ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer.<sup>13</sup> Intäktsredovisningen för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om samtliga intäkter. Storleken på statligt stöd till partierna, medlemsavgifter, intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar av kontanter samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska redovisas särskilt. Andra intäkter faller in under kategorin ”övriga

---

<sup>9</sup> Kammarkollegiets beslut den 10 januari 2023, dnr 29 3.1-7751-2022.

<sup>10</sup> 24 § insynslagen.

<sup>11</sup> 1 § förordningen (2024:663) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2025.

<sup>12</sup> 25 § insynslagen.

<sup>13</sup> 3 § första stycket insynslagen.

intäkter” och för sådana ska det anges i intäktsredovisningen vad de huvudsakligen avser.<sup>14</sup>

Även intäkter till bolag eller annan verksamhetsform, som den ideella förening som intäktsredovisningen avser har ett bestämmande inflytande över, och intäkter till stiftelse som är knuten till den ideella föreningen, ska redovisas. Men detta gäller bara intäkter från insamlingar och bidrag. Sådana intäkter ska anges särskilt i intäktsredovisningen.<sup>15</sup> Däremot omfattas sådana bolag och stiftelser inte av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag.<sup>16</sup> Med bestämmande inflytande avses enligt förarbetena att partiet utövar eller har rätt att utöva ett bestämmande inflytande genom att det förfogar över mer än hälften av rösterna i den andra juridiska personen eller att det genom avtal eller på annat sätt kan utöva ett sådant inflytande.<sup>17</sup> I förarbetena anges vidare att ordningen att sådana intäkter ska redovisas särskilt innebär att anonyma bidrag till ett bolag eller en stiftelse kommer att kunna särskiljas från anonyma bidrag till den redovisningsskyldiga föreningen, vilket är önskvärt med hänsyn till att bolag och stiftelser inte omfattas av förbudet mot anonyma bidrag. Vidare anges i förarbetena att det bör framgå av intäktsredovisningen om ett visst anonymt bidrag har tagits emot av en sådan associationsform eller av den ideella förening som redovisningen avser för att allmänheten ska kunna bilda sig en uppfattning av omfattningen av anonyma bidrag till bolag och stiftelser och andra associationsformer knutna till partier.<sup>18</sup>

Intäktsredovisningen för ledamöter och ersättare ska innehålla uppgifter om storleken av intäkter från försäljningar och lotterier, insamlingar och bidrag.<sup>19</sup>

För intäkter till partier, ledamöter och ersättare från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i intäktsredovisningen.<sup>20</sup>

Med intäkter från insamlingar av kontanter avses i insynslagens mening kontanter som har samlats in från flera givare vid ett och samma tillfälle på ett sådant sätt att det inte utan svårighet går att kontrollera vilka givarna är och vilket belopp var och en av dem ger. I intäktsredovisningen ska varje insamling av kontanter anges sär-

<sup>14</sup> 11 § första stycket och 22 § insynslagen.

<sup>15</sup> 11 § andra stycket insynslagen.

<sup>16</sup> Prop. 2017/18:55 s. 67 och 132–133.

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:70 s. 116 och prop. 2017/18:55 s. 83.

<sup>18</sup> Prop. 2017/18:55 s. 83 och 84.

<sup>19</sup> 12 § insynslagen.

<sup>20</sup> 14 § insynslagen.

skilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.<sup>21</sup>

Med bidrag avses prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation, med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratis-tjänster.<sup>22</sup> Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.<sup>23</sup> För bidrag understigande 0,005 prisbasbelopp (294 kronor för år 2025) ska i intäktsredovisningen endast summan av bidragen anges och för bidrag överstigande 0,005 prisbasbelopp ska även anges om de avser bidrag från privatpersoner eller från företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder eller från andra ideella föreningar inom partiet.<sup>24</sup> För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen.<sup>25</sup> Härutöver ska bidragsgivarens identitet och vilket slags bidrag det är anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.<sup>26</sup> Med bidragsgivarens identitet menas uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress.<sup>27</sup>

Kammarkollegiet ska på sin webbplats göra intäktsredovisningarna offentliga. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet, om de är fysiska personer.<sup>28</sup>

## Det är förbjudet att ta emot anonyma bidrag över en beloppsgräns

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (2 940 kro-

---

<sup>21</sup> 15 och 16 §§ insynslagen.

<sup>22</sup> 2 § insynslagen.

<sup>23</sup> 17 § insynslagen.

<sup>24</sup> 18 och 20 §§ insynslagen.

<sup>25</sup> 19 § insynslagen.

<sup>26</sup> 21 § insynslagen.

<sup>27</sup> 2 § insynslagen.

<sup>28</sup> 27 § första stycket insynslagen.



nor för år 2025).<sup>29</sup> Ett bidrag är anonymt om mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet.<sup>30</sup>

Förbudet mot anonyma bidrag gäller alltså för alla som omfattas av skyldigheten att lämna intäktsredovisning, under vissa förutsättningar, enligt insynslagen. Men det gäller som nämnts inte för sådana bolag eller andra juridiska personer än sidosorganisationer som den som är redovisningsskyldig har ett bestämmande inflytande över eller för stiftelser som genom sitt ändamål är knutna till den redovisningsskyldiga.<sup>31</sup>

Anonyma bidrag vars värde inte överstiger gränsvärdet om 0,05 prisbasbelopp är alltså tillåtna att ta emot. För sådana anonyma bidrag, det vill säga vars värde överstiger 0,005 men inte 0,05 prisbasbelopp, ska som nämnts antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen.<sup>32</sup>

Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot ska den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp betalas tillbaka till givaren. Om det inte bedöms vara möjligt, ska den delen betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalningen eller inbetalningen ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskaps- eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till. Om en sådan åter- eller inbetalning inte görs ska bidraget anses ha tagits emot.<sup>33</sup>

Kammarkollegiet ska på sin webbplats göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten avseende anonyma bidrag som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.<sup>34</sup>

---

<sup>29</sup> 9 § insynslagen.

<sup>30</sup> 2 § insynslagen.

<sup>31</sup> Se prop. 2017/18:55 s. 67 och 132–133.

<sup>32</sup> 19 § insynslagen.

<sup>33</sup> 10 § första och andra stycket insynslagen.

<sup>34</sup> 27 § andra stycket insynslagen.

## Kravet på revision gäller inte alla och tillsynen är begränsad

Enligt insynslagen ska intäktsredovisningen granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt sina stadgar eller enligt revisionslagen (1999:1079). Granskningen ska avse om intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med insynslagens bestämmelser och vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen, som ska fogas till intäktsredovisningen.<sup>35</sup> Detta innebär att de ideella föreningar inom ett parti eller en sidoorganisation som inte redan omfattas av krav på att utse en revisor inte behöver anlita en revisor för att uppfylla sina skyldigheter enligt insynslagen.

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för partier ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.<sup>36</sup>

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon som är skyldig att lämna intäktsredovisning inte har gjort det, en intäktsredovisning är felaktig, eller någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot det.<sup>37</sup>

Kammarkollegiet får ta ut en förseningsavgift om intäktsredovisningen inte har lämnats inom föreskriven tid. I vissa situationer får myndigheten vidare ta ut en särskild avgift, till exempel om intäkter har utelämnats eller redovisats med ett för lågt belopp eller om en utredning visar att anonyma bidrag har tagits emot i strid med lagen. Storleken på den särskilda avgiften för den som har tagit emot ett anonymt bidrag ska vara dubbelt så stort som den del av det anonyma bidraget som överstiger beloppsgränsen.<sup>38</sup>

---

<sup>35</sup> 23 § insynslagen.

<sup>36</sup> 29 och 30 §§ insynslagen.

<sup>37</sup> 31 § insynslagen.

<sup>38</sup> 32 och 33 §§ insynslagen.

### 3.2.2 Offentligt stöd och redovisning av användningen av det

Staten ger stöd till partiernas allmänna verksamhet. Riksdagen ger stöd till partigruppernas och riksdagsledamöternas arbete i riksdagen. Dessutom har kommuner och regioner rätt att lämna stöd till politiska partier.

Det offentliga partistödet är den största inkomstkällan för de politiska partierna. Staten och riksdagen bidrar med ungefär 528 miljoner kronor om året till partierna.<sup>39</sup>

Partierna bestämmer till stor del själva vad bidragen ska användas till. Varken staten och riksdagen eller regioner och kommuner kontrollerar hur partier eller deras sidoorganisationer använder det offentliga partistöd som de får. Däremot finns vissa krav på öppenhet och offentlig insyn i hur stödet används.

#### För att få statligt stöd ska partier lämna in årsredovisning

Till ett politiskt parti som har deltagit i val till riksdagen utgår statligt stöd i form av partistöd och kanslistöd.<sup>40</sup> Ett parti som vill ansöka om stöd ska göra det skriftligen hos Partibidragsnämnden, som är den myndighet som prövar frågor om sådant stöd. Ansökan bör göras före utgången av oktober. Nämndens beslut får inte överklagas. Till ansökan ska bifogas partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i detta avseende.<sup>41</sup>

I förarbetena till bestämmelsen om att årsredovisning som granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor ska bifogas ansökan anförde regeringen att detta inte på något sätt syftade till att försöka kontrollera partiernas verksamhet. Avsikten var endast att få till stånd en regel som bidrar till att varje politiskt parti som tar emot statligt partistöd vinnlägger sig om att ha sådana rutiner som måste anses normala för större organisationer.<sup>42</sup>

---

<sup>39</sup> Riksdagens webbplats, <https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-och-partier/sa-arbetar-partierna/>, hämtat 2024-03-21.

<sup>40</sup> 1 § lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

<sup>41</sup> 13 § och 14 § första och andra stycket lagen om statligt stöd till politiska partier.

<sup>42</sup> Prop. 2001/02:53 s. 93.

## Partigrupp i riksdagen som får statligt stöd ska årligen lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen

Riksdagsförvaltningen ska lämna ekonomiskt stöd till partigrupperna i riksdagen, i form av basstöd, stöd för politiska sekreterare till riksdagsledamöter och för andra som arbetar i partigruppernas kanslier, stöd till kostnader för riksdagsledamöternas utrikes resor och stöd till kostnader för riksdagsledamöters språkutbildning.<sup>43</sup> Som partigrupp räknas varje grupp av riksdagsledamöter för ett parti som har fått minst 4 procent av rösterna i hela riket vid ett riksdagsval. Stöd ska även i vissa fall lämnas till en enskild riksdagsledamot som blivit invald utan att tillhöra en partigrupp.<sup>44</sup>

Partigrupp eller ledamot som har tagit emot stöd ska för varje räkenskapsår lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen av hur den har använt stödet. Redovisningen ska lämnas senast den 1 juli året efter räkenskapsårets slut.<sup>45</sup> Stöd som inte har förbrukats under perioden, ska betalas tillbaka till Riksdagsförvaltningen.<sup>46</sup> En gång per valperiod ska Riksdagsförvaltningen göra en mer omfattande uppföljning av hur stöden har använts och hur ledamöterna har uppfattat stöden.<sup>47</sup> Riksdagsstyrelsen beslutade den 4 oktober 2023 att sammankalla en parlamentarisk kommitté med uppdrag att göra en översyn av stödet till den parlamentariska beslutsprocessen och ledamotskapet i riksdagen samt vissa övriga frågor om riksdagsarbetet och riksdagsledamöters villkor.<sup>48</sup>

---

<sup>43</sup> 1 kap. 2 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

<sup>44</sup> 1 kap. 3 § och 6 kap. 1 § lagen om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

<sup>45</sup> 7 kap. 1 § lagen om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

<sup>46</sup> 8 kap. 1 § lagen om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

<sup>47</sup> 5 kap. 2 § Riksdagsstyrelsens föreskrift om tillämpningen av lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

<sup>48</sup> Riksdagsstyrelsens direktiv dnr 62-2023/24. Se även bet. 2022/23:KU40, rskr. 2022/23:263, bet. 2022/23:KU18 och rskr. 2022/23:159. Kommittén överlämnade den 12 mars 2025 sitt betänkande *Ledamoten i fokus: 2023 års riksdagsutredning – stödet till det parlamentariska arbetet och ledamotskapet* (2024/25:URF1).

## Kvinnoorganisation ska lämna in årsredovisning för att få statligt stöd

Statligt stöd lämnas till kvinnoorganisationer inom eller i anslutning till politiska partier som är representerade i riksdagen. Stödformerna är grundstöd och mandatstöd, och stöd lämnas i mån av tillgång på medel. Ärenden om stöd enligt lagen prövas av Partibidragsnämnden och stödet räknas ut en gång för varje kalenderår.<sup>49</sup>

Avser ansökan en kvinnoorganisation som är en självständig ideell förening ska organisationens årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret fogas till ansökan. Är organisationen inte skyldig att upprätta en årsredovisning enligt årsredovisningslagen men ändå omfattas av bokföringslagen, ska ett årsbokslut fogas till ansökan. Är organisationen inte bokföringsskyldig enligt bokföringslagen ska en handling motsvarande ett årsbokslut fogas till ansökan. Avser ansökan en kvinnoorganisation som är en sammanslutning inom ett politiskt parti, ska partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret fogas till ansökan. Årsredovisningen, årsbokslutet eller motsvarande handling ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.<sup>50</sup> Stöd får inte beviljas om ansökan brister i dessa avseenden.<sup>51</sup> I förarbetena anförde regeringen att kraven på redovisning, och skälen för dessa, var desamma som enligt lagen om statligt stöd till politiska partier.<sup>52</sup>

## Ungdomsorganisation ska lämna uppgifter och revisorsrapport för att få statsbidrag

Statsbidrag kan också lämnas till barn- och ungdomsorganisationer och organisationers arbete för barn och ungdomar på lokal nivå. Frågor om sådana bidrag prövas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF). Syftet med bidraget är att stödja barns och ungdomars självständiga organisering och inflytande i samhället.<sup>53</sup>

Ansökan om bidrag ska göras skriftligen av organisationen hos MUCF. Ansökan ska innehålla uppgifter om antal medlemmar i

<sup>49</sup> 1 och 3 §§ lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

<sup>50</sup> 8 § lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

<sup>51</sup> 9 § lagen om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer.

<sup>52</sup> Prop. 2009/10:158 s. 23.

<sup>53</sup> 1–3 §§ förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

organisationen, antal medlemmar i åldrarna 6–25 år och antal medlemsföreningar. En revisor ska granska dessa uppgifter och revisorns rapport över granskningen ska bifogas ansökan. Organisationen ska lämna de handlingar och uppgifter till MUCF som myndigheten behöver för att kunna pröva ansökan.<sup>54</sup>

En organisation som har tagit emot bidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till MUCF som myndigheten begär. En revisor ska granska redovisningen och revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Om det bidrag som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp (294 000 kronor för 2025) ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor. Organisationen är också skyldig att på begäran av myndigheten tillhandahålla de uppgifter som myndigheten behöver för att granska redovisningen.<sup>55</sup>

MUCF ska besluta att helt eller delvis kräva tillbaka bidraget, bland annat om bidraget har lämnats felaktigt och mottagaren borde ha insett detta eller om mottagaren inte lämnar begärd redovisning. Om det finns särskilda skäl för det kan myndigheten efterge återkravet.<sup>56</sup>

## Partier som får kommunalt stöd ska lämna redovisning

Kommuner och regioner får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin (partistöd). Partistöd får ges till de politiska partier som är representerade i fullmäktige, det vill säga har fått mandat för vilket en vald ledamot är fastställd. Det får också ges till partier som har upphört att vara representerade i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde. Partistöd får bara ges till ett parti som är en juridisk person.<sup>57</sup>

Beslut om att betala ut partistöd ska fattas av fullmäktige minst en gång per år.<sup>58</sup> Beslut om partistöd ska innehålla ett krav på att mottagaren av partistödet årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för avsett ändamål. Redovisningen

---

<sup>54</sup> 18–20 §§ förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

<sup>55</sup> 27 och 28 §§ förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

<sup>56</sup> 30 § förordningen om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

<sup>57</sup> 4 kap. 29 § kommunallagen (2017:725), KL.

<sup>58</sup> 4 kap. 32 § KL.

ska avse perioden 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter redovisningsperiodens utgång. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska om redovisningen ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt partistödet. Granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Fullmäktige får besluta att stöd inte ska betalas till ett parti som inte lämnar redovisning och granskningsrapport.<sup>59</sup>

I den första propositionen om kommunalt partistöd uttalades att partistödet skulle avse politisk verksamhet i kommunen eller landstinget. Det ansågs dock självfallet att det inte skulle förekomma någon kontroll av att stödet kom till användning bara för sådan verksamhet.<sup>60</sup> Det har sedan dess framhållits som en grundläggande princip för systemet med partistöd att någon kontroll av hur partistödet används inte ska förekomma från det allmännas sida.<sup>61</sup> I förarbetena till bestämmelsen om redovisning och granskning underströk regeringen att nämnda princip även i fortsättningen bör utgöra en utgångspunkt för utformningen av systemet med partistöd. I vart fall bör det, enligt vad som uttalades, inte förekomma någon kontroll som innebär att kommuner och landsting på grundval av hur utbetalt partistöd används tar ställning till om fortsatt partistöd ska lämnas. Regeringen konstaterade emellertid att det hade framkommit att det inom flera partier förekom att kommunalt partistöd överfördes från den lokala partiorganisationen till regional nivå eller riksnivå, vilket innebar att det kommunala partistödet ibland användes för annat än det avsedda ändamålet. Regeringen ansåg därför att mottagarna av partistöd skulle redovisa hur stödet hade använts. En sådan redovisning innebär, uttalade regeringen, en ökad öppenhet vilket i sin tur är ägnat att bidra både till att stödet används för sitt avsedda ändamål och att systemet med partistöd får fortsatt legitimitet.

Samtidigt framgår av förarbetena att syftet med granskningen inte är att ge svar på frågan om partistödet har använts för sitt avsedda ändamål, utan det är en bedömning som ska överlåtas till den allmänna debatten. Granskningen ska i stället säkerställa att redovisningen ger en rättvisande bild av hur partistödet har använts, så att andra kan bilda sig en uppfattning om huruvida stödet har använts för sitt avsedda ändamål. Regeringen bedömde också att redo-

---

<sup>59</sup> 4 kap. 31 § KL.

<sup>60</sup> Prop. 1969:126 s. 20.

<sup>61</sup> Se bland annat SOU 1972:62 s. 45.

visningen inte är av den karaktären att den kan läggas till grund för en revision i den mening som uttrycket revision har i annan lagstiftning. Granskningen av redovisningen ska därför betraktas som en särskild granskning av ett annat slag än revision. Den har vissa likheter med sådan särskild granskning som regleras i 10 kap. 21 § aktiebolagslagen (2005:551). Regeringen konstaterade att det vanliga får antas bli att granskningen sköts av den lekmannarevisor som granskar partiföreningens redovisning och förvaltning på föreningsstämmans uppdrag. Regeringen ansåg inte det vara nödvändigt att lagreglera vilka skyldigheter partiföreningens styrelse skulle ha att lämna biträde och upplysningar åt den särskilda granskaren, men att en utgångspunkt borde vara att granskaren ska få tillgång till räkenskapsmaterial, styrelseprotokoll och andra handlingar av betydelse i samma utsträckning som föreningens revisor.<sup>62</sup>

### **Sidoorganisation som får kommunalt stöd ska vara demokratiskt uppbyggd**

Kommuner och regioner får lämna ekonomiskt stöd till ungdomsorganisationer. Ett sådant stöd får också omfatta politisk verksamhet.<sup>63</sup> I förarbetena till bestämmelsen görs bedömningen att ungdomars personlighetsutveckling och skolning i demokratiskt beslutsfattande underlättas om bidrag till politiska ungdomsorganisationer kan lämnas utan ändamålsbegränsningar. Vidare framhålls att det kommunala stödet är underkastat den så kallade lokaliseringsprincipen, som gäller för all kommunal verksamhet om inte annat är särskilt föreskrivet. En kommuns stöd till ungdomsorganisationer måste alltså i allt väsentligt komma de egna kommunmedlemmarna till godo. Det understryks även att det kommunala stödet också måste lämnas enligt objektiva grunder. Detta följer dels av 1 kap. 9 § regeringsformen, dels av den så kallade likställighetsprincipen som gäller för kommunal verksamhet. Som en förutsättning för kommunalt stöd anges i förarbetena att en ungdomsorganisation ska vara uppbyggd och fungera enligt vedertagna demokratiska principer. Vidare anges att uttrycket ekonomiskt stöd inte bara innefattar rena penningbidrag utan

---

<sup>62</sup> Prop. 2013/14:5 s. 76–82.

<sup>63</sup> 2 kap. 5 § lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter.



även andra typer av hjälp såsom till exempel nedsatt hyra i kommunens lokaler eller lägre taxor för olika kommunala nyttigheter.<sup>64</sup>

### 3.2.3 Bokföring, redovisning och revision i partier

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

Allmänna bestämmelser om bokföring, redovisning och revision omfattar inte bara bolag utan även i stor utsträckning ideella föreningar och stiftelser.<sup>65</sup> Det innebär att många partiföreningar och även stiftelser knutna till partier har bokföringsplikt, skyldighet att avge offentlig årsredovisning och krav på att en kvalificerad revisor granskar verksamheten. Årsredovisningar och revisionsberättelser som har lämnats in till Bolagsverket eller länsstyrelse är som utgångspunkt allmänna handlingar där.

Bokföringsskyldighet ska fullgöras och årsredovisningar ska upprättas i enlighet med god redovisningssed.<sup>66</sup> Bokföringsnämnden ansvarar för utvecklandet av god redovisningssed och beslutar allmänna råd och tillhandhåller informationsmaterial om bokföringslagen och årsredovisningslagen.<sup>67</sup>

#### Partier är bokföringsskyldiga eller för räkenskaper på annan grund

Juridiska personer är som utgångspunkt bokföringsskyldiga. Det samma gäller fysiska personer som bedriver näringsverksamhet. Men det finns undantag. En ideell förening är bokföringsskyldig endast om den bedriver näringsverksamhet, är moderföretag i en koncern eller om värdet av dess tillgångar överstiger en och en halv miljon

---

<sup>64</sup> Prop. 1989/90:23 s. 5–6 och prop. 2008/09:21 s. 96.

<sup>65</sup> 1 kap. 2 §, 2 kap. 2 § och 6 kap. 1 och 3 §§ bokföringslagen (1999:1078), BFL, 2 kap. 1 § årsredovisningslagen (1995:1554), ÄRL, samt 1 och 2 §§ revisionslagen.

<sup>66</sup> 4 kap. 2 § BFL och 2 kap. 2 § ÄRL.

<sup>67</sup> 8 kap. 1 § BFL.

kronor.<sup>68</sup> En stiftelse är också bokföringsskyldig under liknande förutsättningar. Det gäller bland annat om den bedriver näringsverksamhet, är en moderstiftelse eller en samlingsstiftelse eller om värdet av dess tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor.<sup>69</sup> Stiftelser som inte är bokföringsskyldiga är ändå skyldiga att föra räkenskaper enligt stiftelselagen. De ska se till att det finns verifikationer för in- och utbetalningar, och räkenskapsmaterialet ska förvaras i ordnat skick och på betryggande sätt.<sup>70</sup>

Om en ideell förening är bokföringsskyldig omfattar bokföringsskyldigheten all verksamhet som föreningen bedriver, dvs. även sådan verksamhet som bedrivs uteslutande ideellt. Bokföringsskyldigheten innebär bland annat en skyldighet att löpande bokföra alla affärshändelser, se till att det finns verifikationer för alla bokföringsposter, arkivera all räkenskapsinformation och avsluta den löpande bokföringen.

Kontanta in- och utbetalningar ska bokföras senast påföljande arbetsdag. Andra affärshändelser ska bokföras så snart det kan ske.

Om det finns särskilda skäl och är förenat med god redovisningssed får bokföringen av affärshändelserna senareläggas, med undantag för kontanta in- och utbetalningar i registreringsordning. Ideella föreningar, stiftelser med flera, i vilka de kontanta inbetalningarna under ett år understiger ett prisbasbelopp, får även senarelägga bokföringen av kontanta in- och utbetalningar till högst fyra veckor efter den dag då affärshändelsen inträffade.<sup>71</sup>

Räkenskapsinformation ska bevaras i sju år efter utgången av det kalenderår då räkenskapsåret avslutades.<sup>72</sup>

Samtliga nuvarande riksdagspartiers riksorganisationer uppfyller ett eller flera av kriterierna enligt lag för bokföringsskyldighet. Däremot har ideella föreningar på regional och lokal nivå inom partier och sidoorganisationer till partier inte sällan en verksamhet av sådant slag att bokföringsskyldighet enligt lag inte föreligger. I regel upprättar dessa föreningar sina räkenskaper på andra grunder. Ofta följer det av deras stadgar att de ska göra det. Det kan också vara så att myndigheter eller banker kräver att de, för att kunna få stats-

---

<sup>68</sup> 2 kap. 2 § första stycket 1, andra stycket 1 och tredje stycket BFL.

<sup>69</sup> 2 kap. 3 § BFL.

<sup>70</sup> 3 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220), SL.

<sup>71</sup> Bokföringsnämndens allmänna råd BFNAR 2013:2 Bokföring.

<sup>72</sup> 7 kap. 2 § BFL.

bidrag eller banklån, har god kontroll över sin ekonomiska verksamhet och kan redovisa hur pengarna i verksamheten har använts.

Vidare föreskrivs det i skatterättslig lagstiftning att den som ska lämna självdeklaration, särskild uppgift, kontrolluppgift med mera, i skäligen omfattning genom räkenskaper, anteckningar eller annan lämplig dokumentation ska se till att det finns underlag för att fullgöra uppgiftsskyldigheten och för kontroll av den.<sup>73</sup> Resultatet som en förening redovisar i inkomstdeklarationen ska beräknas enligt bokföringsmässiga grunder och god redovisningssed.<sup>74</sup>

### Vissa ska offentliggöra årsredovisningen och har revisionsplikt

Den som är bokföringsskyldig är också skyldig att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller – i vissa fall – en årsredovisning.<sup>75</sup> Årsredovisningen eller årsbokslutet är styrelsens rapportering av verksamheten under det gångna räkenskapsåret. En årsredovisning består av en balansräkning, en resultaträkning, noter, en förvaltningsberättelse och – i vissa fall – en finansieringsanalys.<sup>76</sup> En årsredovisning ska offentliggöras.<sup>77</sup> Ett årsbokslut är en förklarad form av årsredovisning som inte behöver offentliggöras.<sup>78</sup> Beteckningen årsbokslut och årsredovisning ska endast användas om handlingen uppfyller de lagstadgade krav som ställs på ett årsbokslut respektive en årsredovisning.

När det gäller ideella föreningar ska de upprätta årsredovisning om de uppfyller mer än ett av följande villkor: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än 50 anställda, en balansomsättning på mer än 40 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kronor. Motsvarande gäller för moderföretag i en koncern om koncernen uppfyller mer än ett av villkoren. Stiftelser som är bokföringsskyldiga ska också upprätta årsredovisning.<sup>79</sup>

Ideella föreningar som inte uppfyller de nyss nämnda kriterierna för att vara skyldiga att avge årsredovisning ska i stället upprätta års-

<sup>73</sup> 39 kap. 3 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

<sup>74</sup> 14 kap. 2 § inkomstskattelagen (1999:1229), IL.

<sup>75</sup> 1 kap. 2 § och 6 kap. 1 och 3 §§ BFL.

<sup>76</sup> 2 kap. 1 § ÅRL.

<sup>77</sup> 6 kap. 2 § BFL.

<sup>78</sup> 6 kap. 4–6 §§ BFL.

<sup>79</sup> 1 kap. 2 § 1 och 6 kap. 1 § första stycket 5 och 6 BFL.

bokslut. Om föreningens nettoomsättning normalt uppgår till högst tre miljoner kronor räcker det att den upprättar ett så kallat förenklat årsbokslut.<sup>80</sup>

Stiftelser som inte är bokföringsskyldiga utan endast är skyldiga att föra räkenskaper enligt stiftelselagen ska avsluta räkenskaperna med en sammanställning för varje räkenskapsår. Sammanställningen ska visa stiftelsens tillgångar och skulder vid räkenskapsårets början och slut samt inkomster och utgifter under året.<sup>81</sup> Gåvor som får användas för stiftelsens ändamål ska redovisas i resultaträkningen som intäkter. Om en gåva endast vidareförmedlas ska den vanligtvis inte redovisas som en intäkt. En transaktion i vilken en stiftelse tar emot en tillgång eller en tjänst som har ett värde utan att ge tillbaka motsvarande värde i utbyte är en gåva. En gåva kan bestå av kontanta medel, värdepapper eller andra tillgångar och tjänster. Förvärv genom testamente behandlas som gåva.<sup>82</sup>

Såväl årsredovisning som enklare avslut av räkenskaperna ska vara färdigställda så snart det kan ske, men senast sex månader efter räkenskapsårets utgång för ideella föreningar och fyra månader för stiftelser.<sup>83</sup>

De ideella föreningar som är skyldiga att upprätta årsredovisning har även revisionsplikt.<sup>84</sup> Revisionsplikt innebär att årsredovisning och bokföring samt ledningens förvaltning ska granskas av en eller flera revisorer, vilket ska utmynna i en årlig revisionsberättelse.<sup>85</sup> Minst en revisor ska som utgångspunkt vara auktoriserad, men Bolagsverket får besluta att föreningen i stället för en auktoriserad revisor får utse en viss godkänd revisor.<sup>86</sup>

Revisor är ingen skyddad titel men att vara auktoriserad eller godkänd revisor är en skyddad titel. Auktoriserade och godkända revisorer är båda så kallade kvalificerade revisorer och båda står under Revisorsinspektionens tillsyn. En auktoriserad revisor är en revisor som har avlagt revisorsexamen och auktoriserats av Revisorsinspektionen. En godkänd revisor är en revisor som ursprung-

---

<sup>80</sup> 6 kap. 3 § BFL.

<sup>81</sup> 3 kap. 2 § andra stycket SL.

<sup>82</sup> Aamisepp, Peter m.fl. (2022), *Stiftelsehandboken*, JUNO version 4, s. 82 och 89.

<sup>83</sup> 6 kap. 7 § BFL.

<sup>84</sup> 1 och 2 §§ revisionslagen.

<sup>85</sup> 3, 5 och 6 §§ revisionslagen.

<sup>86</sup> 12 § tredje stycket och 15 § revisionslagen samt 6 kap. 1 § första stycket 6 och 7 BFL.

ligen har godkänts enligt äldre bestämmelser utan att ha avlagt revisors-examen.<sup>87</sup>

Alla stiftelser som omfattas av stiftelselagen måste ha minst en revisor.<sup>88</sup> Om stiftelsen enligt bokföringslagen är skyldig att upprätta en årsredovisning ska minst en revisor vara kvalificerad revisor. Detsamma gäller i vissa andra fall.<sup>89</sup> Revisorn ska i revisionsberättelsen särskilt ange bland annat om stiftelsens tillgångar har använts i strid med stiftelsens ändamål eller om annan åtgärd har vidtagits eller försummelse som innebär att stiftelseförordnandet eller bestämmelserna i stiftelselagen eller årsredovisningslagen inte följts.<sup>90</sup>

De nuvarande riksdagspartiernas riksorganisationer uppfyller ett eller flera av kriterierna enligt lag för skyldighet att avsluta räkenskaperna med en årsredovisning och bifogad revisionsberättelse. De måste därmed även ha minst en auktoriserad eller godkänd revisor. Ett parti måste också för att kunna få statligt partistöd bifoga en årsredovisning som har granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Stöd får inte beviljas om ansökan brister i detta avseende.<sup>91</sup>

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

Årsredovisning och revisionsberättelse ska upprättas och offentliggöras på så sätt att kopior av handlingarna ska hållas tillgängliga för alla intresserade eller – efter föreläggande om någon begär det – ges in till Bolagsverket. Större företag och moderföretag i större koncerner ska alltid ge in handlingarna till Bolagsverket. Årsredovisningar och revisionsberättelser är allmänna handlingar hos Bolagsverket.

För stiftelser gäller att kopior av årsredovisningen och revisionsberättelsen ska lämnas in till den länsstyrelse som är registreringsmyndighet för stiftelsen inom sex månader efter räkenskapsårets utgång.<sup>92</sup> När det gäller sammanställning av räkenskaper ska en kopia av

<sup>87</sup> 2 § första stycket 1–3, 3 § och 3 a § revisorslagen (2001:883).

<sup>88</sup> 4 kap. 1 § första stycket SL.

<sup>89</sup> 4 kap. 4 och 5 §§ SL.

<sup>90</sup> 4 kap. 11 § tredje stycket SL.

<sup>91</sup> 14 § andra stycket lagen om statligt stöd till politiska partier.

<sup>92</sup> 8 kap. 3 § ÄRL och 10 kap. 1 § andra stycket SL.

den ges in till länsstyrelsen om länsstyrelsen särskilt förelägger stiftelsen om det. Sådant föreläggande ska utfärdas när någon begär det.<sup>93</sup>

### 3.2.4 Skattskyldighet för partier

Huvudregeln är att ideella föreningar och stiftelser är obegränsat skattskyldiga på samma sätt som andra juridiska personer. Det innebär att de är skattskyldiga för alla sina inkomster i Sverige och från utlandet.<sup>94</sup> Men det finns en rad undantag.

#### Ideella föreningar och stiftelser med politiskt ändamål är delvis skattebefriade

Stiftelser och ideella föreningar som har ett allmännyttigt ändamål, till exempel politisk verksamhet, och som dessutom uppfyller vissa andra krav beskattas endast för vissa av sina inkomster. De är inskränkt skattskyldiga.<sup>95</sup>

Politisk verksamhet som ligger inom ramen för de etablerade politiska inriktningarna och inom den verksamhet som typiskt sett bedrivs av de politiska partierna ingår i vad som avses med allmännyttigt ändamål. Däremot ingår inte extrema politiska yttringar eftersom de inte kan anses som allmännyttiga.<sup>96</sup>

En ideell förening eller stiftelse som är inskränkt skattskyldig beskattas inte för kapitalvinster, kapitalförluster eller för löpande kapitalinkomster som räntor och utdelningar. Däremot beskattas den om den bedriver näringsverksamhet eller har löpande fastighetsinkomster. Många ideella föreningar och stiftelser har inte dessa typer av inkomster och beskattas därför inte alls. En ideell förening undantas vidare från skattskyldighet för viss inkomst av näringsverksamhet, om inkomsten till huvudsaklig del kommer från verksamhet som är ett direkt led i främjandet av det allmännyttiga ändamålet eller som har annan naturlig anknytning till det, eller från verksamhet som av hävd utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete.<sup>97</sup>

---

<sup>93</sup> 3 kap. 2 § fjärde stycket SL.

<sup>94</sup> 6 kap. 3 och 4 §§ IL.

<sup>95</sup> 7 kap. 3–7 §§ IL.

<sup>96</sup> Aamissepp m.fl., s. 45 och 46.

<sup>97</sup> 7 kap. 3 § andra stycket IL.

## Vissa inkomster är icke skattepliktiga

Det finns också vissa inkomster som är av icke skattepliktig natur. Till exempel är medlemsavgifter, bidrag och gåvor som är avsedda för den ideella verksamheten i en ideell förening som utgångspunkt skattefria. Stipendier som är avsedda för mottagarens utbildning är alltid skattefria, medan för andra stipendier gäller att de är skattefria om de inte utgör ersättning för arbete och inte betalas ut periodiskt.<sup>98</sup>

### 3.2.5 Straffbestämmelser gällande ekonomisk verksamhet i partier

Exempel på brott som kan aktualiseras för personer som är verksamma i partier är bokföringsbrott och skattebrott.

För bokföringsbrott döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet åsidosätter bokföringsskyldighet enligt bokföringslagen på visst sätt, om bristerna är sådana att rörelsens förlopp, ekonomiska resultat eller ställning till följd av dem inte i huvudsak kan bedömas med ledning av bokföringen. Straffet är fängelse i högst två år eller, om brottet är ringa, böter eller fängelse i högst sex månader. Vid grovt bokföringsbrott är straffet fängelse i lägst sex månader och högst sex år.<sup>99</sup> Straffbestämmelsen är tillämplig på företrädare för till exempel ideella föreningar och stiftelser som bedriver näringsverksamhet. Ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet är undantagna från bokföringsbrottets tillämpningsområde.<sup>100</sup>

Den döms för skattebrott som, på annat sätt än muntligen, uppsåtligen lämnar oriktig uppgift till myndighet eller underlåter att till myndighet lämna deklaration, kontrolluppgift eller annan föreskriven uppgift och därigenom ger upphov till fara för att skatt undandras det allmänna eller felaktigt tillgodoräknas eller återbetalas till honom själv eller annan. Straffet är fängelse i högst två år. Om brottet är ringa döms för skatteförseelse till böter och om det är grovt döms för grovt skattebrott till fängelse lägst sex månader och högst sex år.<sup>101</sup>

För försvarande av skattekontroll döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter bokföringsskyldighet eller sådan skyldighet att föra och bevara räkenskaper, som föreskrivs för

<sup>98</sup> 8 kap. 2 och 5 §§ IL.

<sup>99</sup> 11 kap. 5 § brottsbalken, BrB.

<sup>100</sup> 11 kap. 5 § tredje stycket BrB.

<sup>101</sup> 2–4 §§ skattebrottslagen (1971:69).

vissa uppgiftsskyldiga och därigenom ger upphov till fara för att myndighets kontrollverksamhet vid beräkning eller uppbörd av skatt eller avgift allvarligt försvåras. Straffet är böter eller fängelse i högst två år eller, om brottet är grovt, fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. I ringa fall döms inte till ansvar.<sup>102</sup>

Det finns också bestämmelser om ansvar för bland annat vårdslös skatteuppgift, skatteavdragsbrott och skatteredovisningsbrott.<sup>103</sup>

Personer som är verksamma i partier ansvarar som alla andra för sina gärningar och sin underlåtenhet. Om personen begår brott i näringsverksamheten ska han eller hon straffas för detta på vanligt sätt. Utöver detta kan en legal företrädare för en ideell förening eller annan juridisk person, såsom styrelseledamot eller verkställande direktör, i vissa fall bli straffrättsligt ansvarig för brott som har begåtts i den juridiska personens näringsverksamhet även om det inte är bevisat att hon eller han är gärningsman. Detta så kallade företagaransvar följer av att företrädarna i vissa fall har en garantställning som innebär att de är skyldiga att se till att det inte begås brott i föreningens verksamhet.<sup>104</sup>

### 3.2.6 Stiftelser för insamling till partier eller valkandidater

Regelverket gällande stiftelser sätter ramar för på vilka sätt stiftelser kan användas som verktyg för att samla in medel till förmån för partier eller valkandidater.

Principen bakom bestämmelserna i stiftelselagen är att stiftaren ska ha frihet att själv bestämma hur stiftelsen ska förvaltas. En del bestämmelser i lagen är därför dispositiva, det vill säga de gäller endast om stiftaren har underlåtit att meddela någon föreskrift i den aktuella frågan. Av hänsyn till dem som ingår rättshandlingar med stiftelser, och till behovet av grundläggande krav på klarhet och reda vid förvaltningen, har den principen frångåtts i en del avseenden. I stiftelselagen finns det därför också bestämmelser som är indispositiva, det vill säga tvingande på så sätt att den gäller oavsett vad stiftaren har förordnat i den aktuella frågan.<sup>105</sup>

---

<sup>102</sup> 10 § skattebrottslagen.

<sup>103</sup> 5–8 §§ skattebrottslagen.

<sup>104</sup> Holmquist, Rolf (2021), *Brotten i näringsverksamhet*, JUNO version 5, s. 77–83.

<sup>105</sup> Isoz, Henning (2018), *Stiftelselagen*, JUNO, kommentaren till kapitel 2, avsnitt 2.2.1.



Det finns fyra olika typer av stiftelser; vanlig stiftelse, insamlingsstiftelse, kollektivavtalsstiftelse och pensions- eller personalstiftelse.<sup>106</sup> Vanlig stiftelse och insamlingsstiftelse är de som främst är av intresse i detta sammanhang. För dem gäller bestämmelserna i stiftelselagen, men för insamlingsstiftelser endast delvis.<sup>107</sup>

## En stiftelse måste ha en förmögenhet och ett ändamål

En vanlig stiftelse bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet. Den som vill bilda en vanlig stiftelse måste därför upprätta ett förordnande och göra en förmögenhetsöverföring i enlighet med förordnandet samt se till att det finns någon som tar hand om egendomen. När det gäller insamlingsstiftelser gäller samma sak förutom att de inte behöver göra någon förmögenhetsöverföring. De bildas i stället genom att en eller flera stiftare förordnar att pengar, som inflyter efter ett upprop av dem, som en självständig förmögenhet ska främja ett bestämt och varaktigt ändamål samt att någon åtar sig att ta emot pengarna för förvaltning i enlighet med förordnandet.<sup>108</sup>

Stiftelseförordnandet måste innefatta ett ändamål. En fullständig ändamålsbestämning för en stiftelse omfattar i princip tre moment: syfte, verksamhetsföremål och destinatärskrets. Men det är inte nödvändigt att alla momenten är uppfyllda för att det ska föreligga ett tillräckligt bestämt ändamål. Syftet avser inom vilket område stiftelsen ska verka eller vad den ska verka för, till exempel ett visst slag av vetenskaplig forskning. Verksamhetsföremålet är det moment i ändamålsbestämningen som anger på vilket sätt stiftelsen ska främja sitt syfte, till exempel genom att dela ut stipendier ur den årliga räkningen på stiftelsens förmögenhet eller bedriva forskning i egen regi. Destinatärskretsen avser vilka krav de måste uppfylla som ska kunna få bidrag eller andra förmåner från stiftelsen, till exempel att stipen-

<sup>106</sup> 1 kap. 1 § första stycket 1–3 och 2 § samt 11 kap. 1 och 3 §§ SL.

<sup>107</sup> 1 kap. 1 § andra stycket SL. Även för kollektivavtalsstiftelse gäller stiftelselagen delvis. För pensions- eller personalstiftelse gäller endast bestämmelserna i lagen (1967:531) om tryggnad av pensionsutfästelse med mera.

<sup>108</sup> 1 kap. 2 § och 11 kap. 1 § SL.

diater ska bedriva studier inom ett visst område eller vid ett visst universitet.<sup>109</sup>

Ändamålet måste anges med en sådan grad av bestämdhet att det går att verkställa. Stiftelselagen ställer i övrigt inga krav på att ändamålet måste vara beskaffat på visst sätt. Det är alltså inte så att en stiftelses ändamål till exempel måste vara av allmänt intresse. Men av allmänna rättsgrundsatser anses det följa att förordnandet inte får strida mot lag eller goda seder.<sup>110</sup>

I princip föreligger det inte heller något hinder mot att en stiftelse med en obestämd destinatärskrets betalar ut ett bidrag till stiftaren, förutsatt att denne uppfyller de i förordnandet uppställda villkoren. Stiftaren kan däremot inte omfattas av en destinatärskrets som är bestämd. Och stiftaren kan inte låna ut egendomen till stiftelsen.<sup>111</sup> Denna fråga uppmärksammades särskilt i Lagutskottet i anledning av flera motioner och en skrivelse, där det framhölls att ideella organisationer inte borde hindras att bilda stiftelser till stöd för föreningens eller organisationens verksamhet. Utskottet uttalade följande:

Utskottet anser att stiftelseformen inte bör användas om syftet med en förmögenhetsbildning är att i ekonomiskt avseende gagna den som själv satsat egendomen i stiftelsen. Det saknas enligt utskottet anledning till en annan bedömning beträffande fallet att en förening vill bilda en stiftelse som i enlighet med sitt ändamål låter avkastningen på stiftelsekapitalet komma föreningen till godo eller låter själva egendomen, t.ex. en fastighet, nyttjas i föreningens verksamhet. Det torde inte vara förenligt med kravet på en varaktig och självständig förmögenhet att stiftaren, efter avskiljandet av förmögenheten till förmån för stiftelsen, för egna syften förfogar över egendomen eller tillgodoräknar sig dess avkastning. Enligt utskottets mening måste detta anses gälla redan enligt nuvarande ordning. Genom den legaldefinition på stiftelsebegreppet, med dess grundläggande krav på att stiftelseförmögenheten skall vara avskild, som nu föreslås ställs emellertid frågan på sin spets, och det har därför varit erforderligt att söka klarlägga begreppets innebörd i bl.a. detta hänseende.

Till det anförda vill utskottet tillägga att rättsordningen tillhandahåller särskilda associationsformer, främst aktiebolag, för ägare eller medlemmar i en organisation som önskar satsa ett kapital som skall generera vinst tillbaka, där friheten från personligt ekonomiskt betalningsansvar för skulder i verksamheten motsvaras av särskilda lagregler till skydd för andra intressenter i företaget såsom borgenärer, stat och kommun.<sup>112</sup>

<sup>109</sup> Isoz, kommentaren till 1 kap. 2 §.

<sup>110</sup> 2 kap. 6 § SL och Isoz, kommentaren till 1 kap. 2 §.

<sup>111</sup> Isoz, kommentaren till 1 kap. 2 §.

<sup>112</sup> Lagutskottets betänkande 1993/94:LU12 avsnitt 6.2.

## Stiftelser kan ha egen styrelse eller vara knuten till annan

En stiftelse är en juridisk person.<sup>113</sup> Den kan ha egen förvaltning eller anknuten förvaltning.<sup>114</sup>

När stiftelseförordnandet föreskriver att förvaltningen ska skötas av en eller flera fysiska personer har stiftelsen egen förvaltning, en styrelse. Styrelsen kan bestå av en person, men den personen får inte vara stiftaren själv. Om stiftaren ingår i styrelsen, måste styrelsen bestå av åtminstone ytterligare en person.<sup>115</sup> Stiftelseförordnanden kan vara utformade på olika sätt när det gäller att utse och entlediga ledamöter och suppleanter. Om inget anges gäller bestämmelserna i stiftelselagen, som säger att när någon ledamot vill avgå utser den kvarvarande styrelsen en ny ledamot.<sup>116</sup> Ibland har stiftaren i förordnandet gett rätten att utse nya ledamöter till en extern organisation eller någon som har en viss befattning. Förordnandet kan också ange en viss mandattid under vilken ledamoten ska verka.<sup>117</sup> Om den situationen inträffar att styrelsen saknar en eller flera ledamöter så att den inte är beslutförmåg, kan tillsynsmyndigheten (länsstyrelsen) förordna en eller flera ledamöter. Ett sådant förordnande gäller bara tills ett val av ledamot kan ske på det sätt som föreskrivs.<sup>118</sup>

När det är en annan juridisk person som har hand om förvaltningen är det fråga om anknuten förvaltning. En stiftelse med anknuten förvaltning har ingen styrelse, utan det är den juridiska personens högsta verkställande organ som är ytterst ansvarigt för stiftelsen.<sup>119</sup> Stiftaren får inte vara förvaltare.<sup>120</sup>

Det som är unikt med en stiftelse är att den inte har ägare eller medlemmar. Den kan sägas äga sig själv. Stiftaren kan inte efter stiftandet ångra sig och ta tillbaka stiftelsens egendom. Men en stiftare kan ändå se till att behålla viss kontroll över stiftelsen, till exempel genom att utse sig själv som en av flera ledamöter i styrelsen eller att som förvaltare utse en juridisk person som stiftaren själv kontrollerar.

Eftersom en stiftelse inte har några ägare eller medlemmar, har den inte något organ som kan övervaka och ingripa mot dem som

---

<sup>113</sup> 1 kap. 4 § SL.

<sup>114</sup> 2 kap. 2 § första stycket SL.

<sup>115</sup> 2 kap. 2 § första och andra stycket och 10 § SL.

<sup>116</sup> 2 kap. 9 § första stycket SL.

<sup>117</sup> Aamissepp m.fl., s. 22 och 23.

<sup>118</sup> 9 kap. 7 § SL.

<sup>119</sup> 2 kap. 2 § första och sista stycket SL.

<sup>120</sup> 2 kap. 19 § andra stycket 1 SL.

ansvarar för stiftelsens förvaltning. Den som donerar något till en stiftelse har inte en sådan kontrollrätt som ägarna har i till exempel ett aktiebolag.

Styrelsen eller förvaltaren har totalansvaret för att föreskrifterna i stiftelseförordnande och alla lagar som kan vara tillämpliga följs.<sup>121</sup> Enligt huvudregeln svarar endast stiftelsens tillgångar för stiftelsens förpliktelser.<sup>122</sup> Det är ett förtroendeuppdrag att vara styrelseledamot eller förvaltare. Styrelseledamöter och förvaltare har en ställning som syssloman, det vill säga en som åtagit sig att förvalta någon annans ekonomiska och rättsliga angelägenheter. En syssloman är skyldig att utföra sitt uppdrag med omsorg.<sup>123</sup>

Ledamöter, förvaltare och revisorer kan bli skadeståndsskyldiga gentemot stiftelsen om den blivit drabbad av en ekonomisk skada på grund av uppsåtligt eller oaktsamt handlande.<sup>124</sup> Tredje man kan kräva ersättning om en skada har uppkommit på grund av åsidosättande av regler i stiftelseförordnandet eller stiftelselagen. Vid bedömningen av om skadan har uppkommit på grund av uppsåt eller av oaktsamhet ska utgångspunkten vara de krav som kan ställas på en syssloman. Det är till exempel uppsåtligt att inte följa stiftelseförordnandets ändamål. Om ändamålet är att hjälpa behövande är det uppsåtligt att i stället dela ut medel till forskning. Det är oaktsamt att bryta mot regler i stiftelselagen på grund av okunnighet.<sup>125</sup>

Talan om skadestånd kan väckas av bland andra styrelsen eller en styrelseledamot, av förvaltaren, av stiftaren eller någon som är närstående till stiftaren, av en destinatar eller av tillsynsmyndigheten.<sup>126</sup>

Det finns också jävsregler i stiftelselagen både vad gäller styrelseledamöter och förvaltare. En jävssituation kan uppkomma om det finns risk för intressekonflikt. Varken en styrelseledamot eller en förvaltare får handlägga frågor som rör avtal mellan sig själv och stiftelsen. De får inte heller handlägga frågor om avtal eller annan rättshandling mellan stiftelsen och tredje man, om de i frågan har ett väsentligt intresse som kan strida mot stiftelsens.<sup>127</sup> Det kan till exempel röra sig om att dela ut bidrag till någon närstående eller till

<sup>121</sup> 2 kap. 3 § första stycket och 8 § SL.

<sup>122</sup> 1 kap. 4 § SL.

<sup>123</sup> 18 kap. handelsbalken, prop. 1993/94:9 s. 81 och Lundén, Björn (2017), *Stiftelser. Juridik, skatt och ekonomi*, JUNO version 7, s. 139.

<sup>124</sup> 5 kap. 1 och 2 §§ SL.

<sup>125</sup> Aamisepp m.fl., s. 24.

<sup>126</sup> 5 kap. 4 § SL.

<sup>127</sup> 2 kap. 14 § första stycket och 21 § första och andra styckena SL.

en institution där ledamoten eller förvaltaren är verksam.<sup>128</sup> Det kan hända att hela styrelsen eller förvaltarens beslutande organ är jävig i en viss situation. Styrelsen måste då begära att tillsynsmyndigheten utser en god man som får företräda stiftelsen i stället för styrelsen i just den frågan.<sup>129</sup>

Det kan ligga en form av inbyggt jäv i förvaltningen av en anknuten stiftelse. Till exempel kan det vara föreskrivet i stiftelseförordnandet att en viss typ av forskning ska gynnas av en till universitetet anknuten stiftelses medel. Indirekt gynnande av förvaltarens ändamål innebär oftast inte några problem utifrån ett jävsperspektiv. Däremot bör inte förvaltaren på ett direkt sätt gynna sig själv.<sup>130</sup>

## Det finns krav på offentlighet för vissa uppgifter

Stiftelser ska vara registrerade.<sup>131</sup> Styrelsen eller förvaltaren ska anmäla stiftelsen för registrering senast sex månader efter det att stiftelsen bildades.<sup>132</sup> Det enda undantaget från registreringsskyldigheten gäller för stiftelser som endast delar ut medel till bestämda fysiska personer.<sup>133</sup>

Registreringsmyndighet för en stiftelse är alltid en länsstyrelse, i princip den länsstyrelse som utövar tillsyn. Avgörande för vid vilken länsstyrelse som en stiftelse ska registreras är styrelsens eller förvaltarens säte. Länsstyrelsen ska föra ett stiftelseregister.<sup>134</sup> Registret innehåller bland annat en beskrivning av stiftelsens ändamål och uppgifter om styrelseledamöter eller förvaltare och om värdet av stiftelsens tillgångar.<sup>135</sup> Offentlighetsprincipen gäller för uppgifterna i registret. Vissa uppgifter publiceras också på internet.

Länsstyrelsen kan göra bedömningen att en nybildad stiftelse inte ska registreras. Det kan vara på grund av för litet kapital, för oklart ändamål eller annan orsak. Registrering ska dock ske om det inte är uppenbart att det inte är en stiftelse.<sup>136</sup>

---

<sup>128</sup> Aamisepp m.fl., s. 25.

<sup>129</sup> 2 kap. 14 § andra stycket och 21 § tredje stycket SL.

<sup>130</sup> Aamisepp m.fl., s. 165 och 166.

<sup>131</sup> 10 kap. 1 § första stycket SL.

<sup>132</sup> 10 kap. 2 § första stycket SL.

<sup>133</sup> 1 kap. 7 § SL.

<sup>134</sup> 10 kap. 2 och 3 §§ SL.

<sup>135</sup> 10 kap. 2 § SL och 5–13 §§ stiftelseförordningen (1995:1280).

<sup>136</sup> HFD 2018 ref. 52.

En stiftelse ska också registrera verklig huvudman hos Bolagsverket. Undantagna är stiftelser kopplade till stat och kommun. Med verklig huvudman avses en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller en fysisk person till vars förmån någon annan handlar. I normalfallet ska styrelse eller förvaltare antas ytterst kontrollera stiftelsen. En fysisk person ska antas vara den till vars förmånstiftelsen handlar, om han eller hon enligt stiftelseförordnandet kan få del av en väsentlig andel av stiftelsens utdelade medel. I vissa fall kan det finnas ytterligare verkliga huvudmän, exempelvis om det är en eller flera fysiska personer som har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av styrelseledamöterna.<sup>137</sup>

### **Stiftelser står under tillsyn av länsstyrelsen och vissa åtgärder kräver tillstånd av Kammarkollegiet**

Alla stiftelser står under tillsyn och tillsynsmyndighet är – med enstaka undantag – den länsstyrelse där stiftelsen är registrerad.<sup>138</sup> Det kan vara fråga om full tillsyn eller begränsad tillsyn.

Full tillsyn innebär bland annat att stiftelser, som ska upprätta årsredovisning, varje år ska skicka in sin årsredovisning till tillsynsmyndigheten. Det innebär också att stiftelserna är föremål för löpande kontroll. Tillsynsmyndigheten har rätt att begära in handlingar och protokoll, delta i sammanträden, skilja en obehörig styrelseledamot eller förvaltare från uppdraget, utfärda förelägganden eller förbud som är förenade med vite, gå till domstol och begära en styrelseledamots entledigande med mera.<sup>139</sup>

Stiftaren kan ha föreskrivit att stiftelsen ska vara undantagen tillsyn och stiftelsen står då under begränsad tillsyn. Sådana stiftelser behöver inte skicka in sin årsredovisning till tillsynsmyndigheten. Möjligheterna för tillsynsmyndigheten att ingripa i olika situationen är inskränkta. Tillsynsmyndigheten får ingripa om en årsredovisning inte har upprättats eller om behörig revisor saknas.<sup>140</sup>

Styrelsen eller förvaltaren får inte utan tillstånd av Kammarkollegiet ändra, upphäva eller åsidosätta föreskrifter i stiftelseför-

---

<sup>137</sup> 1 kap. 2 och 4–6 §§ samt 2 kap. 3 § lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän.

<sup>138</sup> 9 kap. 1 § SL.

<sup>139</sup> 9 kap. 3–6 §§ SL.

<sup>140</sup> 9 kap. 10 och 10 a §§ SL.

ordnandet när det gäller vissa centrala delar. Kammarkollegiets tillstånd krävs för ändring av bland annat stiftelsens ändamål, om det ska vara egen eller anknuten förvaltning och hur en styrelseledamot eller förvaltare ska utses.<sup>141</sup>

För tillstånd krävs att föreskrifterna på grund av ändrade förhållanden inte längre kan följas eller har blivit uppenbart onyttiga eller uppenbart stridande mot stiftarens avsikter. Annat än ändamålet kan få ändras, upphävas eller åsidosättas även i fall då det finns andra särskilda skäl. För tillstånd gällande ändamålet krävs synnerliga skäl. Vid ändring av föreskrifter om stiftelsens ändamål ska vad som kan antas ha varit stiftarens avsikt beaktas så långt möjligt.<sup>142</sup>

De här begränsningarna innebär att det inte är möjligt att få ändringar godkända enbart för att modernisera språket, för att ta bort ålderdomliga företeelser eller för att styrelsen tycker att kapitalet skulle göra bättre nytta för något annat ändamål.

Om ändringen avser föreskrifter rörande annat än det som uttryckligen nämns i lagen krävs tillstånd av länsstyrelsen. Tillstånd ska i sådana fall meddelas under förutsättning att ändringen inte strider mot stiftelselagen.<sup>143</sup>

## För insamlingsstiftelser gäller striktare krav

En insamlingsstiftelse är en stiftelse som bildas på ett i vissa avseenden annorlunda sätt än en vanlig stiftelse. Skillnaden är att egendom inte avskiljs i samband med bildandet utan att stiftaren eller stiftarna förordnar att pengar som kommer in efter ett upprop ska vara den självständiga förmögenhet som ska främja ett bestämt och varaktigt ändamål. Stiftelsens namn ska innehålla ordet insamlingsstiftelse. I övrigt gäller samma krav på stiftelsebildningen, till exempel när det gäller ändamål och styrelse eller förvaltare.<sup>144</sup> Stiftarna behöver alltså inte överföra något kapital till stiftelsen annat än möjligtvis en mindre summa för de initiala administrationskostnaderna. Uppropet kan vara offentligt, till exempel genom en annons i dagspress eller sociala medier, eller mer inskränkt och rikta sig till en mindre krets.

---

<sup>141</sup> 6 kap. 1 § första stycket SL.

<sup>142</sup> 6 kap. 1 § andra och tredje stycket SL.

<sup>143</sup> 6 kap. 3 § SL.

<sup>144</sup> 1 kap. 2 § samt 11 kap. 1 § och 2 § andra stycket SL.

En insamlingsstiftelse ska samla in pengar. Insamlingar av endast annat, till exempel kläder eller annan lös egendom, faller utanför och leder inte till att en insamlingsstiftelse bildas. Kravet på varaktighet gör också att det inte heller är att betrakta som en insamlingsstiftelse om det är fråga om en insamling som kommer att pågå endast under en kortare tid. Insamling av pengar i syfte att lindra nöden efter en viss naturkatastrof eller med syftet att de insamlade medlen ska överlämnas till någon annan när visst insamlingsresultat uppnåtts faller därmed utanför. Men att insamlade medel ska förbrukas i den takt de flyter in innebär inte att kravet på varaktighet inte är uppfyllt.<sup>145</sup>

Det är sättet för bildandet av stiftelsen som avgör om det är fråga om en insamlingsstiftelse. En vanlig stiftelse som påbörjar en insamlingsverksamhet ändrar inte karaktär och blir en insamlingsstiftelse. Vanliga stiftelser som vill anordna insamlingar behöver säkerställa att detta kan anses ingå i stiftelsens ändamål.

Kraven är striktare på insamlingsstiftelser än på vanliga stiftelser. De står alltid under full tillsyn, är alltid bokföringsskyldiga och ska upprätta en årsredovisning samt ska alltid ha en kvalificerad revisor.<sup>146</sup>

I förarbetena till stiftelselagen uttalade regeringen bland annat att penninginsamlingar och insamlingar av andra slag var en vanlig företeelse i samhället. Upprop att skänka pengar eller egendom av annat slag till olika ändamål, till exempel till forskning rörande svåra sjukdomar, nådde ofta en vidare krets av allmänheten genom annonser i massmedia. Regeringen konstaterade vidare att särskilt penninginsamlingarna omfattade betydande värden. Merparten av pengarna samlades in av ideella föreningar men det förekom också insamlingar i regi av insamlingsstiftelser. Regeringen ansåg att det var angeläget att bibehålla allmänhetens förtroende för penninginsamlingar genom att skapa en rättslig grundval för sådana insamlingar.<sup>147</sup>

Antalet insamlingsstiftelser är i dag ungefär 800 i hela landet.<sup>148</sup> Det finns därutöver sannolikt ett antal vanliga stiftelser som ägnar sig åt regelmässig insamling.

---

<sup>145</sup> Isoz, kommentaren till 11 kap. 1 §.

<sup>146</sup> 11 kap. 2 § första stycket SL.

<sup>147</sup> Prop. 1993/94:9 s. 53.

<sup>148</sup> Länsstyrelsernas webbplats för stiftelsesök, hämtat 2024-03-01. Vid sökning på ordet insamlingsstiftelse blev antalet träffar 791.



### 3.2.7 Utländska bidrag till opinionsbildande verksamhet

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

Det är ett brott – brottet tagande av utländskt understöd – att av en främmande makt eller motsvarande ta emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om.<sup>149</sup>

I förarbetena till nämnda bestämmelse anförde regeringen att straffbestämmelsen som regel blir tillämplig om exempelvis ett politiskt parti skulle ha tagit emot understöd för sin allmänna opinionsbildande verksamhet från en främmande makt eller annars från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt till handa. Detta gäller under förutsättning att det i partiets verksamhet ingår att påverka den allmänna meningen i någon av de angelägenheter som pekas ut i lagrummet.<sup>150</sup>

### 3.2.8 Bidrag till partier och kandidater från organisationer på arbetsmarknaden

Enligt insynslagen ska (som vi redogör för närmare i avsnitt 3.2.1) bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder redovisas särskilt i partiets eller ledamotens intäktsredovisning. Med bidrag avses prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Bidragsgivarens identitet och vilket slags bidrag det är ska anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025), sammanlagt från samma givare under redovisningsperioden. Med en organisations identitet menas uppgift om dess namn och antingen organisationsnummer eller adress. Om ett parti eller en ledamot har tagit emot bidrag från en organisation på arbetsmarknaden, till ett värde

---

<sup>149</sup> 19 kap. 13 § BrB.

<sup>150</sup> Prop. 1979/80:176 s. 23 och 24.

överstigande nämnda beloppsgräns, ska det alltså framgå av partiets eller ledamotens intäktsredovisning. Bidragets storlek och typ av bidrag ska framgå, liksom organisationens namn och organisationsnummer eller adress.

Däremot finns det ingen särskild reglering med krav på arbetsmarknadsorganisationer att redovisa – offentligt eller för sina medlemmar – vilka eventuella bidrag som de har lämnat till politiska partier. Organisationer på arbetsmarknaden är, i likhet med partier, i allmänhet organiserade som en eller flera ideella föreningar. I denna egenskap är de i vissa fall skyldiga att upprätta årsredovisning, som ska offentliggöras (se vidare avsnitt 3.2.3). Av årsredovisningen kan ibland uppgifter om mottagna eller lämnade bidrag framgå men gör det inte alltid.

Det finns inte heller någon reglering med krav på samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden lämnar bidrag till partier eller valkandidater. Organisationerna fattar beslut i enlighet med gällande regelverk och organisationernas stadgar. Vi redogör närmare för detta under nästkommande rubrik. Därefter beskriver vi vilken roll som arbetsmarknadens organisationer har på arbetsrättens område.

### **Arbetsmarknadsorganisationer är demokratiska och oberoende**

Organisationer på arbetsmarknaden är, som nämnts, normalt ideella föreningar. Större organisationer på arbetsmarknaden har en organisationsstruktur med flera föreningar som kan vara mer eller mindre självständiga i förhållande till varandra.

#### *Det finns ingen särskild lag om ideella föreningar*

Det finns inte någon särskild lag om ideella föreningar. I lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar anges att en förening ska anses vara en ekonomisk förening om den har till syfte att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet som medlemmarna deltar i på vissa angivna sätt.<sup>151</sup> För att en förening ska vara en ideell förening krävs att den antingen har ideellt ändamål eller inte bedriver ekonomisk verksamhet, eller både och.

---

<sup>151</sup> Se 1 kap. 4 § lagen om ekonomiska föreningar.

Vissa ideella föreningar, bland andra organisationer på arbetsmarknaden, främjar sina medlemmars ekonomiska intressen genom icke-ekonomisk verksamhet.<sup>152</sup> I rättspraxis har vidare vissa grundläggande regler utvecklats. För att en ideell förening ska anses som juridisk person krävs enligt rättspraxis bland annat att föreningen har antagit stadgar av viss fullständighet. Stadgarna ska innehålla föreningens namn och ändamål samt bestämmelser om hur beslut ska fattas i föreningen.<sup>153</sup>

I ideella föreningar är det vanligt att medlemmarna bidrar åtminstone genom årsavgifter eller liknande. Men en skyldighet att bidra ekonomiskt eller verka för sammanslutningens ändamål är inte ett nödvändigt kriterium i en ideell förening. Den viktigaste skillnaden mellan bolag och föreningar anses i allmänhet vara att bolaget är en sluten och föreningen en öppen association. I ett bolag är normalt antalet medlemmar fixerat genom att nya delägare inte kan tas in utan de existerande bolagsmännens samtycke. En förening är däremot organiserad så att antalet medlemmar kan växla utan att alla behöver samtycka.<sup>154</sup>

### *Hur beslut fattas i ideella föreningar*

Eftersom det inte finns några direkt tillämpliga lagbestämmelser är i ideella föreningar olika interna organisationsformer möjliga, utifrån föreningens syfte, verksamhet och storlek. Endast sådana ideella föreningar som driver näring behöver registreras. Men de flesta ideella föreningar är antagligen organiserade efter mönster av de ekonomiska föreningarna. Detta innebär att de har en medlemsförsamling (stämma) som beslutande organ och en styrelse som förvaltande organ. Vid sidan av stämman kan, på grund av stadgarna eller genom beslut av stämman, finnas ett representativt organ som har hand om uppgifter i stämmans ställe. Det kan kallas fullmäktigförsamling, representantförsamling eller något liknande. Det förekommer också, till exempel i vissa fackförbund, stadgebestämmelser om att frågor kan hänskjutas till en rådgivande eller beslutande medlemsomröstning.

<sup>152</sup> Se bland andra Johansson, Svante (2022), *Svensk associationsrätt i huvuddrag*, JUNO version 13, s. 52 och 53.

<sup>153</sup> Se NJA 1973 s. 341 och NJA 1987 s. 394.

<sup>154</sup> Johansson, s. 38–40.

I regel har varje medlem en röst, men stadgarna kan differentiera rösträtten.<sup>155</sup>

I fråga om gränsen för föreningsorganens bestämmanderätt i förhållande till medlemmarna i en ideell förening gäller följande. Stämman beslutar med absolut majoritet (med utslagsröst för ordföranden vid lika röstetal) samt vid val relativ majoritet (med lottning vid lika röstetal), om inte annat föreskrivits i stadgarna. Ibland innehåller stadgarna föreskrifter om kvalificerad majoritet, liksom om beslut på två stämmor, när det gäller vissa viktigare frågor. Det kan till exempel gälla vid ändring av stadgarna eller upplösning av föreningen. Beslut som uppenbarligen är främmande för föreningens ändamål eller verksamhetsföremål, är inte bindande utan alla medlemmarnas samtycke. Om det inte finns stöd för det i stadgarna är det till exempel tveksamt om en ideell förening kan anslå medel till ett visst ändamål, som inte har anknytning till föreningens ändamål, utan alla medlemmarnas samtycke.<sup>156</sup>

Om en ideell förening fattar ett beslut som strider mot stadgarna eller mot grundläggande rättsprinciper, som likhetsprincipen, kan beslutet ogiltigförklaras genom klandertalan av medlem i föreningen. I fråga om arbetsmarknadsorganisation kan domstol också pröva tvist om medlemskap, eftersom det till exempel kan vara avgörande för personens möjlighet till arbete i ett visst yrke.<sup>157</sup>

I rättsfallet NJA 1987 s. 394 förde några medlemmar i ett fackförbund (ideell förening) ogiltighetstalan mot ett beslut av förbundet att avtala om kollektiv hemförsäkring för sina medlemmar. Såväl tingsrätten som hovrätten ansåg att beslutet var ogiltigt. Högsta domstolens fann emellertid att beslutet inte var uppenbart främmande för förbundets uppgift och därför inte på sådan grund ogiltigt.

## Arbetsmarknadsorganisationer har en särskild roll och ställning

Den svenska modellen för att reglera förhållandena på arbetsmarknaden innebär att arbetsmarknadens parter har det huvudsakliga ansvaret för att reglera löner och andra anställningsvillkor. Med arbetsmarknadens parter avses arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och

---

<sup>155</sup> Johansson, s. 159.

<sup>156</sup> Johansson, s. 182 och 183.

<sup>157</sup> Källström, Kent m.fl. (2022), *Den kollektiva arbetsrätten. En lärobok*, JUNO version 3, s. 31.

arbetstagarorganisationer (fackföreningar). Lagstiftningen utgör i stora delar ett ramverk inom vilket arbetsmarknadens parter har stor frihet att i kollektivavtal reglera de närmare villkoren. Flera av lagreglerna kan ersättas med kollektivavtalade överenskommelser. Det finns ingen lagstiftning om minimilöner eller allmängiltig-förklaring av avtal. Kollektivavtal tillämpas för huvuddelen av de anställda på arbetsmarknaden. Tvister löses i första hand genom förhandling.<sup>158</sup>

Lagstiftningen understödjer detta system genom bestämmelser som utgör kollektiva spelregler, som främst återfinns i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, medbestämmandelagen. Till dessa hör föreningsrätten och den allmänna förhandlingsrätten samt regler om stridsåtgärder, medling, kollektivavtal och fredspliktsreglerna. Bestämmelserna syftar till att främja tillkomsten av kollektivavtal och skydda dem när de har ingåtts. Systematiskt kan sambandet mellan reglerna beskrivas på följande sätt. Föreningsrätten skapar skyddet för organisationsbildningen genom att förbjuda åtgärder som syftar till att bestraffa arbetstagare för att dessa önskar organisera sig. För organisationerna finns sedan den allmänna förhandlingsrätten. I den mån parterna inte kan enas vid förhandlingar om kollektivavtal har part rätt att vidta stridsåtgärder. I samband med varsel om stridsåtgärder aktualiseras reglerna om medling. Med eller utan medling är avsikten att parterna ska träffa kollektivavtal, och när sådant ingåtts råder fredsplikt.<sup>159</sup>

Ett utmärkande drag för det svenska arbetsrättsliga systemet är arbetsmarknadsorganisationernas ställning. Arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer definieras i medbestämmandelagen. Med arbetstagarorganisation avses, enligt vad som anges där, sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren. Med arbetsgivarorganisation avses motsvarande sammanslutning på arbetsgivarsidan.<sup>160</sup> De som omfattas av denna definition har de rättigheter och skyldigheter som skilda arbetsrättsliga regleringar tilldelar arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer.

---

<sup>158</sup> Se till exempel Medlingsinstitutet, *Den svenska modellen och Medlingsinstitutet*, <https://www.mi.se/app/uploads/Den-svenska-modellen-och-Medlingsinstitutet.pdf>, hämtat 2024-05-31.

<sup>159</sup> Glavå, Mats m.fl. (2023), *Arbetsrätt*, JUNO version 5, s. 107.

<sup>160</sup> 6 § första stycket medbestämmandelagen.

## Den fackliga föreningsfriheten

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

Den fackliga aspekten av föreningsfriheten regleras särskilt i medbestämmandelagen. Föreningsrättsreglerna i medbestämmandelagen skyddar individer, till skillnad från andra regler i den lagen. Arbetsgivare och arbetstagare har rätt att tillhöra arbetsgivar- eller arbetstagarorganisation, att utnyttja medlemskapet och att verka för organisationen eller för att sådan bildas.<sup>161</sup>

Det brukar uttryckas så att det endast är den positiva föreningsrätten som skyddas i medbestämmandelagen. Frågan om skydd för den negativa föreningsrätten, rätten att inte behöva vara ansluten till en förening, har diskuterats i flera lagstiftningsärenden sedan lång tid tillbaka men inte resulterat i någon reglering. Genom införlivandet av Europakonventionen<sup>162</sup> som svensk lag 1995 har dock den negativa föreningsrätten erhållit ett lagligt skydd.<sup>163</sup> Lag eller annan föreskrift får inte meddelas i strid med Europakonventionen.<sup>164</sup>

Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Artikelns omfattar också den negativa föreningsrätten. Detta framgår inte av artikelns ordalydelse utan är resultatet av Europadomstolens praxis.<sup>165</sup>

Hur långt den negativa föreningsrätten sträcker sig är inte helt klart. I fallet *Gustafsson mot Sverige* ansåg Europadomstolen att stridsåtgärder vidtagna av ett fackförbund mot en inte organiserad arbetsgivare i syfte att förmå denne att träffa kollektivavtal, alternativt ett hängavtal till inom branschen gällande kollektivavtal, i viss mån berörde arbetsgivarens negativa föreningsfrihet, men att statens underlåtenhet att skydda arbetsgivaren mot stridsåtgärder inte

---

<sup>161</sup> 7 § medbestämmandelagen.

<sup>162</sup> Den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

<sup>163</sup> Glavå m.fl., s. 109–111.

<sup>164</sup> 2 kap. 19 § regeringsformen.

<sup>165</sup> Se *Young, James och Webster mot Förenade kungariket*, dom den 13 augusti 1981, *Sibson mot Förenade kungariket*, dom den 20 april 1993, och *Sigurdur A. Sigurjónsson mot Island*, dom den 30 juni 1993.

medfört något överträdelse av artikel 11. Som skäl för sin bedömning anförde domstolen bland annat att de påtryckningar klaganden hade utsatts för i syfte att få honom att teckna avtal inte hade inverkat, trots att de orsakat ekonomisk skada, i betydande utsträckning på hans möjligheter att åtnjuta föreningsfriheten. Domstolen tog också fasta på det allmänna intresse som de fackliga åtgärderna avsetts uppnå, i synnerhet den speciella roll och betydelse som kollektivavtalen hade när det gällde att reglera arbetsförhållandena i Sverige.<sup>166</sup>

Arbetsdomstolen har därefter bland annat bedömt att den negativa föreningsfriheten inte hindrar att löneavdrag görs också på oorganiserade arbetstagares lön för arvode för fackförenings granskning av arbetsgivares löneunderlag. I det aktuella målet uttalade Arbetsdomstolen att praxis från Europadomstolen tyder på att den negativa föreningsrätten inte har ett lika starkt skydd som den positiva föreningsrätten. Enligt Arbetsdomstolen kan Europadomstolens uttalanden uppfattas så att det bara är ett kärnområde av den negativa föreningsrätten som är skyddat genom artikel 11 i Europakonventionen. För att en föreningsrättskränkning ska anses föreligga synes enligt Europadomstolens praxis normalt krävas att motparten i anställningsförhållandet har vidtagit en åtgärd som innebär ett tvång eller åtminstone en stark påtryckning mot någon att ansluta sig till en organisation. Den negativa föreningsrätten borde, enligt Arbetsdomstolens mening, inte heller ges ett starkare skydd i rättstillämpningen än vad som följer av Europadomstolens praxis.<sup>167</sup>

En fackförening är vidare i grunden fri att själv välja vilka som får vara dess medlemmar. En domstols beslut att ogiltigförklara en uteslutning av en fackföreningsmedlem på grund av dennes politiska sympatier ansågs därför stå i strid med fackföreningens föreningsfrihet enligt artikel 11 i Europakonventionen.<sup>168</sup>

Friheten för fackföreningen att fritt bestämma sin interna verksamhet är ett av den fackliga föreningsfrihetens grundläggande drag. Som framgått kan denna rätt emellertid i vissa fall komma i konflikt med den enskildes rättigheter och friheter, som medlem i förhållande till fackföreningen. Denna fråga har, bland annat på de sätt som nu

---

<sup>166</sup> *Gustafsson mot Sverige*, dom den 25 april 1996.

<sup>167</sup> AD 2001 nr 20. Frågan avgjord i målet *Evaldsson m.fl. mot Sverige*, dom den 13 februari 2007, varvid kränkning konstaterades av arbetstagarnas äganderätt enligt artikel 1 men domstolen inte fann anledning att pröva frågan om brott mot artikel 11, se p. 64–67.

<sup>168</sup> *Associated Society of Locomotive Engineers and Firemen (ASLEF) mot Förenade kungariket*, dom den 27 februari 2007.

redogjorts för, influerat i det svenska skyddet av den fackliga föreningsfriheten, genom Europadomstolens praxis.<sup>169</sup>

Även inom EU-rätten finns ett skydd för föreningsfriheten dels baserat på EU-stadgan<sup>170</sup>, dels genom de hänvisningar till Europakonventionen som finns i EU-fördraget.<sup>171</sup> Föreningsrätten har dessutom sin grund i 1996 års europeiska sociala stadga.<sup>172</sup> FN:s fackorgan Internationella arbetsorganisationen (ILO) har också bidragit till utvecklandet av skyddet för arbetstagarrelaterade mänskliga rättigheter i allmänhet och av skydd för den fackliga föreningsfriheten i synnerhet. I ILO:s konvention nr 87 föreskrivs bland annat att arbetar- och arbetsgivarorganisationer ska rätt att avfatta sina stadgar, organisera sin förvaltning och verksamhet samt fastställa sitt handlingsprogram och att offentliga myndigheter ska avhålla sig från varje ingripande som begränsar denna rätt eller inverkar menligt på dess lagenliga utövande.<sup>173</sup>

### 3.3 Insyn i politiska beslutsfattareshar kontakter med lobbyister

Sverige saknar reglering om insyn i vilka kontakter som politiska beslutsfattare har med lobbyister eller andra personer och organisationer. Det finns lagstiftning som har kopplingar till transparens i det politiska beslutsfattandet (avsnitt 3.3.1) och motverkande av korruption i samband med det (avsnitt 3.3.2), vilket vi beskriver kortfattat i detta avsnitt. Vår redogörelse gör, som vi har framhållit, inte anspråk på att vara heltäckande.

#### 3.3.1 Lagstiftning om transparens i politiskt beslutsfattande

En central rättslig princip för att säkerställa transparens i det politiska beslutsfattandet i Sverige är offentlighetsprincipen. Den innebär att allmänheten, till exempel enskilda individer och företrädare för media, har rätt till insyn i och tillgång till information om statens och kom-

<sup>169</sup> Herzfeld Olsson, Petra (2003), *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet*, Iustus förlag, s. 586–591.

<sup>170</sup> Artikel 12 i Europeiska unionens stadga om grundläggande rättigheter.

<sup>171</sup> Artikel 6.3 i fördraget om Europeiska unionen.

<sup>172</sup> Artikel 5 i 1996 års reviderade europeiska sociala stadga.

<sup>173</sup> Artikel 3 i ILO:s konvention nr 87 om förenings- och organisationsrätten.



munernas verksamhet. Offentlighetsprincipen kommer till uttryck på olika sätt, till exempel genom grundlagsskyddad offentlighet för allmänna handlingar samt yttrande- och meddelarfrihet för alla inklusive offentligt anställda. Den kommer också till uttryck genom offentlighet vid beslutande församlingars sammanträden.

Bestämmelserna om offentlighet för allmänna handlingar finns i tryckfrihetsförordningen och innebär en rätt för var och en att läsa handlingar som finns hos myndigheter. Detta syftar till att främja bland annat ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning av allmänheten.<sup>174</sup> Offentlighet för allmänna handlingar gäller hos myndigheter men också hos vissa andra organ såsom till exempel riksdagen och beslutande kommunal församling.<sup>175</sup> Rätten att ta del av allmänna handlingar begränsas på två sätt.

För det första gäller den bara allmänna handlingar, och som allmänna handlingar räknas endast handlingar som förvaras hos en myndighet och som anses inkomna till eller upprättade hos myndigheten.<sup>176</sup> Brev eller annat meddelande som är ställt personligen till den som innehar befattning vid en myndighet anses som allmän handling, om handlingen gäller ett ärende eller någon annan fråga som ska handläggas av myndigheten och inte är avsedd för mottagaren endast som innehavare av annan ställning.<sup>177</sup>

Meddelanden som är avsedda för mottagaren endast som innehavare av en annan ställning än den personen har hos myndigheten blir alltså inte allmänna handlingar. Undantaget syftar till att göra det möjligt för en befattningshavare, som också är till exempel partifunktionär eller facklig förtroendemann, att i någon av de sistnämnda egenskaperna kunna ta emot ett meddelande utan att det blir en allmän handling även om meddelandet gäller en fråga som ankommer på myndigheten. Bestämmelsen kan bli tillämplig även vid andra typer av uppdrag.<sup>178</sup> Vidare är till exempel utkast till beslut, skrivelser eller liknande i ett ärende som utgångspunkt inte en allmän handling.

För det andra är en del uppgifter i allmänna handlingar sekretessbelagda, det vill säga hemliga. Sekretessbestämmelserna finns i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och innebär både hand-

---

<sup>174</sup> 2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen (TF).

<sup>175</sup> 2 kap. 5 § TF.

<sup>176</sup> 2 kap. 3 och 4 §§ TF.

<sup>177</sup> 2 kap. 8 § TF.

<sup>178</sup> Heuman, Sigurd, *Tryckfrihetsförordningen* 2 kap. 8 §, Karnov 2024-06-01 (JUNO).

lingssekretess och tystnadsplikt.<sup>179</sup> Det vill säga de innebär både att allmänhetens rätt att ta del av handlingar begränsas och att offentligt anställdas yttrandefrihet begränsas. Tystnadsplikt gäller även efter anställningens upphörande.<sup>180</sup> Brott mot tystnadsplikten är sanktionerat i brottsbalken.<sup>181</sup>

Yttrandefriheten slås fast i regeringsformen och Europakonventionen och innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar.<sup>182</sup> Meddelarskyddet ingår som en beståndsdel i tryckfrihetsförordningens reglering av tryckfriheten. Det består av ett antal delar, nämligen meddelarfrihet och anskaffarfrihet, rätt till anonymitet, repressalieförbud och efterforskningsförbud.<sup>183</sup> Detta ger ett skydd för den som rapporterar om missförhållanden som till exempel har att göra med intressekonflikter. Såväl yttrandefriheten som meddelarskyddet gäller för alla, inklusive för personer som arbetar i staten eller i kommunerna. Deras yttrandefrihet begränsas bland annat av tystnadsplikten enligt offentlighets- och sekretesslagen.<sup>184</sup>

I detta sammanhang kan även nämnas lagen (2021:890) om skydd för personer som rapporterar om missförhållanden, visselblåsarlagen. Visselblåsarlagen innehåller bestämmelser om skydd för personer som i ett arbetsrelaterat sammanhang har fått del av information om missförhållanden och rapporterar den internt eller externt. Skyddet består bland annat i ansvarsfrihet och förbud mot repressalier.<sup>185</sup>

Riksdagens sammanträden är som huvudregel offentliga. Det framgår av bestämmelser i regeringsformen och i riksdagsordningen.<sup>186</sup> Motsvarande gäller för kommunfullmäktige och landstingsfullmäktige enligt bestämmelser i kommunallagen.<sup>187</sup> Av bestämmelserna framgår att dessa beslutande församlingar i undantagsfall kan sammanträda inom stängda dörrar.

---

<sup>179</sup> 1 kap. 1 § andra stycket OSL.

<sup>180</sup> Prop. 1979/80:2 Del A s. 73.

<sup>181</sup> 20 kap. 3 § BrB.

<sup>182</sup> 2 kap. 1 § regeringsformen och artikel 10 i Europakonventionen.

<sup>183</sup> 1 kap. 7 §, 3 kap. 1–6 §§ TF.

<sup>184</sup> Detta anges också uttryckligen i 1 kap. 1 § andra stycket OSL.

<sup>185</sup> Se bland annat 1 kap. 1 § första stycket, 2 kap. 1 § och 3 kap. 1 § visselblåsarlagen.

<sup>186</sup> 4 kap. 9 § regeringsformen och 6 kap. 7 § riksdagsordningen.

<sup>187</sup> 5 kap. 42 § KL.

### 3.3.2 Lagstiftning om skydd mot korruption i samband med politiskt beslutsfattande

I regeringsformen, liksom i förvaltningslagen och kommunallagen, finns bestämmelser som innebär krav på legalitet, saklighet och opartiskhet vid myndigheters handläggning.<sup>188</sup> Dessa grundläggande bestämmelser innebär bland annat att det är förbjudet för dem som fullgör offentliga förvaltningsuppgifter att låta sig vägledas av andra intressen än dem som de är satta att tillgodose, eller att grunda avgöranden på hänsyn till andra omständigheter än sådana som enligt tillämpliga författningar får beaktas vid prövningen av ett ärende. De får inte låta sig påverkas av en önskan att gynna eller missgynna vissa enskilda intressen, och de får inte ta hänsyn till ovidkommande omständigheter.<sup>189</sup>

I förvaltningslagen och kommunallagen finns också bestämmelser om jäv.<sup>190</sup> Även om regeringen inte är en förvaltningsmyndighet i förvaltningslagens mening följs de principer som förvaltningslagen ger uttryck för i regeringens förvaltningsärenden. Konstitutionsutskottet prövar också vid sin granskning av regeringsärendenas handläggning hur handläggningen motsvarar förvaltningslagens krav.

Bestämmelser om förbud mot förtroendeskadliga bisysslor finns för statsråd i regeringsformen<sup>191</sup> och för anställda vid myndigheter inom staten, kommuner, regioner och kommunalförbund i lagen (1994:260) om offentlig anställning.<sup>192</sup>

Regeringskansliet har tagit fram en promemoria till statsråden och anställda i Regeringskansliet med information om regleringen kring bisysslor och jäv för statsråd. Den innehåller även information om Regeringskansliets rutiner för att undvika att intressekonflikter för statsråd uppkommer.<sup>193</sup>

För riksdagsledamöterna gäller en uppförandekod som sammanfattar de regelverk och värden som är centrala för ledamotsuppdraget.

<sup>188</sup> 1 kap. 1 § tredje stycket och 9 § regeringsformen, 5 § förvaltningslagen (2017:900) och 2 kap. 3 § KL.

<sup>189</sup> Se till exempel Strömberg, Håkan och Lundell, Bengt (2022), *Allmän förvaltningsrätt*, JUNO version 28, s. 69–74.

<sup>190</sup> 16–18 §§ förvaltningslagen och 5 kap. 47–49 §§ KL.

<sup>191</sup> 6 kap. 2 § andra stycket regeringsformen.

<sup>192</sup> 7–7 d §§ lagen om offentlig anställning.

<sup>193</sup> Regeringskansliet, *Intressekonflikter för statsråd*, SB PM 2021:3.

Uppförandekoden har beslutats av talmannen tillsammans med alla riksdagspartiers gruppledare.<sup>194</sup>

Riksdagsförvaltningen ska föra ett register (ekonomiska registret) med uppgifter om riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen. Det ekonomiska registret finns för att skapa öppenhet och insyn i ledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen. I registret finns uppgifter om intressen i företag, till exempel aktieinnehav, styrelseuppdrag och andra avtal av ekonomisk karaktär, som anställningar vid sidan av uppdraget som riksdagsledamot. I registret noteras också vissa fastighetsinnehav och skulder. Även den som inte har några uppgifter att registrera måste anmäla det till det ekonomiska registret.<sup>195</sup>

För vissa utpekade befattningar har det införts särskilda regler om övergångsrestriktioner för att motverka intressekonflikter, enligt lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet, restriktionslagen. Enligt den lagen är statsråd och statssekreterare skyldiga att anmäla till en särskild nämnd<sup>196</sup> om de har för avsikt att börja ett arbete i annan än statlig verksamhet. Nämnden kan meddela en övergångsrestriktion i form av att personen under en viss tid inte får påbörja det nya arbetet eller inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden.<sup>197</sup> En utredning har föreslagit vissa ändringar gällande dessa bestämmelser, vilket vi återkommer till i avsnitt 5.3.3.

I brottsbalken kriminaliseras bland annat tagande och givande av muta, handel med inflytande, trolöshet mot huvudman och tjänstefel<sup>198</sup>, vilket kan motverka olika former av korruption i samband med politiskt beslutsfattande. I lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden finns bestämmelser om straff för insiderhandel, obehörigt röjande av insiderinformation och marknadsmanipulation som begås på värdepappersmarknaden. Av lagen framgår att det är förbjudet att använda insiderinformation på visst sätt.<sup>199</sup> För att underlätta tillämpningen av insiderlagstiftningen finns

<sup>194</sup> Sveriges riksdag, *En uppförandekod för ledamöterna i Sveriges riksdag*, beslutad den 12 oktober 2022.

<sup>195</sup> 1, 4 och 8 §§ lagen (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

<sup>196</sup> Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.

<sup>197</sup> 3 och 4 §§ restriktionslagen.

<sup>198</sup> 10 kap. 5–5 e §§ BrB.

<sup>199</sup> Se bland annat 2 kap. 1, 3 och 4 §§ lagen om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden.

i lagen (2018:1625) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument sådan skyldighet för statsråden och en möjlighet att besluta om en sådan skyldighet för vissa offentliga funktionärer vid statliga myndigheter, kommuner och regioner.<sup>200</sup>

---

<sup>200</sup> Se bland annat 3–7 §§ lagen om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.



## 4 Internationella dokument

### 4.1 Inledning

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

Vi redogör i detta kapitel översiktligt för vissa internationella konventioner, rekommendationer och rapporter med mera som har intresse i relation till vårt uppdrag. Redogörelsen delas in i dokument rörande insyn i finansiering av partier (avsnitt 4.2), insyn i lobbying (avsnitt 4.3) och övriga dokument av intresse (avsnitt 4.4). Vår redogörelse gör inte anspråk på att vara heltäckande.

### 4.2 Insyn i partiers finansiering

På området för insyn i finansiering av partier finns en rekommendation från Europarådet. Dess kontrollorgan Greco har utifrån den lämnat ett antal rekommendationer specifikt till Sverige samt följt upp i vilken mån Sverige har genomfört rekommendationerna (avsnitt 4.2.1). Även Venedigkommissionen i samarbete med ODIHR har antagit riktlinjer för reglering av politiska partier (avsnitt 4.2.2).

#### 4.2.1 Europarådets och Grecos rekommendationer

Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco) bildades 1999. Greco arbetar för att förbättra medlemsstaternas förmåga att bekämpa korruption, framför allt genom att utvärdera i vilken mån länderna efterlever Europarådets antikorrupcionskon-

ventioner och rekommendationer på området. Sverige har varit medlem sedan bildandet och har tillträtt konventionerna. Detta gäller bland annat den straffrättsliga konventionen om korruption och den civilrättsliga konventionen om korruption.

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

Europarådets ministerkommitté antog 2003 en rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer.<sup>1</sup> Rekommendationen innebär bland annat följande.

När det gäller bidrag till politiska partier bör medlemsstaterna ha särskilda regler för att undvika intressekonflikter, säkerställa insyn och undvika hemliga bidrag samt för att undvika otillbörlig påverkan på politiska partiers verksamhet och säkerställa de politiska partiernas oberoende. Med bidrag menas varje avsiktlig handling som syftar till att ge ett politiskt parti en fördel, ekonomisk eller annan.<sup>2</sup>

Staterna bör föreskriva att bidrag till politiska partier offentliggörs, i synnerhet bidrag som överstiger ett visst gränsvärde. De bör också vidta åtgärder för att förhindra att till bestämmelserna koplade gränsvärden kringgås.<sup>3</sup>

Bestämmelser om bidrag till politiska partier bör gälla för alla enheter som är närstående, direkt eller indirekt, till ett politiskt parti eller på annat sätt står under kontroll av partiet.<sup>4</sup>

Staterna bör särskilt begränsa, förbjuda eller på annat sätt reglera bidrag från utländska bidragsgivare till politiska partier.<sup>5</sup>

Bestämmelser om finansiering av partier bör även gälla finansiering av valkampanjer och av valda ledamöter. Stater bör överväga att vidta åtgärder för att förhindra att partier har ett överdrivet finansieringsbehov, till exempel genom att fastställa gränser för utgifter för valkampanjer. Staterna bör kräva att särskilda register förs över

---

<sup>1</sup> Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, antagen den 8 april 2003 (2003 års rekommendation).

<sup>2</sup> Artikel 2 och 3a i 2003 års rekommendation.

<sup>3</sup> Artikel 3b i 2003 års rekommendation.

<sup>4</sup> Artikel 6 i 2003 års rekommendation.

<sup>5</sup> Artikel 7 i 2003 års rekommendation.



alla utgifter, direkta och indirekta, för valkampanjer för politiska partier och kandidater.<sup>6</sup>

Medlemsstaterna bör vidare kräva att politiska partier och alla de enheter som på något sätt är kopplade till politiska partier för korrekt bok och räkenskaper. De politiska partiernas räkenskaper bör inkludera, i förekommande fall, räkenskaperna för enheter som är direkt eller indirekt närstående eller står under partiets kontroll. I räkenskaperna bör alla mottagna bidrag specificeras när det gäller typ av bidrag och bidragets värde. För bidrag överstigande ett visst gränsvärde bör bidragsgivarens identitet framgå.<sup>7</sup>

Minst årligen bör partierna vara skyldiga att lämna in sina räkenskaper till en oberoende övervakande myndighet. Lika ofta bör partierna vara skyldiga att offentliggöra räkenskaperna, eller åtminstone en sammanfattning av dem, inklusive uppgifter om bidragsgivares identitet.<sup>8</sup>

Staterna bör se till att det finns en oberoende övervakning av finansieringen av partier och valkampanjer. Den bör omfatta tillsyn över de politiska partierna, deras konton och utgifter i samband med valkampanjer samt deras inlämning och offentliggörande av uppgifter.<sup>9</sup>

Överträdelse av bestämmelserna om finansiering av partier och valkampanjer bör vara föremål för effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner. Medlemsstaterna bör främja specialisering av rättsväsendet, polisen eller annan personal i kampen mot olaglig finansiering av politiska partier och valkampanjer.<sup>10</sup>

## Grecos utvärderingar och rekommendationer till Sverige

Efterlevnaden av rekommendationen utvärderas av Greco. I en rapport i februari 2009 lämnade Greco sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som Sverige borde vidta för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Rekommendationerna rörde krav på redovisning av finansiering av valkampanjer, förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett gränsvärde, att redovisningarna ska vara offentliga och

---

<sup>6</sup> Artikel 8–10 i 2003 års rekommendation.

<sup>7</sup> Artikel 11 och 12 i 2003 års rekommendation.

<sup>8</sup> Artikel 13 i 2003 års rekommendation.

<sup>9</sup> Artikel 14 i 2003 års rekommendation.

<sup>10</sup> Artikel 15 och 16 i 2003 års rekommendation.

lättillgängliga för allmänheten, att det ska finnas oberoende revision och övervakning i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper och att det ska finnas sanktioner.<sup>11</sup> Vid en första uppföljning av rekommendationerna bedömde Greco, i och med antagandet av 2014 års lag om insyn i finansiering av partier, att Sverige hade genomfört tre av de sju rekommendationerna helt och fyra av de sju delvis.<sup>12</sup>

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

Vidare ansåg Greco att den svenska insynslagens reglering om förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett gränsvärde är konstruerad på ett sätt som gör det möjligt för en bidragsgivare att kringgå kraven genom att dela upp ett bidrag i flera mindre bidrag understigande gränsvärdet. Rekommendationen att införa ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag är därmed, enligt Greco, inte fullt ut genomförd av Sverige. Greco underströk i detta sammanhang att ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag inte hindrar att givare som är kända för mottagaren förblir anonyma för allmänheten, förutom i de fall då deras identitet enligt regelverket ska offentliggöras.

Härutöver noterade Greco att enbart de partier som omfattas av revisionslagens (1999:1079) allmänna krav på revision av räkenskaper omfattas av kravet på revision av intäktsredovisning. Greco ansåg därför inte att Sverige fullt ut hade genomfört rekommendationen att säkerställa oberoende revision av politiska partier som är skyldiga att föra bok och räkenskaper. Greco hänvisade till vad organet hade anfört i sin första uppföljning. Där konstaterade Greco att det svenska regelverket innebär att de partier som är representerade i riksdagen i praktiken omfattas av kravet på revision av intäktsredovisning, men inte alla partier. Greco upplyste att rekommendationen skulle anses i tillfredsställande grad genomförd om alla partier

---

<sup>11</sup> Greco, Third Evaluation Round. *Evaluation Report on Sweden. Transparency of Party Funding*, Greco Eval III Rep (2008) 4E, antagen den 19 februari 2009.

<sup>12</sup> Greco, Third Evaluation Round. *Fourth Interim Compliance Report on Sweden. "Transparency of Party Funding"*, Greco RC-III (2014) 30E, antagen den 12 december 2014.

som har tagit emot bidrag överstigande det gränsvärde som anges i insynslagen skulle vara skyldiga att få sina intäktsredovisningar granskade av revisor.

Vidare noterade Greco att Kammarkollegiets tillsynsuppdrag enbart omfattar intäktsredovisningen och inte partikonton eller utgifter för valkampanjer. Detta innebär, enligt Greco, att inte heller organets rekommendation att säkerställa oberoende övervakning av politiska partiers finansiering och valkampanjer, är fullt genomförd. Greco hänvisade återigen till sin första uppföljning där det konstaterades att enligt 2003 års rekommendation bör den oberoende övervakningen omfatta tillsyn över de politiska partierna, deras konton och utgifter i samband med valkampanjer samt deras inlämning och offentliggörande av redovisningar. Omfattningen av tillsynen enligt den svenska lagstiftningen är därmed inte i full överensstämmelse med 2003 års rekommendation, som kräver övervakning av såväl inkomster som utgifter.

Sammantaget ansåg Greco i sin andra uppföljning att Sverige genom insynslagen hade tagit viktiga steg för att öka transparensen inom ett tidigare oreglerat område, samtidigt som några större frågor kvarstår.<sup>13</sup>

#### 4.2.2 Riktlinjer från Venedigkommissionen och ODIHR

Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, vanligen kallad Venedigkommissionen<sup>14</sup>, har i samarbete med Kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR)<sup>15</sup> antagit riktlinjer för reglering av politiska partier.<sup>16</sup> I dessa anges förbud eller begränsning av bidrag från utländska källor som en riktlinje vid utveckling av lagstiftning inom området. Den senaste (andra) versio-

---

<sup>13</sup> Greco, Third Evaluation Round. *Second Addendum to the Second Compliance Report on Sweden. "Transparency of Party Funding"*, GrecoRC3(2018)11, antagen den 7 december 2018.

<sup>14</sup> Venedigkommissionen är Europarådets rådgivande organ i konstitutionella frågor. Se rådets webbplats [https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation&lang=EN](https://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation&lang=EN), hämtat 2023-11-29.

<sup>15</sup> ODIHR är OSSE:s (organisationen för säkerhet och samarbete i Europa) institution för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter. Se OSSE:s webbplats <https://www.osce.org/odihr/factsheet>, hämtat 2023-11-29.

<sup>16</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) and OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (OSCE/ODIHR) [2020], *Guidelines on Political Party Regulation, Second Edition*, approved by the Council of Democratic Elections at its 69<sup>th</sup> online meeting (7 October 2020) and adopted by the Venice Commission at its 125<sup>th</sup> online Plenary Session (11–12 December 2020).

nen av riktlinjen antogs 2020 men detsamma angavs i den första versionen som antogs 2010.<sup>17</sup>

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

Kommissionen framhåller att varje land som inför ett förbud mot utländska bidrag till partier noggrant bör överväga hur förbudet ska utformas för att vara i enlighet med föreningsfriheten enligt Europakonventionen.<sup>18</sup> Vidare bör, enligt kommissionen, begränsningarna i princip inte gälla landets medborgare som bor utomlands, om de får delta i landets val. Till exempel bör beaktas att personer som bor och arbetar i ett annat land enligt migrantarbetarkonventionen<sup>19</sup> ska ha rätt att delta i offentliga angelägenheter i deras ursprungsland och att rösta och bli vald i landets val. Det är också vanligt att utländska personer som arbetar i ett land har rätt att delta i val i bondelandet, vilket kommissionen uppmuntrar.

Härutöver lyfter kommissionen fram att länder som inför förbud mot utländsk finansiering av politiska partier noggrant bör överväga hur regleringen förhåller sig till föreningsfriheten för politiska partier som är aktiva på internationell nivå. Det gäller till exempel Europeiska unionens politiska partier som enligt dess stadga har en viktig roll för föreningsfriheten på europeisk nivå.<sup>20</sup> En möjlighet kan vara att tillåta bidrag från en utländsk avdelning till det politiska partiet. Detsamma skulle kunna gälla bidrag från internationella organisationer, så länge det säkerställs att dessa bidrag inte används för att finansiera valkampanjer eller till fördel för vissa partier på andras bekostnad.<sup>21</sup>

ODIHR har även riktat en rekommendation till Sverige med innebörd att tillämpningsområdet för insynslagen ska utvidgas till att omfatta ett krav på att politiska partier ska redovisa utgifter.<sup>22</sup>

---

<sup>17</sup> European Commission for Democracy through Law (Venice Commission) [2010], *Guidelines on Political Party Regulation*, adopted by the Venice Commission at its 84<sup>th</sup> Plenary Session (Venice, 15–16 October 2010).

<sup>18</sup> Artikel 11 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

<sup>19</sup> Artikel 41.1 i konventionen för skydd av migrantarbeters och deras familjers rättigheter, antagen av FN:s generalförsamling den 18 december 1990.

<sup>20</sup> Artikel 12.2 i den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

<sup>21</sup> *Guidelines on Political Party Regulation*, Second Edition, Venedigkommissionen 2020, s. 101–103.

<sup>22</sup> ODIHR (2018), *Election Expert Team Final Report on Swedish General Elections 2018*, den 21 november 2018.

### 4.3      **Insyn i politiska beslutsfattareshet kontakter med lobbyister**

Även på området för insyn i politiska beslutsfattareshet kontakter med lobbyister finns en rekommendation från Europarådet och dess kontrollorgan Greco har utifrån den lämnat ett antal rekommendationer specifikt till Sverige samt följt upp i vilken mån Sverige har genomfört rekommendationerna (avsnitt 4.3.1). Vidare har OECD antagit en rekommendation om principer för transparens och integritet rörande lobbying (avsnitt 4.3.2).

#### 4.3.1    **Europarådets och Grecos rekommendationer**

Europarådet har antagit flera rekommendationer på området för transparens och motverkande av korruption i offentlig förvaltning. Bland annat kan nämnas att Europarådets ministerkommitté år 2000 antog en rekommendation om en uppförandekod för offentliga befattningshavare, där det bland annat anges att de ska vara opartiska och utföra sina åtaganden endast med allmänhetens intresse och de för frågan relevanta omständigheterna i åtanke.<sup>23</sup>

#### **Europarådets rekommendation om lobbning**

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

- Syftet med regleringen bör vara att öka transparensen i fråga om lobbying.

---

<sup>23</sup> Recommendation no R (2000) 10 of the Committee of Ministers to Member States on Codes of Conduct for Public Officials.

- Den bör omfatta lobbyister som representerar sin arbetsgivare liksom de som representerar en tredje parts eller en grups intressen. Undantag bör vara tydligt definierade och påkallade.
- Regleringen får inte på något sätt inskränka individers demokratiska rättigheter att uttrycka sina åsikter till offentliga befattningshavare eller arbeta för att skapa politisk opinion, ensamma eller i grupp.
- Information om lobbyverksamhet i samband med offentliga beslutsprocesser bör öppet redovisas. Regleringen om detta bör stå i proportion till hur viktigt det är och bör vara förenlig med grundlagsskyddade rättigheter och skyldigheter.
- Det bör finnas ett lobbying-register som förs av det offentliga beslutande organet. Om medlemsstaten kan visa att alternativa mekanismer garanterar allmänheten tillgång till information om lobbyverksamhet får kravet på offentligt register anses uppfyllt.
- Lobbyister bör ansvara för att informationen i registret är korrekt och uppdaterad.
- Registret bör vara öppet för allmänheten, lättillgängligt och användarvänligt, tillgängligt online och kostnadsfritt.
- Behandlingen av personuppgifter i registret bör vara i enlighet med bestämmelser om skydd av personuppgifter.
- Information som finns i registret bör åtminstone innehålla lobbyistens namn och kontaktuppgifter, ämnet för lobbyverksamheten och kundens eller arbetsgivarens identitet, i förekommande fall.
- Det bör finnas etiska riktlinjer för lobbyister utifrån principer om öppenhet, transparens, ärlighet och integritet. De bör särskilt förväntas ge korrekt information om sitt lobbyuppdrag till den offentliga befattningshavaren, agera ärligt i förhållande till sina uppdragsgivare och i all kontakt med offentliga befattningshavare, avstå ifrån att utöva otillbörligt inflytande över offentliga befattningshavare och det offentliga beslutsfattandet samt undvika intressekonflikter.

- Regleringen bör inkludera effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid bristande efterlevnad.<sup>24</sup>

### Grecos utvärderingar och rekommendationer till Sverige

I en rapport i mars 2019 lämnade Greco 15 rekommendationer till Sverige om åtgärder för att förebygga korruption och öka transparens och integritet på bland annat den högsta verkställande politiska nivån. Enligt rekommendation fem bör Sverige införa regler och riktlinjer för kontakterna mellan den högsta verkställande politiska nivån och lobbyister samt andra utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. Enligt rekommendationen bör också tillräcklig information offentliggöras om syftet med dessa kontakter, såsom vem som deltog i ett möte, vem uppdragsgivaren var och vilka frågor som skulle diskuteras. De här åtgärderna bör, enligt Greco, också gälla politiskt sakkunniga och generaldirektörer för statliga myndigheter.<sup>25</sup> I uppföljande rapporter 2021 och 2023 konstaterade Greco att Sverige fortfarande inte hade uppfyllt rekommendation fem.<sup>26</sup>

#### 4.3.2 OECD:s rekommendationer

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har sedan organisationen bildades 1961 utvecklat en rad rättsliga instrument, varav flera med syfte att motverka korruption och främja integritet hos medlemsländerna. De sträcker sig från rättsligt bindande instrument till rekommendationer utformade för att vägleda lagstiftare till bästa praxis på olika områden. OECD utvärderar sina medlemsländer utifrån hur de lever upp till sina åtaganden.

---

<sup>24</sup> Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, beslutad den 22 mars 2017 CMRec(2017)2.

<sup>25</sup> Greco, *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation Report Sweden*, GrecoEval5Rep(2018)4, antagen den 22 mars 2019, s. 14 och 44.

<sup>26</sup> Greco, *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Compliance Report Sweden*, GrecoRC5(2021)1, antagen den 24 november 2021, s. 7. Greco, *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Second Compliance Report Sweden*, GrecoRC5(2023)6, antagen den 15 november 2023, s. 6 och 7.

Sverige har bland annat tillträtt en konvention som OECD har antagit om bekämpande av mutor riktade till utländska offentliga tjänstemän vid internationella affärsförbindelser.<sup>27</sup>

## OECD:s rekommendation om lobbning

OECD antog 2010 en rekommendation om principer för transparens och integritet rörande lobbning. En reviderad version av rekommendationen antogs i maj 2024, varvid namnet ändrades till rekommendation om transparens och integritet i lobbyning och påverkan.

Rekommendationen utvecklades ursprungligen efter finanskrisen 2008 som ett av flera initiativ för att undvika att politiska beslut i alltför hög grad fattas i de ekonomiskt och politiskt mäktigastes intresse. Revideringen 2024 gjordes för att återspegla det framväxande och föränderliga landskapet för lobbyverksamhet och påverkan.

Rekommendationens övergripande syfte är att slå fast principer om öppenhet och integritet i samspelet mellan regering och påverkansaktörer i demokratiska system. Den ska ge vägledning om hur regeringar kan förebygga otillbörligt inflytande och öka jämlikheten i intressenters deltagande genom att bygga eller stärka ett sammanhängande, heltäckande, effektivt och verkställbart system för insyn och integritet i offentliga beslutsprocesser samt säkerställa en effektiv implementering och efterlevnad. Rekommendationen omfattar inte påverkansverksamhet som utövas av utländska regeringar genom formella diplomatiska kanaler, kommunikation mellan flera offentliga myndigheter eller advokaters eller andra professionella aktörers tillhandahållande av juridisk rådgivning eller representation till klienter gällande enskilda administrativa eller rättsliga förfaranden.

Definitionen av lobbning är i den reviderade versionen vidare och avser inte endast muntlig eller skriftlig kommunikation med en offentlig tjänsteman. Lobbning och påverkansaktiviteter avser i rekommendationen numera åtgärder utförda direkt eller genom någon annan fysisk eller juridisk person, riktade till offentliga tjänstemän som bedriver offentliga beslutsprocesser, dess intressenter, media eller en bredare publik, som syftar till att främja lobby- eller påverkansaktörers intressen med avseende på offentliga besluts- och valprocesser.

---

<sup>27</sup> OECD (1999), Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, OECD/LEGAL/0293, antagen den 21 november 1997, i kraft den 15 februari 1999.



Det innebär att olika typer av indirekta påverkansaktiviteter ingår, såsom opinionsbildning via medier och sociala medier.

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

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

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

Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna säkerställa transparens för lobbning och påverkansaktiviteter, inklusive från utländska regeringar och företag. Det bör ske genom att information offentliggörs regelbundet om lobbning och påverkan som bedrivs, särskilt med avseende på i vems intresse den sker och till vem den riktar sig samt vilken fråga den avser och vad den syftar till. Informationen bör vara tydlig och lättillgänglig och finnas på internet i form av öppna

data. Dokumentation som överlämnas i samband med påverkansaktiviteterna bör också offentliggöras.

Säkerställandet av transparens bör också ske i form av offentliggörande av legislativa fotspår i samband med politiska beslutsprocesser, det vill säga att information om vilka intressenter som har konsulterats under en beslutsprocess publiceras. Vidare bör det ske i form av offentliggörande av uppgifter om direkta och indirekta bidrag till politiska beslutsfattare, offentliga tjänstemän, partier och valkampanjer.

Rekommendationen innefattar också att medlemsstaterna bör vidta åtgärder för att öka integriteten dels hos företag och organisationer i samband med deras lobbyverksamhet, dels hos offentliga tjänstemän som är föremål för sådan verksamhet. Härutöver anges i rekommendationen att medlemsstaterna bör säkerställa att de som granskar och rapporterar överträdelser mot regelverken för öppenhet kan verka fritt och säkert, bland annat genom att verka för mediernas mångfald och oberoende samt tillse att det finns effektiva och tydliga sätt att rapportera misstänkta överträdelser av regelverken.

Slutligen anges i rekommendationen att medlemsstaterna bör tillse att det finns en funktion för tillsyn över regelverken för insyn i lobby- och påverkansaktiviteter samt sanktioner som kan aktualiseras vid överträdelse av desamma.<sup>28</sup>

## OECD:s rekommendationer till Sverige

I en rapport den 14 juni 2023<sup>29</sup> analyserar OECD det svenska styrande systemet bland annat när det gäller den offentliga förvaltningens integritet. OECD gör bedömningen att Sverige håller en hög nivå i en internationell jämförelse på så sätt att korruption i form av till exempel muta förekommer i låg utsträckning, men att motståndskraften mot nyare hot mot den offentliga förvaltningens integritet kan utvecklas. I rapporten rekommenderas Sverige bland annat att vidta ytterligare åtgärder när det gäller intressekonflikter, bland annat

---

<sup>28</sup> OECD (2024), *Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence*, OECD/LEGAL/0379, antagen den 18 februari 2010 och reviderad den 3 maj 2024. Se även den tidigare versionen av rekommendationen, OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379, antagen den 18 februari 2010.

<sup>29</sup> OECD (2023), *Public Governance Monitor of Sweden*, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/086f9b89-en>, antagen den 14 juni 2023.

avseende partifinansiering, lobbying och övergångar mellan offentlig och privat sektor.<sup>30</sup>

OECD ger vartannat år även ut en rapport i vilken uppdaterade data presenteras där länder jämförs när det gäller hur den offentliga förvaltningen fungerar i olika avseenden. Enligt den senaste rapporten från 2023<sup>31</sup> uppgick den andel som uttryckte ett högt förtroende för regeringen i Sverige till 39 procent, för det lokala politiska styret till 38 procent och för den offentliga förvaltningen till 40 procent. Detta är lägre än genomsnittet i OECD, till exempel är det lägre än i övriga nordiska länder. Förtroendet för riksdagen var något högre, 44 procent, och över OECD-genomsnittet på 39 procent.<sup>32</sup>

## 4.4 Övriga dokument av intresse

Det finns ett antal ytterligare internationella dokument av intresse i relation till kommitténs uppdrag. Vissa tar vi endast upp i samband med våra överväganden i kapitel 10, 11 och 13. Här nämner vi kortfattat FN:s konvention mot korruption (avsnitt 4.4.1), EU:s förordning om politisk reklam (avsnitt 4.4.2), det förslag till EU-direktiv om transparens för tredjeländers intresserepresentation som är under behandling (avsnitt 4.4.3), WHO:s tobakskonvention med krav på skydd mot påverkan (avsnitt 4.4.4), FATF:s standarder för bekämpning av penningtvätt (avsnitt 4.4.5) och Transparency Internationals mätningar av korruption i världens länder (avsnitt 4.4.6). Som vi har framhållit tidigare gör framställningen inte anspråk på att vara heltäckande.

### 4.4.1 FN:s konvention mot korruption

FN:s konvention mot korruption (UNCAC), är det enda universella instrumentet mot korruption som är rättsligt bindande för konventionsstaterna. Konventionen antogs av FN:s generalförsamling i oktober 2003 och trädde i kraft i december 2005. Sverige ratificerade konventionen i september 2007.

---

<sup>30</sup> OECD (2023), *Public Governance Monitor of Sweden*, s. 49–53, 70.

<sup>31</sup> OECD (2023), *Government at a Glance 2023*.

<sup>32</sup> OECD (2023), *Government at a Glance 2023*, Country Notes, Sweden. OECD:s webbplats <https://www.oecd.org/publication/government-at-a-glance/2023/>, hämtat 2023-01-05.

Inom ramen för konventionen finns en särskild utvärderingsmekanism som syftar till att hjälpa konventionsstaterna att genomföra den. I april 2023 beslutades om en landrapport för Sverige. Rapporten riktar ett antal rekommendationer till Sverige, däribland att tillämpningsområdet för insynslagen ska utvidgas till att omfatta ett krav på att politiska partier ska redovisa utgifter.<sup>33</sup>

#### 4.4.2 EU:s förordning om politisk reklam

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/900 av den 13 mars 2024 om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam (härefter kallad EU:s förordning om politisk reklam) ska tillämpas från och med den 10 oktober 2025.

I en departementspromemoria publicerad 29 oktober 2024 föreslås en ny lag med kompletterande bestämmelser till förordningen gällande tillsynsbefogenheter, sanktioner och handläggning. Mediemyndigheten föreslås i huvudsak stå för övervakning av efterlevnaden av förordningen.<sup>34</sup>

#### Bakgrund och syfte med förordningen

Förordningen om politisk reklam ingår som en av flera åtgärder i EU:s handlingsplan för demokrati som kommissionen lade fram i december 2020 under den övergripande ambitionen ”En ny satsning på demokrati i Europa”.<sup>35</sup> Handlingsplanen syftar till att främja fria och rättvisa val och stark demokratisk delaktighet, stödja fria och oberoende medier och motverka desinformation. Utöver förslag till åtgärder avseende politisk reklam innehåller handlingsplanen bland annat förslag som rör finansiering av europeiska politiska partier, valsamarbete, främjande av samhällsengagemang och politisk delaktighet samt åtgärder för stärkande av mediers frihet och mångfald och motverkande av desinformation. Till följd av handlingsplanen har även 2018 års uppförandekod mot desinformation setts över och

---

<sup>33</sup> United Nations Office on Drugs and Crime, *Country Review report of Sweden. Review by Belgium and Lesotho of the implementation by Sweden of articles 5–14 and 51–59 of the United Nations Convention against Corruption for the review cycle 2016–2021*, antagen i april 2023.

<sup>34</sup> Ds 2024:27.

<sup>35</sup> COM(2020) 790 final, Meddelande från kommissionen till Europa parlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén – EU:s handlingsplan för demokrati.

i juni 2022 undertecknades en förstärkt uppförandekod.<sup>36</sup> Uppförandekoden är ett verktyg för självreglering och innehåller olika åtaganden som aktörer kan ansluta sig till.

Det övergripande syftet med förordningen om politisk reklam är att åstadkomma ökad transparens för sådan reklam samt att harmonisera reglerna för tillhandahållande av politiska reklamtjänster inom EU.

## Tillämpningsområde och huvudsakligt innehåll

Med politisk reklam avses, i förordningens mening, utarbetande, placering, främjande, publicering, tillhandahållande eller spridning, oberoende av metod, av ett budskap som normalt tillhandahålls mot ersättning eller genom intern verksamhet eller som en del av en politisk reklamkampanj. En sådan åtgärd är politisk reklam om den antingen utförs av, för eller på uppdrag av en politisk aktör, förutom om den är av rent privat eller rent kommersiellt slag, eller om den kan – och är utformad för – att påverka resultatet av ett val eller en folkomröstning, ett röstbeteende eller en lagstiftnings- eller regleringsprocess på unionsnivå eller på nationell, regional eller lokal nivå. Det finns undantag som innebär att vissa företeelser inte ska anses vara politisk reklam, bland annat officiell information till allmänheten från nationella myndigheter och regeringar och från EU.<sup>37</sup>

En politisk aktör kan vara ett politiskt parti, en politisk allians eller ett europeiskt politiskt parti så som dessa definieras i EUPP-förordningen<sup>38</sup>. Det kan också vara en kandidat till eller innehavare av förtroendeuppdrag på unionsnivå, nationell, regional och lokal nivå eller till en ledarpost inom ett politiskt parti eller en medlem av en unionsinstitution, med undantag av Europeiska unionens domstol, Europeiska centralbanken och revisionsrätten, eller av en regering i medlemsstat på nationell, regional eller lokal nivå. Vidare kan det vara en politisk kampanjorganisation, med eller utan status som juridisk person, som inrättats enbart för att påverka ett resultat i ett

---

<sup>36</sup> The Strengthened Code of Practice on Disinformation 2022. EU-kommissionens webbplats, <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>, hämtat 2025-01-31.

<sup>37</sup> Artikel 3.2 i EU:s förordning om politisk reklam.

<sup>38</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1141/2014 av den 22 oktober 2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser.

val eller en folkomröstning. Det kan slutligen vara varje fysisk eller juridisk person som företräder eller agerar för en person eller organisation av nu nämnt slag och som främjar de politiska målen för någon av dessa personer eller organisationer.<sup>39</sup>

De centrala artiklarna i förordningen innehåller bestämmelser om skyldigheter avseende transparens och tillbörlig aktsamhet i politiska reklamtjänster. För att bestämmelserna om detta ska bli tillämpliga krävs att det är fråga om en åtgärd som normalt utförs mot ersättning.<sup>40</sup> Politisk reklam genom intern verksamhet ("in-house") omfattas således inte av de här bestämmelserna. Ett exempel på intern verksamhet kan vara när ett politiskt parti på egen hand tar fram och sprider sina budskap.<sup>41</sup>

Bestämmelserna innebär skyldigheter för flera av dem som är involverade i politisk reklam, och aktualiseras vid olika led i processen från att någon begär en politisk reklamtjänst via eventuella mellanhänder och fram till att det färdiga reklammeddelandet görs tillgängligt för allmänheten. Utgivarna ansvarar för att politiska reklammeddelanden märks på visst sätt<sup>42</sup> och för att det finns ett så kallat transparensmeddelande<sup>43</sup>. När de offentliggör politiska reklammeddelanden online ska de även överföra information till den offentliga europeiska databas över sådana meddelanden som ska inrättas av kommissionen.<sup>44</sup>

Kravet på märkning av politiska reklammeddelanden innebär att utgivare ska säkerställa att varje politiskt reklammeddelande görs tillgängligt tillsammans med viss information. Informationen ska bland annat innehålla en uppgift om att det rör sig om ett politiskt reklammeddelande, sponsorns identitet för det politiska reklammeddelandet och, i tillämpliga fall, den enhet som ytterst kontrollerar sponsorn, samt ett transparensmeddelande alternativt en tydlig angivelse om var ett sådant meddelande enkelt och direkt kan hämtas. Transparensmeddelandet ska bland annat innehålla viss ekonomisk information gällande de sammanlagda beloppen och värdet av andra förmåner som tillhandahållarna har fått för de politiska reklamtjänsterna.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Artikel 3.4 i EU:s förordning om politisk reklam.

<sup>40</sup> Artikel 3.1, 3.5 och 6–17 i EU:s förordning om politisk reklam.

<sup>41</sup> Ds 2024:27 s. 24.

<sup>42</sup> Artikel 11 i EU:s förordning om politisk reklam.

<sup>43</sup> Artikel 12 i EU:s förordning om politisk reklam.

<sup>44</sup> Artikel 13 i EU:s förordning om politisk reklam.

<sup>45</sup> Artikel 11 och 12 i EU:s förordning om politisk reklam.

Medlemsstaterna får inte av transparens-skäl i fråga om politisk reklam behålla eller införa bestämmelser eller åtgärder som avviker från bestämmelserna i förordningen. Tillhandahållande av politiska reklamtjänster får inte heller förbjudas eller begränsas av transparens-skäl när kraven i förordningen är uppfyllda.<sup>46</sup>

#### **4.4.3 Förslag till EU-direktiv om transparens för tredjelands intresserepresentation**

Europeiska kommissionen beslutade den 12 december 2023 om ett så kallat paket till försvar av demokratin. I paketet ingår bland annat ett förslag till direktiv om fastställande av harmoniserade krav på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning.

#### **Bakgrund och syfte med det föreslagna direktivet**

I sitt tal den 14 september 2022 om tillståndet i Europeiska unionen aviserade kommissionens ordförande Ursula von der Leyen att kommissionen kommer att lägga fram ett paket för försvar av demokratin. Paketet till försvar av demokratin innehåller, utöver förslaget till direktiv, ett meddelande om försvar av demokratin. I meddelandet framhålls att kärnan i paketet är förslaget till direktiv som syftar till att öka öppenheten genom att sprida ljus över dolt utländskt inflytande. I meddelandet anför kommissionen att paketet är en del av en uppsättning initiativ som utgör en proaktiv strategi för att upprätthålla EU:s värderingar.

Paketet innehåller även två rekommendationer från kommissionen. Den ena rekommendationen handlar om inkluderande och motståndskraftiga valprocesser i unionen och förstärkning av den europeiska karaktären av val till Europaparlamentet och effektivisering av deras genomförande.<sup>47</sup> Den andra rekommendationen handlar om främjande av engagemang och faktisk delaktighet för medborgare och

---

<sup>46</sup> Artikel 4 i EU:s förordning om politisk reklam.

<sup>47</sup> European Commission, Commission Recommendation of 12.12.2023 on inclusive and resilient electoral processes in the Union and enhancing the European nature and efficient conduct of the elections to the European Parliament, (C[2023] 8626).

civilsamhällesorganisationer i politiska beslutsprocesser.<sup>48</sup> I den förstnämnda rekommendationen finns det en uppmaning till politiska partier och deras anslutna enheter att bedöma risker som härör från donationer från tredjeländer. Denna bedömning bör omfatta valkampanjer och identifiering av givare. Den bör ta itu med faktiska eller förutsebara negativa effekter för fria och rättvisa val och innefatta åtgärder för att hantera identifierade risker.<sup>49</sup>

Syftet med direktivet är att införa harmoniserade regler för att säkerställa en hög gemensam nivå vad gäller insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande i hela EU i förhållande till lobbykampanjer och liknande verksamhet som genomförs av aktörer med koppling till tredjeländer. Syftet är även att öka insynen i verksamheter som innebär intresserepresentation på uppdrag av tredjeland där målet är att påverka samhällsutvecklingen eller offentliga beslutsprocesser i medlemsstaterna.

## Den föreslagna regleringens tillämpningsområde och utformning

Enligt förslaget ska aktörer som benämns leverantörer av intresserepresentationstjänster, i den mån de omfattas av direktivet, registrera sig i nationella register.

Intresserepresentation definieras som verksamhet som har till syfte att påverka utveckling, utformning eller genomförande av politik eller lagstiftning eller offentliga beslutsprocesser i unionen. Ett antal aktiviteter lyfts särskilt fram i definitionen. Dessa verksamheter är organisering eller deltagande i möten, konferenser eller evenemang samt bidrag till eller deltagande i samråd eller parlamentariska utfrågningar. Även organisering av kommunikations- eller reklamkampanjer samt av nätverk och gräsrotsinitiativ lyfts särskilt fram, liksom utarbetande av policy- och ståndpunktsdokument, lagstiftningsändringar, opinionsundersökningar, enkäter eller öppna brev. Slutligen lyfter definitionen fram verksamhet i samband med forskning och utbildning, om den uttryckligen bedrivs i detta syfte.

---

<sup>48</sup> European Commission, Commission Recommendation of 12.12.2023 on promoting the engagement and effective participation of citizens and civil society organisations in public policy-making processes (C[2023] 8627 final).

<sup>49</sup> Punkten 29 i Europeiska kommissionens rekommendation (C[2023] 8626).



Endast intresserepresentation som bedrivs till förmån för en tredjelandsenhet omfattas av direktivets tillämpningsområde. Med tredjelandsenhet avses dels myndigheter i ett tredjeland, dels offentliga eller privata enheter vars agerande kan tillskrivas sådana myndigheter. Direktivet är även tillämpligt på intresserepresentation som bedrivs direkt av en tredjelandsenhet, såvida verksamheten inte bedrivs direkt av en tredjelandsenhet på myndighetsnivå som är förenad med utövandet av offentlig makt, inbegripet verksamhet i samband med diplomatiska eller konsulära förbindelser. Från tillämpningsområdet undantas också tillhandahållande av viss juridisk och professionell rådgivning.

Sådana enheter som omfattas av tillämpningsområdet ska enligt förslaget registreras i ett nationellt register och vid registreringen lämna ett antal uppgifter. Dessa uppgifter omfattar bland annat uppgifter om enheten, såsom namn och kontaktuppgifter. Vidare ska enheten lämna information om enhetens huvudsakliga mål, uppdrag och intresseområden samt information om var och en av de tredjelandsenheter för vars räkning enheten bedriver intresserepresentationsverksamhet. Därutöver ska enheten lämna information om vilket tredjeland som enheter agerar till förmån för samt de årliga belopp som erlagts för att bedriva verksamheten. Även vilket lagstiftningsförslag, politik eller initiativ som utgör mål för intresse-representationsverksamheten ska anges.

Det stora flertalet av de uppgifter som lämnas vid registreringen ska offentliggöras av medlemsstaten. Informationen ska presenteras på ett format som bland annat är lättillgängligt. Det ska dock vara möjligt för registrerade enheter att under vissa förutsättningar begära att information inte görs offentlig.

#### **4.4.4 WHO:s tobakskonvention med krav på skydd mot påverkan**

Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (tobakskonventionen) antogs den 21 maj 2003 av Världshälsoorganisationen (WHO).<sup>50</sup> Konventionen trädde i kraft för Sverige den 5 oktober 2005.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Världshälsoorganisationens ramkonvention om tobakskontroll (The WHO Framework Convention on Tobacco Control), tobakskonventionen, Genève den 21 maj 2003.

<sup>51</sup> Utrikesdepartementet, SÖ 2008:53.

Det är en global konvention och den första i sitt slag på folkhälsområdet.<sup>52</sup>

I en av de inledande artiklarna i tobakskonventionen, artikel 5.3, anges som en allmän skyldighet att när parterna fastställer och genomför sin folkhälsopolitik i fråga om tobakskontroll ska de, i enlighet med nationell lagstiftning, agera för att skydda denna politik från påverkan av kommersiella och andra intressen inom tobaksindustrin.<sup>53</sup>

Vid sitt tredje möte i november 2008 antog konferensen av parter till tobakskonventionen (COP) riktlinjer för genomförandet av artikel 5.3. I riktlinjerna finns fyra principer och åtta rekommendationer.

Enligt den andra principen ska parterna se till att all interaktion med tobaksindustrin i frågor relaterade till tobakskontroll eller folkhälsa är ansvarsfull och transparent.

I den andra rekommendationen anges att parterna ska vidta åtgärder för att begränsa interaktioner med tobaksindustrin och säkerställa insyn i de interaktioner som sker. Parterna ska interagera med tobaksindustrin endast när och i den omfattning som är absolut nödvändig för att effektivt reglera tobaksindustrin och tobaksvaror.

I de fall interaktioner med tobaksindustrin är nödvändiga, ska parterna säkerställa att de genomförs på ett öppet sätt. När det är möjligt bör interaktionerna genomföras offentligt, till exempel genom offentliga utfrågningar. I annat fall bör uppgifter om interaktionerna offentliggöras så allmänheten kan ta del av dem.<sup>54</sup>

### **Sverige får kritik gällande industrins påverkan på tobakspolitik**

Global Tobacco Industry Interference Index (Global Tobacco Index) är en global undersökning om hur regeringar skyddar sin folkhälsopolitik från tobaksindustrins påverkan, i enlighet med krav på det i tobakskonventionen.

---

<sup>52</sup> Prop. 2004/05:118 s. 15 och 19.

<sup>53</sup> Artikel 5.3 i tobakskonventionen.

<sup>54</sup> World Health Organization (2013), *WHO Framework Convention on Tobacco Control: guidelines for implementation Article 5.3*, 1 januari 2013, s. 5 och 7.

Global Tobacco Index 2023 är framtaget av Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC)<sup>55</sup>. Från 2017 till början av 2023 fungerade GGTC som WHO:s kunskapscenter för artikel 5.3 i tobakskonventionen och tillhandahöll stöd till parterna för att förbättra implementeringen av artikeln.

Global Tobacco Index 2023 är baserad på allmänt tillgänglig information om tobaksindustrins inblandning i länder och deras respektive regeringars åtgärder med anledning av inblandningen. Ju lägre poäng, desto lägre är den totala störningsnivån. Sverige får 61 poäng av 100 och rankas på plats 53 av 90 länder.<sup>56</sup>

Enligt rapporten brister Sveriges implementering av konventionens krav bland annat av följande anledningar. Myndigheter och politiker i Sverige tillåter tobaksindustrin att påverka lagstiftning, och stödjer i vissa fall industrin öppet i stället för att förlita sig på oberoende forskning. Sverige har ingen policy för att stödja implementeringen av artikel 5.3. Vidare tas i rapporten upp att det inte finns något regelverk för transparens i fråga om politiska beslutsfattares kontakter med lobbyister, vilket innebär att det är omöjligt för allmänheten att få insyn i de kontakter som sker mellan industrins lobbyister och politiker. Regeringen förbjuder inte bidrag från tobaksindustrin eller andra aktörer som arbetar för att främja dess intressen till politiska partier eller kandidater och kräver inte heller fullständig redovisning av sådana bidrag.<sup>57</sup>

#### 4.4.5 FATF:s standarder för bekämpning av penningtvätt

Financial Action Task Force (FATF) bildades 1989 och är ett mellanstatligt organ som tar fram internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Sverige blev medlem i FATF år 1990 och åtog sig genom medlemskapet att implementera standar-

---

<sup>55</sup> GGTC har sin bas vid School of Global Studies, Thammasat University, Thailand. Global Tobacco Index 2023 är framtaget med stöd från Stopping Tobacco Organisations and Products (STOP) som finansieras av Bloomberg Philanthropies och är ett partnerskap mellan GGTC, Tobacco Control Research Group vid University of Bath, The Union och Vital Strategies. Thai Health Promotion Foundation och Bill and Melinda Gates Foundation har också bidragit till utvecklingen av rapporten. GGTC:s webbplats <https://globaltobaccoindex.org/about>, hämtat 2024-03-06.

<sup>56</sup> Assunta, Mary (2023). *Global Tobacco Industry Interference Index 2023*. Global Center for Good Governance in Tobacco Control (GGTC). Bangkok, Thailand. november 2023.

<sup>57</sup> Sweden Global Tobacco Industry Interference Index 2023, <https://globaltobaccoindex.org/country/SE>, hämtat 2024-03-06.

derna i den svenska rättsordningen. Genom löpande utvärderingar säkerställer FATF att medlemmarna följer de internationella standarderna. FATF tar även fram vägledningsdokument till stöd för införande och tillämpning av standarderna.

#### 4.4.6 Transparency Internationals mätningar av korruption

Transparency International är ett internationellt nätverk grundat 1993 som arbetar mot korruption. Ett hundratal nationella avdelningar världen över är anslutna till nätverket, som har sitt internationella sekretariat i Berlin. Transparency International Sverige är en ideell organisation som ingår i nätverket och arbetar i Sverige med att bedriva informationsverksamhet och opinionsbildning om korruption och verka för ökad transparens, integritet och ansvarsutkrävande.<sup>58</sup> Transparency International tar fram Corruption Perception Index och Global Corruption Barometer.

Corruption Perception Index är ett sammansatt korruptionsindex som mäter uppfattningar om korruption i den offentliga sektorn i 180 länder. Indexet baseras på en sammanvägning av upp till 13 källor med data från oberoende institutioner som specialiserat sig på analys av samhällsstyrning, affärsklimat och landrisker. Ett högt index visar på en låg upplevd korruption. Sveriges index är högt men uppvisar en fallande trend. År 2024 var Sveriges index 80 poäng, vilket var en ny lägsta nivå. Sverige låg på plats 8 av 180 länder. Bland de länder som ligger före Sverige finns de nordiska grannländerna Danmark, Finland och Norge. Av de nordiska länderna är det endast Island som återfinns längre ner i indexet, men Island uppvisar en uppåtgående trend och ökade med 5 poäng från 2023. Sedan 2015 har Sverige tappat från 89 poäng och återfinns bland de länder som har försämrat sitt index allra mest under perioden. Från 2023 till 2024 tappade Sverige ytterligare 2 poäng och två platser i rankingen. Även några andra högt rankade länder i Europa har tappat i poäng och ligger på sin lägsta nivå någonsin, till exempel Nederländerna

---

<sup>58</sup> Transparency International Sveriges webbplats, <https://www.transparency.se/om-oss>, hämtat 2024-01-22.

och Storbritannien. 2023 sjönk också för första gången på ett decennium det samlade indexet för hela Västeuropa och EU.<sup>59</sup>

Global Corruption Barometer mäter hur allmänheten uppfattar förekomsten av korruption.<sup>60</sup> Jämfört med andra EU-länder ligger Sverige, tillsammans med Finland och Danmark, lägst av alla när det gäller hur stor andel som uppger sig ha betalat en muta till en offentlig tjänsteman under de senaste tolv månaderna. Endast en procent av de tillfrågade svenskarna uppgav att de hade gjort det. Men när det gäller hur stor andel av de tillfrågade svenskarna som uppfattar att korruptionen har ökat under de senaste tolv månaderna är det 31 procent, vilket är en medelhög nivå inom EU. Det är högre än i till exempel Finland (16 procent) och Danmark (26 procent). Det är också fler i Sverige som anser att korruption hos landets regering är ett stort problem (21 procent) än i Finland (16 procent) eller Danmark (12 procent). Bland svenskarna anser 52 procent att regeringen gör ett bra jobb när det gäller att motverka korruption, jämfört med 70 procent i Finland och 63 procent i Danmark.<sup>61</sup>

---

<sup>59</sup> Transparency International (2025), Corruption Perceptions Index 2024. Transparency International (2024), Corruption Perceptions Index 2023. Transparency Internationals webbplats, <https://www.transparency.se/nyheter/cpi2023>, hämtat 2025-02-14 och 2024-02-22.

<sup>60</sup> Se <https://www.transparency.org/en/cpi/2022/index/swe>, hämtat 2024-01-22.

<sup>61</sup> Transparency International (2021), *Global Corruption Barometer. European Union 2021. Citizens' Views and Experiences of Corruption*.



## 5 Frågornas tidigare behandling

### 5.1 Inledning

Sedan 2014 finns det lagstiftning rörande insyn i partiers finansiering, vilken har utvecklats i omgångar. I fråga om insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister har det ännu inte har skett något lagstiftningsmässigt genombrott även om frågan har varit föremål för utredning.

I detta kapitel redogör vi för tidigare behandling av de frågor som ingår i vårt uppdrag. Vi inleder med frågor om insyn i partiers finansiering (avsnitt 5.2), övergår därefter till frågor om insyn i politiska beslutsfattareshs kontakter med lobbyister (avsnitt 5.3) och avslutar med att behandla generella frågor om transparens och intressekonflikter (avsnitt 5.4). Framställningen gör inte anspråk på att vara heltäckande.

### 5.2 Insyn i partiers finansiering

Den nu gällande lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen) trädde i kraft den 1 april 2018. Den ersatte då lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier (den tidigare insynslagen), som trädde i kraft den 1 april 2014. Den nuvarande insynslagen föregicks av ett betänkande av en parlamentariskt sammansatt kommitté<sup>1</sup> och en proposition<sup>2</sup>. Den tidigare insynslagen föregicks av en departementspromemoria<sup>3</sup> och en proposition<sup>4</sup>. Före 2014

---

<sup>1</sup> Betänkandet *Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk* (SOU 2016:74) av den parlamentariskt sammansatta Kommittén om insyn i finansiering av partier (Ju 2014:15).

<sup>2</sup> Propositionen *Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk* (prop. 2017/18:55, bet. 2017/18:KU19 och rskr. 2017/18:153).

<sup>3</sup> Departementspromemorian *Allmänhetens insyn i partiers och valkandidaters finansiering* (Ds 2013:31).

<sup>4</sup> Propositionen *Ökad insyn i partiers och valkandidaters finansiering* (prop. 2013/14:70, bet. 2013/14:KU35 och rskr. 2013/14:163).

fanns det ingen särskild reglering av hur partier finansierar sin verksamhet eller om allmänhetens insyn i finansieringen, även om frågan hade debatterats länge. I stället ingick riksdagspartierna frivilliga överenskommelser i syfte att ge ökad insyn i partiernas intäkter.<sup>5</sup>

Vi redogör i detta avsnitt för tidigare behandling av frågorna om förbud mot anonyma bidrag (avsnitt 5.2.1), särskilda insamlingsorganisationer (avsnitt 5.2.2), redovisning av utgifter, tillgångar och skulder (avsnitt 5.2.3), revisorsgranskning av redovisning (avsnitt 5.2.4), Kammarkollegiets tillsyn (avsnitt 5.2.5), förbud mot utländska bidrag (avsnitt 5.2.6) och insyn och samtycke för medlem vid bidrag till partier från organisationer på arbetsmarknaden (avsnitt 5.2.7).

### 5.2.1 Förbud mot anonyma bidrag

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

Redan i den proposition som föregick den tidigare insynslagen framhöll regeringen att anonyma bidrag i princip inte borde vara tillåtna. Något förslag lades dock inte fram med hänvisning till att frågan var komplicerad och krävde ytterligare överväganden, bland annat ur ett grundlagsperspektiv.<sup>6</sup> Konstitutionsutskottet (KU) framhöll i sitt betänkande den breda enighet som fanns kring uppfattningen att sådana bidrag i princip inte borde vara tillåtna.<sup>7</sup> KU anförde att ett sätt att – utan ett uttryckligt förbud – uppnå en motsvarande lösning var att ställa som villkor för det statliga stöd som utgår till partier, att partiet inte har tagit emot anonyma bidrag. KU föreslog därför att lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier skulle kompletteras med ett sådant villkor. Riksdagen anslöt

---

<sup>5</sup> I SOU 2016:74 s. 74 och 75 finns en redogörelse för den sista av de överenskommelserna.

<sup>6</sup> Prop. 2013/14:70 s. 56.

<sup>7</sup> Bet. 2013/14:KU35 s. 31.



sig till förslaget.<sup>8</sup> Under perioden den 1 april 2014 till den 1 april 2018 fanns därmed en bestämmelse i lagen om statligt stöd till politiska partier som innebar att sådant stöd inte skulle lämnas till ett parti om partiet eller någon av partiets ledamöter eller ersättare för ledamöter under det föregående räkenskapsåret hade tagit emot något anonymt bidrag.<sup>9</sup>

I förarbetena till den nuvarande insynslagen, med det nuvarande förbudet att ta emot anonyma bidrag överstigande en beloppsgräns, uttalade såväl den parlamentariska kommittén som regeringen bland annat följande. Det finns i allmänhet all anledning att respektera att en enskild inte offentligt vill tillkännage sin politiska uppfattning eller vilket parti han eller hon stöder. Det är inte otänkbart att ett uttryckligt förbud mot anonyma bidrag skulle kunna bidra till att särskilda insamlingsorganisationer börjar växa fram. En sådan utveckling är inte önskvärd. Mot denna bakgrund ansåg både kommittén och regeringen att bidrag som inte överstiger gränsvärdet 0,05 prisbasbelopp borde vara tillåtna medan anonyma bidrag som överstiger detta gränsvärde borde vara förbjudna.<sup>10</sup>

Kommittén konstaterade att förekomsten av anonyma bidrag verkade vara mycket begränsad. I lagstiftningsärendet om införandet av insynslagen hade KU förordat att, i det fall det inte var möjligt att betala tillbaka ett anonymt bidrag, det lämpligen borde lämnas till Allmänna arvsfonden. Enligt uppgifter från Kammarkollegiet erhöll Allmänna arvsfonden medel som kom från anonyma bidrag till partier med sammanlagt 16 848 kronor under år 2014 och med 24 017 kronor under år 2015. Beloppen härrörde från ett stort antal givare och det var i flertalet fall fråga om belopp mindre än 200 kronor.<sup>11</sup>

När det gällde vilken beloppsgräns som skulle gälla för förbudet anförde kommittén och regeringen att den borde bestämmas med utgångspunkt i insynslagens syfte – att trygga allmänhetens insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet. Gränsvärdet för otillåtna anonyma bidrag borde vidare vara betydligt lägre än gränsvärdet för krav på redovisning av bidragsgivarens identitet, eftersom det kravet i annat fall skulle bli alltför lätt att kringgå. Regeringen ansåg, i likhet med kommittén, att ett och samma gränsvärde borde gälla för

<sup>8</sup> Rskr. 2013/14:163, SFS 2014:106.

<sup>9</sup> 1 § andra stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier i dess lydelse den 1 april 2014 till den 1 april 2018.

<sup>10</sup> SOU 2016:74 s. 275–278 och prop. 2017/18:55 s. 66–69.

<sup>11</sup> SOU 2016:74 s. 276.

alla som omfattas av förbudet, eftersom enhetliga bestämmelser innebär ett enklare regelverk. Detta trots att det var fråga om föreningar av mycket varierande storlek. I ljuset av kommitténs kartläggning av partiernas erfarenheter av omfattningen av anonyma bidrag och vid en jämförelse med vad som gäller i andra länder landade kommittén i att gränsvärdet skulle vara 0,05 prisbasbelopp. Regeringen ansåg, i likhet med kommittén, att detta kunde anses utgöra en rimlig avvägning mellan allmänhetens intresse av insyn, å ena sidan, och partiernas möjligheter att praktiskt och enkelt uppmåna enskilda att ge bidrag via sms eller bankinbetalning, å andra sidan.<sup>12</sup>

Regeringen framhöll vidare att en viktig tanke bakom insynslagen var att eventuella avvikelser från eller försök till kringgåenden av lagen ska kunna få främst politiska konsekvenser för dem som omfattas av regleringen. Detta borde kunna antas i stor utsträckning minska risken för en sådan kringgåendeproblematik som vissa remissinstanser hade uppmärksammat. Regeringen ansåg dock att det kunde finnas skäl att följa utvecklingen och vid behov överväga justeringar av gränsvärdet.<sup>13</sup>

Enligt kommittén vore det naturligt att även sådana bolag eller andra juridiska personer, som ett parti har ett bestämmande inflytande över och stiftelser som är knutna till ett parti, omfattades av det föreslagna förbudet mot att ta emot anonyma bidrag. Kommittén konstaterade samtidigt att den frågan var komplex, bland annat ur ett associationsrättsligt perspektiv, och lämnade därför inte något förslag om detta.<sup>14</sup> Regeringen var inte övertygad om att ett sådant förbud behövs men bedömde att det kunde finnas skäl att följa utvecklingen.<sup>15</sup>

## 5.2.2 Särskilda samlingsorganisationer

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande, så kallade särskilda samlingsorganisatio-

---

<sup>12</sup> SOU 2016:74 s. 282–284 och prop. 2017/18:55 s. 68 och 69.

<sup>13</sup> Prop. 2017/18:55 s. 67 och 69.

<sup>14</sup> SOU 2016:74 s. 278.

<sup>15</sup> Prop. 2017/18:55 s. 67.

ner, omfattas inte av insynslagens bestämmelser om redovisningsskyldighet eller förbud mot att ta emot anonyma bidrag.

Vid remissbehandlingen av den promemoria som föregick den tidigare insynslagen, framförde några remissinstanser att särskilda insamlingsorganisationer också borde vara skyldiga att för egen del upprätta en intäktsredovisning för offentliggörande. Lagrådet anförde att sådana organisationer förekommer i andra länder och kan bildas för att samla in pengar till ett parti och dess kandidater utan att partiet har något bestämmande inflytande över organisationen. Lagrådet konstaterade att det inte fanns något beredningsunderlag i frågan men förordade att den uppmärksammades i det fortsatta utredningsarbetet. Regeringen anslöt sig till detta.<sup>16</sup>

Den parlamentariska kommitté som sedan tillsattes skulle enligt sina direktiv bland annat analysera och överväga om det borde införas en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer. Den redovisade analysen borde, enligt direktiven, innehålla en kartläggning av sådana insamlingsorganisationer och omfattningen av deras verksamhet. Enligt direktiven avsågs med en insamlingsorganisation ett fristående organ som kan ha bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande.<sup>17</sup>

Kommittén konstaterade i sitt betänkande att det var svårt att dra någon skarp gräns mellan särskilda insamlingsorganisationer och sidoorganisationer, vilka kommittén föreslog skulle omfattas av insynslagen. Båda typerna av organisationer hade i allmänhet som syfte att stödja ett visst parti. Utmärkande för en sidoorganisation var dock, enligt kommittén, att den utgör en del av partiet eller att dess medlemmar måste vara medlemmar i partiet alternativt inte får vara medlemmar i något annat parti. Den kan också ha rätt till representation i någon form vid ett eller flera av partiets beslutande organ. En särskild insamlingsorganisation ligger däremot, enligt kommittén, helt utanför partiets kontroll eller inflytande. Den är en egen juridisk person, i praktiken en ideell förening eller en insamlingsstiftelse enligt 11 kap. stiftelselagen (1994:1220).<sup>18</sup>

Vidare nämnde kommittén i detta sammanhang att ett partis intäktsredovisning, enligt insynslagens bestämmelser, ska omfatta in-

---

<sup>16</sup> Prop. 2013/14:70 s. 52 och 139.

<sup>17</sup> Dir. 2014:90 s. 10 och 11.

<sup>18</sup> SOU 2016:74 s. 266.

täkter i en stiftelse som är knuten till partiet på ett sådant sätt att intäkterna anses ingå i partiet. Kommittén konstaterade att det av lagens förarbeten framgår att så kan vara fallet till exempel om en stiftelse har till ändamål att främja partiets verksamhet. Kommittén framhöll att utmärkande för en särskild insamlingsorganisation är att sådan bindning saknas.

Kommittén anförde vidare att den vid intervjuer med representanter för de nio riksdags- och Europaparlamentspartiernas riksorganisationer hade ställt frågan om det förekommer särskilda insamlingsorganisationer till stöd för deras parti. Samtliga tillfrågade hade svarat att det, såvitt de kände till, inte förekom. I de intäktsredovisningar som partierna hade lämnat in till Kammarkollegiet hade bidrag från någon organisation av detta slag inte heller tagits upp. Kommittén hänvisade samtidigt till att det i 2014 års Demokratiutrednings betänkande, liksom i media och den allmänna debatten, förekom uppgifter om att donationer som tidigare hade mottagits av partier numera i stället styrdes till professionella påverkansaktörer. Sådana fristående organisationer kunde bedriva kampanjer mer eller mindre uttalat till stöd för ett eller flera partier.<sup>19</sup>

Kommittén framhöll att det är eftersträvansvärt att redovisningsskyldigheten så långt det går omfattar de enheter som är kopplade till ett parti. I annat fall riskerar redovisningarna att bli ofullständiga och utrymmet för eventuella försök att kringgå lagstiftningen ökar. Kommittén konstaterade att det i vissa andra länders lagstiftning om insyn i finansiering av partier fanns bestämmelser som i olika utsträckning inkluderar organisationer av detta slag, något som också är i linje med Grecos rekommendationer. Detta talade enligt kommittén för att redovisningsskyldigheten principiellt sett borde utvidgas till att omfatta verksamhet som bedrivs av organisationer vars enda eller huvudsakliga syfte är att stödja ett visst parti eller vissa partier. Samtidigt bedömde kommittén att det fanns betydande svårigheter att på ett tillräckligt tydligt sätt avgränsa vad en särskild insamlingsorganisation var, vilket riskerade leda till tillämpningsproblem. Enligt vad som framkommit fanns det inte heller för närvarande några särskilda insamlingsorganisationer. Kommittén ansåg därför att det inte fanns tillräckliga skäl att införa krav på att organisationer av detta slag skulle vara redovisningsskyldiga.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> SOU 2016:74 s. 265.

<sup>20</sup> SOU 2016:74 s. 267 och 268.

Utvecklingen borde dock, enligt kommittén, följas noga med avseende på förekomsten av särskilda insamlingsorganisationer och i förekommande fall omfattningen av deras verksamhet. Även utvecklingen i andra länder borde enligt kommittén följas, inte minst eftersom förslag till lagstiftning som tar sikte på organisationer av detta slag var under behandling i vissa länder. Kommittén konstaterade att det inte går att bortse ifrån att insynslagens bestämmelser om redovisningsskyldighet kan bidra till en utveckling där bidrag från enskilda, till stöd för ett eller flera partier, i högre utsträckning kan komma att lämnas till andra aktörer än partierna själva. Det finns i så fall anledning att på nytt överväga frågan om det bör införas en redovisningsskyldighet för den typ av organisationer som det är fråga om.<sup>21</sup>

Regeringen instämde i kommitténs bedömning och ställningstagande. Regeringen ansåg också, i likhet med flera remissinstanser, att det fanns skäl att noga följa utvecklingen på området.<sup>22</sup>

### 5.2.3 Redovisning av utgifter, tillgångar och skulder

Partiers och ledamöters intäktsredovisning ska, enligt insynslagen, innehålla uppgifter om intäkter.

Före 2014, då det inte fanns någon lagstiftning om insyn i partiers finansiering, ingick riksdagspartierna frivilliga överenskommelser. Enligt den senaste av dessa skulle partiernas fastställda bokslut finnas tillgängliga för alla som önskade ta del av dem. Partiernas bokslut skulle utformas så att det så enkelt som möjligt gick att utläsa hur verksamheten finansierades. Enskilda kandidater i personval förväntades lämna motsvarande redovisning.<sup>23</sup>

I den departementspromemoria som föregick den tidigare insynslagen och i propositionen till den lagen behandlades frågan om redovisningarna borde innehålla uppgifter om utgifter, tillgångar och skulder. Regeringen ansåg, i likhet med vad som hade angetts i promemorian, att insynen skulle avse endast partiernas och valkandidaternas intäkter och anförde som skäl till detta följande:

---

<sup>21</sup> SOU 2016:74 s. 267 och 268.

<sup>22</sup> Prop. 2017/18:55 s. 62–64.

<sup>23</sup> I SOU 2016:74 s. 74 och 75 finns en redogörelse för överenskommelsen.

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

I enlighet med traditionen att undvika att reglera partiernas verksamhet och inre förhållanden har frågan om hur partier får använda sina intäkter hittills lämnats oreglerad i svensk rätt. Med hänsyn till detta och till att det nu är fråga om att införa en helt ny reglering om insyn anser regeringen att det för närvarande inte finns anledning att författningsreglera frågan om partiers kostnader eller om insyn i dessa. En rättslig reglering om insyn i partiernas ekonomiska förhållanden bör därför gälla enbart finansieringen av partiernas verksamheter och alltså ta sikte på redovisning av partiernas intäkter. Det är också i fråga om förmåner av olika slag som det väsentligen finns sådana korruptionsrisker som Europarådets rekommendation avser att motverka. Det är vidare beträffande partiernas intäkter – särskilt externa bidrag till partierna – som det finns ett särskilt stort intresse för allmänheten att på ett enkelt sätt kunna få information om varifrån bidragen kommer och vem eller vilka som har lämnat dessa. När det gäller partiernas kostnader bedömer regeringen att de nuvarande allmänna reglerna om bokförings- och redovisningsskyldighet är tillräckliga för att åstadkomma insyn.

Vad som anförs om partierna har giltighet även i fråga om valkandidaters personvalskampanjer. Inte heller för sådana kampanjer finns det särskilda regler om vilka kostnadsslag eller vilken storlek på kostnaderna en valkampanj får ha.<sup>24</sup>

I direktiven till den parlamentariska kommitté som sedan tillsattes nämndes inte frågan om redovisning av utgifter, tillgångar och skulder.<sup>25</sup>

Kommittén konstaterade i sitt betänkande att för att Greco ska anse att Sverige fullt ut har uppfyllt dess rekommendationer ska redovisningsskyldigheten avse även utgifter, tillgångar och skulder, men att denna fråga måste anses ligga utanför kommitténs uppdrag.<sup>26</sup>

Av propositionen som föregick insynslagen framgår att några remissinstanser hade påpekat att förslaget inte uppfyller Grecos rekommendationer bland annat när det gäller kravet att redovisningsskyldigheten skulle avse även utgifter, tillgångar och skulder. Regeringen ansåg emellertid att den nya insynslagen, liksom hittills,

---

<sup>24</sup> Ds 2013:31 s. 79–80 och prop. 2013/14:70 s. 35.

<sup>25</sup> Dir. 2014:90.

<sup>26</sup> SOU 2016:74 s. 365.

endast borde innebära en förpliktelse för partierna att redovisa varifrån de får sina intäkter, i enlighet med traditionen att undvika en reglering av partiernas verksamhet och inre förhållanden. Regeringen hänvisade till vad som hade angetts i förarbetena till den tidigare insynslagen och angav att de allmänna reglerna om bokförings- och redovisningsskyldighet alltså var tillräckliga för att åstadkomma insyn i partiernas utgifter, tillgångar och skulder.<sup>27</sup>

#### 5.2.4 Revisorsgranskning av redovisning

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

Samma sak gällde enligt den tidigare insynslagen. Enligt förarbetena till den lagen bedömde regeringen, i likhet med promemorian och majoriteten av remissinstanserna, att det med hänsyn till att det var fråga om att införa en helt ny reglering om insyn inte fanns skäl att då införa något generellt krav på sådan granskning.<sup>28</sup>

I direktiven till den parlamentariska kommitté som sedan tillsattes nämndes inte frågan om revision.<sup>29</sup>

Kommittén konstaterade i sitt betänkande att för att Greco ska anse att Sverige fullt ut har uppfyllt dess rekommendationer ska skyldigheten att låta en oberoende revisor granska räkenskaperna gälla alla partier som har tagit emot bidrag över en viss beloppsgräns. Kommittén angav att det måste anses ligga utanför dess uppdrag att ta ställning till denna fråga.<sup>30</sup>

Av propositionen till insynslagen framgår att några remissinstanser hade påpekat att förslaget inte uppfyller Grecos rekommendationer bland annat i fråga om revision. Regeringen kommenterade inte detta närmare men framhöll att den föreslagna lagen innebär att Sverige i ännu högre grad än tidigare uppfyller Grecos rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa

---

<sup>27</sup> Prop. 2017/18:55 s. 105.

<sup>28</sup> Ds 2013:31 s. 107 och prop. 2013/14:70 s. 68.

<sup>29</sup> Dir. 2014:90.

<sup>30</sup> SOU 2016:74 s. 365.

ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering.<sup>31</sup>

### 5.2.5 Kammarkollegiets tillsynsuppdrag

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för partier ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

I förarbetena till såväl den tidigare som den nuvarande insynslagen framhålls att det i första hand bör vara väljarna som står för kontrollen. Tillsynen bör enbart syfta till att säkerställa att partierna och sidoorganisationerna samt ledamöterna och ersättarna fullgör de skyldigheter i fråga om redovisning av intäkter som följer av den föreslagna lagen. Tillsynsmyndigheten bör av samma skäl ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn. Det borde självfallet inte komma i fråga att utöva någon tillsyn över partiernas verksamhet eller organisation som sådan.<sup>32</sup>

### 5.2.6 Förbud mot utländska bidrag

I Sverige finns det inget förbud för partier eller deras sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamöter eller valkandidater att ta emot utländska bidrag. Det finns straffrättslig reglering gällande att i vissa fall ta emot pengar av främmande makt för att påverka den allmänna meningen i Sverige (se avsnitt 3.2.7).

Frågan om ett generellt förbud för parter att ta emot utländska bidrag har inte heller varit föremål för allmän debatt i Sverige i någon nämnvärd utsträckning eller utretts tidigare.

---

<sup>31</sup> Prop. 2017/18:55 s. 105.

<sup>32</sup> Ds 2013:31 s. 119, prop. 2013/14:70 s. 77, SOU 2016:74 s. 333–334 och prop. 2017/18:55 s. 91.



### 5.2.7    **Insyn och samtycke för medlem vid bidrag till partier från organisationer på arbetsmarknaden**

Enligt insynslagen ska bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder redovisas särskilt. Med bidrag avses prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Bidragsgivarens identitet och vilket slags bidrag det är ska anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025), sammanlagt från samma givare under redovisningsperioden. Om en organisation på arbetsmarknaden lämnar bidrag över beloppsgränsen till en partiförening ska föreningen alltså redovisa detta för offentliggörande.

Enligt den tidigare insynslagen gällde liknade krav på offentlig redovisning, fast endast för partier som deltog i val till riksdagen eller Europaparlamentet. Före den tidigare insynslagens införande redovisade, enligt en frivillig överenskommelse, sju riksdagspartier på sitt partis webbplats motsvarande uppgifter.

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

Den parlamentariska kommitté, vars betänkande föregick insynslagen, hade också i uppdrag analysera och ta ställning till om det borde införas särskilda regler om insyn och ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater.

Såväl kommittén som regeringen gjorde bedömningen att det inte borde införas några särskilda regler om insyn eller krav på samtycke, och motiverade ställningstagandet på i huvudsak följande sätt.

Partiernas intäktsredovisning ger god insyn och organisationerna informerar också i allmänhet övergripande på sina webbplatser om vilken politisk verksamhet som de bedriver och om huruvida de samverkar med eller stöder ett visst parti.

Organisationerna på arbetsmarknaden är demokratiskt uppbyggda och en enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kon-

gress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress. Det är svårt att se hur ett minoritetsskydd skulle kunna utformas så att det innebar att en enskild medlem i en organisation, som lämnade bidrag till ett parti, skulle kunna välja att inte medverka till att ge bidrag till partiet. Det framstår inte som en tillfredsställande lösning att till exempel införa en ordning med differentierade medlemsavgifter för att uppnå detta syfte.

Att införa bestämmelser som begränsar vad organisationer på arbetsmarknaden får använda sina egna medel till eller som griper in i sådana ideella föreningars beslutsprocesser framstår vidare som mindre lämpligt med hänsyn till föreningsfriheten, inte minst för dess betydelse inom arbetsrätten och den svenska arbetsmarknadsmodellen. Det är viktigt att värna deras rätt och frihet att driva politisk och opinionsbildande verksamhet rörande sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Ett ingripande från det allmänna i dessa frågor skulle kunna starkt ifrågasättas från grundlagssynpunkt.

Om många av medlemmarna i en organisation anser att organisationen inte ska lämna bidrag till ett visst parti kan det leda till att beslut fattas i behörig ordning inom organisationen om att sådana bidrag inte ska lämnas. Det finns också flera exempel på att fackförbund har upphört att lämna partibidrag.<sup>33</sup>

### **5.3      Insyn i politiska beslutsfattareshar kontakter med lobbyister**

Frågan om en reglering av insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare har som nämnts utretts tidigare. I detta avsnitt redogör vi kortfattat för vad dessa utredningar kom fram till i frågan (avsnitt 5.3.1 och 5.3.2). Vi tar också upp ett annat betänkande (avsnitt 5.3.3) och ett regeringsuppdrag som har samband med frågan (avsnitt 5.3.4).

---

<sup>33</sup> Prop. 2017/18:55 s. 107–108 och SOU 2016:74 s. 378–381.

### 5.3.1 Demokratiutredningen

Frågan om ett register över lobbyister övervägdes av den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen som i betänkandet *En ut hållig demokrati* (SOU 2000:1) menade att en registrering av lobbyister skulle öka den politiska ojämlikheten och därför inte borde införas. Att registrera lobbyister skulle enligt utredningen konservera en maktfördelning och göra det svårare för nya medborgargrupper att ta sig in. Detta gäller särskilt resurssvaga grupper, såsom nyare sociala rörelser, som till skillnad från bland annat näringslivet och fackförningarna sällan har egna lobbyister. Erfarenheter från USA visade vidare enligt utredningen på praktiska problem med en användbar lagstiftning om registrering av lobbyister.<sup>34</sup>

### 5.3.2 2014 års demokratiutredning

Även 2014 års demokratiutredning berörde i sitt betänkande *Låt fler forma framtiden!* (SOU 2016:5) frågan om ett lobbyistregister för riksdagen. Utredningen konstaterade att de informella kontakterna mellan intresseorganisationer och beslutsfattare hade ökat fram till 2015, samtidigt som påverkansarbetet hade professionaliserats. Denna utveckling, menade utredningen, ställer särskilda krav på beslutsfattare att värna den politiska jämlikheten samt att vidta åtgärder för att allmänhetens möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande inte försvagas. Utredningen ansåg att lobbyismen i form av informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer vid tidpunkten inte utgjorde någon direkt utmaning för demokratin och förespråkade därför inte att någon form av reglering infördes som förändrar förutsättningarna för intresseorganisationernas kontakter med beslutsfattare, till exempel en registrering av lobbyister vid riksdagen. Ett lobbyistregister vore vidare enligt utredningen svårt att utforma på ett ändamålsenligt sätt som inte medför negativa effekter för demokratin. Utredningen framhöll också att ett sådant register sammantaget skulle kunna betyda en inskränkning av yttrande- och föreningsfriheten.<sup>35</sup>

---

<sup>34</sup> SOU 2000:1 s. 95 och 96.

<sup>35</sup> SOU 2016:5 s. 354–376.

### 5.3.3 Utredningen om övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet

I augusti 2023 överlämnade Utredningen om övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet betänkandet *Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet* (SOU 2023:45).

Utredningen skulle enligt sina direktiv utvärdera den tidigare nämnda restriktionslagen (se avsnitt 3.3.2), som trädde i kraft 2018. Lagen innebär en anmälningsskyldighet för statsråd och statssekreterare vid övergång till ett arbete utanför staten. Anmälan ska ske till en nämnd som bedömer om övergången kan medföra risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild, eller att allmänhetens förtroende för staten skadas. Om så är fallet kan personen meddelas restriktioner i som längst tolv månader, i form av karens (att inte få påbörja det nya arbetet) eller ämnesrestriktion (att i det nya arbetet inte få befatta sig med en viss typ av frågor). Utredningen skulle ta ställning till om personkretsen som träffas av regleringen borde utvidgas, om restriktionstiden borde förlängas och om sanktionsmöjligheter borde införas. I uppdraget ingick även att överväga om en sådan reglering borde omfatta arbetstagare i statlig och kommunal verksamhet, ledamöter i statliga styrelser och kommunala företagsstyrelser och vissa förtroendevalda i kommuner, regioner och kommunalförbund.

I betänkandet framhålls att lagen kunde anses ha tjänat sina syften, enligt utredningens utvärdering. Utredningen bedömde att det inte fanns anledning att föreslå några sanktionsmöjligheter eller förändringar av restriktionstiden.

Ett förslag som utredningen lämnade var att anmälningsskyldigheten ska begränsas till att endast omfatta övergång till befattningsutövning utom offentlig sektor och inte längre omfatta övergång till anställning i kommun, region, kommunalförbund, kommunalt företag, politiskt parti eller internationell organisation. Detta eftersom utredningen ansåg att risken för intressekonflikter uppstår framför allt i relation till privat verksamhet.

Utredningen föreslog också att myndighetschefer ska omfattas av en reglering om övergångsrestriktioner, på samma sätt som statsråd och statssekreterare. Vidare föreslog utredningen att hos förvaltningsmyndigheter under regeringen ska arbetsgivaren bedöma vilka anställningar som ska förenas med villkor om övergångsrestriktioner.

ner. Det ska framgå av avtalsvillkoren för anställningen om en arbetstagare omfattas av övergångsrestriktioner.

När det gäller kommuner, regioner och kommunalförbund föreslog utredningen att de ges möjlighet att besluta att samma reglering ska gälla för hela eller delar av deras verksamhet.

I fråga om ledamöter i statliga styrelser och kommunala företagsstyrelser föreslog inte utredningen någon reglering om restriktioner för övergångar, bland annat med hänsyn till att uppdraget normalt utförs vid sidan av en anställning. Utredningen lämnade inte heller något förslag om övergångsrestriktioner för förtroendevalda i kommuner, regioner och kommunalförbund. Utredningens bedömning i denna del var att frågan behöver utredas i ett större sammanhang tillsammans med frågan om möjligheten till att utöva bisysslor under uppdraget som förtroendevald. Därtill ansåg utredningen att det behöver analyseras om restriktioner för förtroendevalda på kommunal nivå kan riskera leda till att färre söker sig till politiken, vilket i förlängningen kan vara negativt för demokratin.<sup>36</sup>

### 5.3.4 Brås rapporter om korruption och otillåten påverkan mot förtroendevalda

Brå rapporterar att korruption i Sverige företrädesvis sker diskret, och att det är vanligt att det finns ett väletablerat vänskapsband mellan aktörerna. I ett land som Sverige utan en nämnvärd korruptionskultur, sker många brott i en gråzon som de inblandade skapar. Till exempel kan belöningar i efterhand, eller gåvor för att stärka relationen, framstå som mindre stigmatiserande än att i förväg ”köpa” beslut.<sup>37</sup>

Rapporter under senare år har också pekat ut kopplingar till den organiserade brottsligheten som ett stort problem. Det rapporteras bland annat om så kallade möjliggörare som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag i kommunal, statlig eller privat sektor för att hjälpa kriminella nätverk.<sup>38</sup>

Regeringen har vidare gett Brå i uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar i Sverige mot enskilda förtroendevalda, politiska partier och beslutande för-

<sup>36</sup> SOU 2023:45 s. 13–19.

<sup>37</sup> Brå (2013), *Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*, Rapport 2013:15, s. 70.

<sup>38</sup> Brå (2024), *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*, Rapport 2024:2.

samlingar på alla nivåer. Brå ska, enligt uppdraget, uppskatta omfattningen av påverkansförsöken i den mån det är möjligt samt bland annat undersöka hur de tar sig uttryck samt analysera dess konsekvenser. Särskilt fokus ska vara på aktörer och grupperingar inom den organiserade brottsligheten och i kriminella nätverk. Uppdraget innebär också att lämna förslag på åtgärder som kan vidtas av relevanta aktörer. Uppdraget ska slutredovisas den 1 april 2025.<sup>39</sup>

En delredovisning lämnades den 14 december 2023. Delredovisningen avser en fördjupad analys av systemhotande aktörer och grupperingar utifrån data från Politikernas trygghetsundersökning (PTU) samt intervjuer med vissa förtroendevalda och med experter på området.

I rapporten avses med otillåten påverkan att använda odemokratiska och ibland olagliga metoder för att påverka en individs agerande, exempelvis i syfte att ändra ett politiskt beslut eller engagemang i en viss fråga. I detta inkluderas hot, våld och skadegörelse men också korruption och mer subtila påverkansförsök. Påverkare som tillhör en ideologisk extremiströrelse eller kriminell gruppering beskrivs i studien som systemhotande aktörer. Grupperna kan drivas av olika motiv men det de har gemensamt är att de besitter ett så kallat kollektivt skrämselkapital och att de har antagonistiska inslag eller annan verksamhet som tydligt utmanar samhällets skyddsvärden.

Enligt vad Brå rapporterar har knappt en tredjedel av de förtroendevalda som har besvarat PTU uppgett att de under föregående år har varit utsatta för någon form av hot, våld eller skadegörelse. På frågan om vem som stod bakom den senaste händelsen uppfattade drygt en tredjedel av alla utsatta att förövaren hade koppling till en så kallad systemhotande aktör. Resultatet tyder därmed på att minst var tionde förtroendevald årligen utsätts för otillåten påverkan av en systemhotande aktör.

Utsattheten är ojämnt fördelad bland de förtroendevalda, där bland annat unga och vissa partitillhörigheter är överrepresenterade.

Det går varken att urskilja en tydlig ökning eller minskning av andelen utsatta under den studerade perioden 2012–2022. Däremot framgår det att höger- och vänsterextremister till stor del driver den ökade utsattheten under valåren och att hot och påhopp på sociala medier från dessa aktörer har blivit allt vanligare det senaste årtiondet.

---

<sup>39</sup> Justitiedepartementet, *Uppdrag att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar*. Regeringsbeslut I:25, 2023-04-05, Ju2023/00880.

En stor andel påverkansförsök kommer från ideologiska grupperingar, främst höger- och vänsterextremister. Händelserna ökar under valår och tar sig ofta uttryck i digitala eller skriftliga hot och muntliga konfrontationer med koppling till debatter. De digitala och skriftliga hoten upplevs visserligen som mindre skrämmande än de muntliga hoten men är å andra sidan mycket mer omfattande och påverkar viljan hos förtroendevalda att våga och orka driva vissa frågor.

Riksdagsledamöter har högst andel utsatta förtroendevalda, både totalt sett och av systemhotande aktörer. Samtidigt visar Brås studie att det finns en särskild sårbarhet på den lokala nivån för hot, våld och skadegörelse från systemhotande aktörer. Påverkansförsöken kommer oftare närmare inpå privatlivet – dels genom att händelserna i hög utsträckning är fysiska, exempelvis i form av muntliga hot, dels genom att de förtroendevalda har större risk att träffa på påverkarna när de rör sig i lokalsamhället.<sup>40</sup>

## 5.4 Behandling i övrigt av dessa och liknande frågor

De frågor som kommitténs uppdrag gäller har tagits upp i några ytterligare sammanhang av regeringen (avsnitt 5.4.1) och riksdagen (avsnitt 5.4.2).

### 5.4.1 Regeringens handlingsplan mot korruption 2024–2027

Regeringen beslutade i juli 2024 om en ny Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027.<sup>41</sup> Det fanns dessförinnan en Handlingsplan mot korruption 2021–2023.<sup>42</sup> En viktig del av arbetet med den första handlingsplanen var ett uppdrag till Statskontoret som beslutades av regeringen i december 2020, om att främja arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen.<sup>43</sup> I budgetpropositionen för 2024 aviserade regeringen att en ny handlingsplan skulle

---

<sup>40</sup> Brå (2023), *Utsatthet bland förtroendevalda. Delredovisning: Otillåten påverkan av systemhotande aktörer*, PM, s. 5 och 6.

<sup>41</sup> Regeringskansliet (2024), *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027*.

<sup>42</sup> Regeringskansliet (2020), *Ett utvecklat arbete mot korruption i den offentliga förvaltningen. Handlingsplan mot korruption 2021–2023*.

<sup>43</sup> Statskontoret (2023), *Steg för steg. Myndigheternas arbete mot korruption är under utveckling. Slutrapport 2023:20*. Regeringsuppdraget finns i bilaga 2 till rapporten.

tas fram, som skulle ta ett brett grepp om arbetet mot korruption och otillåten påverkan.<sup>44</sup>

Både den tidigare och den nya handlingsplanen förespråkar att arbetet mot korruption i den offentliga förvaltningen bör utgå från en bred definition av begreppet korruption. Det innebär att såväl vissa brottsliga beteenden, till exempel givande eller tagande av muta, som beteenden som inte är brottsliga bör omfattas.<sup>45</sup>

I handlingsplanen framhålls ökad transparens när det finns risk för intressekonflikter som ett fokusområde, eftersom det i svenska och internationella experters analyser av Sverige har identifierats som särskilt viktigt i arbetet mot korruption. Vår kommitté nämns som en viktig åtgärd mot intressekonflikter som regeringen har vidtagit.<sup>46</sup> Regeringen avser att låta OECD utvärdera den nya handlingsplanen, i dialog med en svensk referensgrupp bestående av experter på korruptionsområdet.<sup>47</sup>

#### 5.4.2 Riksdagsmotioner på området

Riksdagen har behandlat ett antal motioner om yttre hot mot politiska partier, partifinansiering och reglering av lobbyister, senast under våren 2023.<sup>48</sup> Motionsyrkandena gällde behovet av en utvärdering av de lagar som reglerar partiernas finansiering, till exempel när det gäller ett mer effektivt förbud mot anonyma donationer, förbud mot partifinansiering från utländska källor och krav på att redovisa fler uppgifter om sina finanser. Motionsyrkandena gällde också behovet av att överväga lagstiftning på området för lobbyisters kontakter med riksdagsledamöter, bland annat när det gäller ett register över ledamöters kontakter med lobbyister och krav på källhänvisning när en ledamot skriver en motion där underlaget är framtaget av en lobbyist. Konstitutionsutskottet konstaterade då i sitt betänkande att det pågår och planeras arbeten i Regeringskansliet som rör dessa frågor. Utskottet välkomnade detta och såg inte skäl att i det läget ta sådana initiativ som hade efterfrågats i motionsyrkandena.<sup>49</sup>

<sup>44</sup> Prop. 2023/24:1 Utgiftsområde 2, s. 63.

<sup>45</sup> Regeringskansliet (2024), Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027, s. 25.

<sup>46</sup> Regeringskansliet (2024), Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027, s. 4 och 8–10.

<sup>47</sup> Regeringskansliet (2024), Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan 2024–2027, s. 35.

<sup>48</sup> Bet. 2022/23:KU30 och protokoll 2022/23:98. Motioner gällande liknande frågor behandlades under våren 2022; bet. 2021/22:KU30 och protokoll 2021/22:77.

<sup>49</sup> Bet. 2022/23:KU30 s. 53.



## 6 Andra länders och institutioners lagstiftning

### 6.1 Inledning

Internationellt uppmärksammas de problem och risker som politiska partiers finansiering och lobbning mot politiska beslutsfattare kan aktualisera, vilket vi har beskrivit i kapitel 4. Tendensen är också att allt fler länder inför rättslig reglering på dessa områden eller förstärker den reglering som de har. Detta gäller inte minst länder i Europa och även de nordiska länderna.

I detta kapitel beskriver vi hur det ser ut i andra länder när det gäller regelverk om insyn i finansiering av partier (avsnitt 6.2) och insyn i lobbning mot politiska beslutsfattare (avsnitt 6.3). Vi uppmärksammar främst de frågor som vårt uppdrag gäller. Och vi fokuserar i första hand på länder i Europa som är medlemmar i Europeiska unionen (EU) eller Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) samt USA, Kanada, Australien och Nya Zeeland. De andra nordiska länderna ägnar vi särskilt intresse.

### 6.2 Insyn i partiers finansiering

I detta avsnitt ger vi en översiktlig bild av hur det ser ut i världen i stort när det gäller förbud mot att ta emot vissa typer av bidrag samt krav på redovisning och offentlig insyn i vissa avseenden (avsnitt 6.2.1–6.2.4).<sup>1</sup> Vi beskriver också närmare hur regelverket om insyn i partiers finansiering ser ut i några länder och i EU (avsnitt 6.2.5–6.2.9).

---

<sup>1</sup> Redogörelsen i avsnitt 6.2.1–6.2.4 bygger, om inget annat anges, på uppgifter från databasen International IDEA:s Political Finance Database, som finns på den mellanstatliga organisationen International IDEA:s (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) webbplats <https://www.idea.int/data-tools/data/political-finance-database>.

### 6.2.1 De flesta länder som är närstående till Sverige har förbud mot anonyma bidrag till partier och kandidater

Bland alla världens länder är det 56 procent som har ett förbud för politiska partier att ta emot anonyma bidrag. Ytterligare 17 procent har, i likhet med Sverige, ett förbud som gäller över en viss beloppsgräns. Totalt är det alltså nästan tre fjärdedelar som har någon typ av begränsning när det gäller tillåtligheten för politiska partier att ta emot bidrag från anonyma givare.

Störst andel länder med förbud eller begränsning för partier att ta emot anonyma bidrag finns i Europa, där det är förbjudet i 69 procent av länderna och förbjudet över en viss beloppsgräns i resterande 31 procent av länderna. Även i Asien och Amerika är andelen relativt stor. I Asien är det förbjudet i 62 procent av länderna och förbjudet över en beloppsgräns i ytterligare 22 procent. I Amerika är det förbjudet i 58 procent av länderna och förbjudet över en beloppsgräns i ytterligare 12 procent. I Afrika är det förbjudet i 51 procent av länderna och förbjudet över en beloppsgräns i ytterligare 6 procent. I Oceanien är det förbjudet i 14 procent av länderna och förbjudet över en beloppsgräns i ytterligare 14 procent.

När det gäller anonyma bidrag till valkandidater är det en något mindre andel av världens länder som har ett förbud (41 procent) eller ett förbud över en beloppsgräns (11 procent). I Europa är det 55 procent som har ett sådant förbud och ytterligare 24 procent som har ett förbud över en beloppsgräns. I Asien är motsvarande andelar 54 respektive 11 procent, i Amerika 44 respektive 9 procent, i Afrika 25 respektive 2 procent och i Oceanien 21 respektive 14 procent.

Alla länder i Europa som är medlemmar i EU eller OECD har antingen ett förbud eller ett förbud över en beloppsgräns mot anonyma bidrag till partier (tabell 6.1). De flesta av dem har ett förbud utan beloppsgräns. När det gäller valkandidater är det några få länder som varken har ett förbud eller ett förbud med beloppsgräns. Detta kan ha att göra med hur valsystemen ser ut i dessa länder med avseende på valkandidaternas roll. Så är fallet till exempel i Norge (se avsnitt 6.2.8).

Av de nordiska länderna har Finland, Island och Norge förbud för partier att ta emot anonyma bidrag. I Finland och Island gäller detta även för valkandidater. Danmark och Sverige har sådana förbud över en viss beloppsgräns.

**Tabell 6.1** Europeiska länder (och medlemmar i EU eller OECD) som har förbud för partier eller kandidater att ta emot anonyma bidrag

Land	Har förbud mot anonyma bidrag till partier	Har förbud mot anonyma bidrag till partier över beloppsgräns	Har förbud mot anonyma bidrag till kandidater	Har förbud mot anonyma bidrag till kandidater över beloppsgräns
Belgien	Nej	Ja	Nej	Ja
Bulgarien	Ja	Ja	Ja	Ja
Cypern	Ja	Ja	Nej	Nej
Danmark	Nej	Ja	Nej	Ja
Estland	Ja	Ja	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja	Ja	Ja
Frankrike	Nej	Ja	Nej	Ja
Grekland	Nej	Ja	Ja	Ja
Irland	Nej	Ja	Nej	Ja
Island	Ja	Ja	Ja	Ja
Italien	Nej	Ja	Nej	Ja
Kroatien	Ja	Ja	Ja	Ja
Lettland	Ja	Ja	Ja*	Ja*
Litauen	Nej	Ja	Nej	Ja
Luxemburg	Ja	Ja	Ja	Ja
Malta	Ja	Ja	Ja	Ja
Nederländerna	Nej	Ja	Nej	Ja
Norge	Ja	Ja	Nej	Nej
Polen	Ja	Ja	Ja	Ja
Portugal	Ja	Ja	Ja	Ja
Rumänien	Nej	Ja	Nej	Nej
Schweiz	Ja	Ja	Ja	Ja
Slovakien	Ja	Ja	Ja	Ja
Slovenien	Ja	Ja	Ja	Ja
Spanien	Ja	Ja	Nej	Nej
Storbritannien	Ja	Ja	Ja	Ja
Sverige	Nej	Ja	Nej	Ja
Tjeckien	Ja	Ja	Ja	Ja
Turkiet	Ja	Ja	Nej	Nej
Tyskland	Nej	Ja	Nej	Nej
Ungern	Ja	Ja	Nej	Ja
Österrike	Nej	Ja	Nej	Ja
<b>Totalt</b>	<b>20/32</b>	<b>32/32</b>	<b>16/32</b>	<b>26/32</b>

Anm.: \* Inga bidrag till kandidater är tillåtna.

Källa: International IDEA:s Political Finance Database.

Även i USA är det förbjudet för partier och valkandidater att ta emot anonyma bidrag. I Australien, Kanada och Nya Zeeland är det förbjudet över en beloppsgräns.

### **6.2.2 I nästan alla närstående länder är partier och kandidater skyldiga att redovisa utgifter**

Flertalet av världens länder har ett regelverk som innebär att politiska partier, och ibland även valkandidater, öppet ska redovisa specifika utgifter, närmare bestämt 63 procent. Med specifika utgifter menas att dessa länder har krav på redovisning av utgifter uppdelat på olika kategorier, och inte bara totalsumman av utgifter. I Europa är det hela 83 procent som har sådan lagstiftning medan det i Asien är 73 procent, i Amerika 61 procent, i Afrika 44 procent och i Oceanien 43 procent.

Detta kan jämföras med hur stor andel av länderna som har ett regelverk som innebär att politiska partier och/eller valkandidater öppet ska redovisa specifika kategorier inkomster. Det har 65 procent av världens länder. I Europa är det 91 procent, i Asien är 70 procent, i Amerika 67 procent, i Afrika 44 procent och i Oceanien 43 procent.

Av de 32 länderna i Europa som är medlemmar i EU eller OECD har de allra flesta lagstiftning som kräver att partier och kandidater öppet redovisar specifika utgifter (tabell 6.2). Det är bara fem av länderna som inte har det – Sverige, Danmark, Nederländerna, Schweiz och Slovenien. De övriga nordiska länderna, förutom Sverige och Danmark, har följaktligen sådan lagstiftning. I både Danmark och Nederländerna ska partiernas och kandidaters redovisningar inkludera utgifter men inte specifika sådana, det vill säga det räcker att de rapporterar sina totala utgifter. Danmark, Nederländerna och Schweiz har, i likhet med Sverige, lagstiftning som kräver redovisning av specifika inkomster men när det gäller utgifter finns det inte krav på redovisning av specificerade sådana. Irland har i stället lagstiftning som kräver att partier och kandidater redovisar specifika utgifter men inte specifika inkomster.

**Tabell 6.2** Europeiska länder (och medlemmar i EU eller OECD) där partier och/eller kandidater ska redovisa specifika inkomster och utgifter

Land	Specifika inkomster	Specifika utgifter
Belgien	Ja	Ja
Bulgarien	Ja	Ja
Cypern	Ja	Ja
Danmark	Ja	Nej
Estland	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja
Grekland	Ja	Ja
Irland	Nej	Ja
Island	Ja	Ja
Italien	Ja	Ja
Kroatien	Ja	Ja
Lettland	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja
Luxemburg	Ja	Ja
Malta	Ja	Ja
Nederländerna	Ja	Nej
Norge	Ja	Ja
Polen	Ja	Ja
Portugal	Ingen data	Ingen data
Rumänien	Ja	Ja
Schweiz	Ja	Nej
Slovakien	Ja	Ja
Slovenien	Nej	Nej
Spanien	Ja	Ja
Storbritannien	Ja	Ja
Sverige	Ja	Nej
Tjeckien	Ja	Ja
Turkiet	Ja	Ja
Tyskland	Ja	Ja
Ungern	Ja	Ja
Österrike	Ja	Ja
<b>Totalt</b>	<b>29/32</b>	<b>26/32</b>

Källa: International IDEA:s Political Finance Database.

Även Australien, Nya Zeeland, Kanada och USA har regelverk som kräver att partier och kandidater öppet redovisar både sina inkomster och utgifter.

### **6.2.3 En stor andel av världens länder har förbud mot utländska bidrag till partier och kandidater**

En stor andel av världens länder, 71 procent, har någon typ av förbud eller begränsning när det gäller bidrag från utlandet till politiska partier. I Europa är det 81 procent av länderna som har det, i Asien 92 procent, i Amerika 64 procent, i Afrika 65 procent och i Oceanien 29 procent.

Andelen är mindre, 57 procent, som har ett förbud eller begränsning när det gäller bidrag från utlandet till valkandidater. I Europa är det 69 procent av länderna som har det, i Asien 84 procent, i Amerika 53 procent, i Afrika 37 procent och i Oceanien 36 procent.<sup>2</sup>

Om vi tittar närmare på länder nära oss geografiskt och kulturellt, såsom länder i Europa som är medlemmar i EU eller OECD, är det också många som har sådana förbud (tabell 6.3). Av de nordiska länderna har Finland, Island och Norge förbud eller begränsningar för partier att ta emot utländska bidrag. I Finland och Island gäller detta även för valkandidater. Danmark och Sverige har inget sådant förbud.

---

<sup>2</sup> International IDEA:s Political Finance Database, hämtat 2023-11-24.

**Tabell 6.3** Europeiska länder (och medlemmar i EU eller OECD) som har förbud eller begränsning för partier eller kandidater att ta emot utländska bidrag

Land	Har förbud/begränsning för utländska bidrag till partier	Har förbud/begränsning för utländska bidrag till kandidater
Belgien	Nej	Nej
Bulgarien	Ja	Ja
Cypern	Ja	Nej
Danmark	Nej	Nej
Estland	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja
Grekland	Ja	Ja
Irland	Ja	Ja
Island	Ja	Ja
Italien	Ja	Ja
Kroatien	Ja	Ja
Lettland	Ja	Ja*
Litauen	Ja	Ja
Luxemburg	Nej	Nej
Malta	Ja	Ja
Nederländerna	Nej	Nej
Norge	Ja	Nej
Polen	Ja	Ja
Portugal	Ja	Ja
Rumänien	Ja	Ja
Schweiz	Ja	Ja
Slovakien	Ja	Ja
Slovenien	Ja	Ja
Spanien	Ja	Nej
Storbritannien	Ja	Ja
Sverige	Nej	Nej
Tjeckien	Ja	Ja
Turkiet	Ja	Ja
Tyskland	Ja	Nej
Ungern	Ja	Ja
Österrike	Nej	Nej
<b>Totalt</b>	<b>26/32</b>	<b>22/32</b>

Anm.: \* Inga bidrag till kandidater är tillåtna.

Källa: International IDEA:s Political Finance Database samt egna studier av vissa länders lagstiftningar.

Även i Australien, Kanada och USA är det förbjudet för både partier och kandidater att ta emot utländska bidrag, medan det i Nya Zeeland inte är det.

#### **6.2.4 Några länder har förbud mot bidrag från företag och arbetstagarorganisationer**

I några länder i världen, 26 procent, är det förbjudet med bidrag från fackföreningar till politiska partier. I Europa är det 38 procent av länderna som har ett sådant förbud, i Asien 30 procent, i Amerika 33 procent, i Afrika 14 procent och i Oceanien 7 procent. Liknande andelar har ett sådant förbud när det gäller bidrag till valkandidater.<sup>3</sup>

Det är vanligt att de länder som har förbud mot bidrag från fackföreningar till partier och kandidater också har förbud mot bidrag från företag till partier och kandidater. I 27 procent av världens länder är det förbjudet med bidrag från företag till politiska partier. I Europa är det 43 procent av länderna som har ett sådant förbud, i Asien 19 procent, i Amerika 30 procent, i Afrika 24 procent och i Oceanien 8 procent. Något mindre andelar har ett sådant förbud när det gäller bidrag till valkandidater.<sup>4</sup>

Inget av de nordiska länderna har förbud av dessa slag, men vissa länder i Europa som är medlemmar i EU eller OECD har det (tabell 6.4). Detta gäller bland annat Belgien, Luxemburg och Frankrike samt Estland, Lettland och Litauen.

---

<sup>3</sup> International IDEA:s Political Finance Database, hämtat 2024-05-28.

<sup>4</sup> International IDEA:s Political Finance Database, hämtat 2024-05-28.



**Tabell 6.4 Europeiska länder (och medlemmar i EU eller OECD) som har förbud mot bidrag från företag respektive fackföreningar till partier och kandidater**

Land	Har förbud mot bidrag från fackföreningar till partier	Har förbud mot bidrag från fackföreningar till kandidater	Har förbud mot bidrag från företag till partier	Har förbud mot bidrag från företag till kandidater
Belgien	Ja	Ja	Ja	Ja
Bulgarien	Nej	Nej	Ja	Ja
Cypern	Nej	Nej	Ja	Nej
Danmark	Nej	Nej	Nej	Nej
Estland	Ja	Ja	Ja	Ja
Finland	Nej	Nej	Nej	Nej
Frankrike	Ja	Ja	Ja	Ja
Grekland	Ja	Ja	Ja	Ja
Irland	Nej	Nej	Nej	Nej
Island	Nej	Nej	Nej	Nej
Italien	Nej	Nej	Nej	Nej
Kroatien	Ja	Ja	Nej	Nej
Lettland	Ja	Ja*	Ja	Ja*
Litauen	Ja	Ja	Ja	Ja
Luxemburg	Ja	Ja	Ja	Ja
Malta	Nej	Nej	Nej	Nej
Nederländerna	Nej	Nej	Nej	Nej
Norge	Nej	Nej	Nej	Nej
Polen	Ja	Ja	Ja	Ja
Portugal	Ja	Ja	Ja	Ja
Rumänien	Ja	Ja	Ja	Ja
Schweiz	Nej	Nej	Nej	Nej
Slovakien	Nej	Nej**	Nej	Nej**
Slovenien	Ja	Ja	Ja	Ja
Spanien	Nej	Nej	Ja	Nej***
Storbritannien	Nej	Nej	Nej	Nej
Sverige	Nej	Nej	Nej	Nej
Tjeckien	Nej	Nej	Nej	Nej
Turkiet	Nej	Nej	Nej	Nej
Tyskland	Nej	Nej	Ja	Nej***
Ungern	Ingen data	Ingen data	Ja	Ja
Österrike	Nej	Nej	Nej	Nej
<b>Totalt</b>	<b>12/32</b>	<b>12/32</b>	<b>15/32</b>	<b>13/15</b>

Anm.: \* Inga bidrag till kandidater är tillåtna. \*\* Bidrag till kandidat ses som bidrag till dess parti.

\*\*\* Det finns inga uttryckliga bestämmelser gällande bidrag till kandidater.

Källa: International IDEA:s Political Finance Database.

När det gäller länder utanför Europa som är medlemmar i OECD kan nämnas att även bland andra Kanada och USA har förbud mot såväl bidrag från företag som arbetstagarorganisationer till partier och kandidater, medan bland andra Australien och Nya Zeeland inte har sådana förbud.

### 6.2.5 Danmark

I Danmark finns sedan 1990 särskild lagstiftning om partifinansiering och offentlig redovisning av partiets räkenskaper, partiregnskabsloven.<sup>5</sup> Det finns också, sedan 1986, en särskild lag om statligt stöd till partier, partistøtteloven.<sup>6</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet gav 2020 ut en vägledning med riktlinjer för hur vissa begrepp i nämnda lagar ska tolkas.<sup>7</sup> Enligt vad som anges i vägledningens inledning ger den uttryck för gällande rätt och avspeglar gällande lagstiftning.

I partiregnskabsloven finns bestämmelser om att organisationer på arbetsmarknaden ska säkerställa att bidrag till politiska partier eller andra partipolitiska ändamål som utgår från medlemsavgiften är frivilliga för den enskilde medlemmen. Dessa bestämmelser redogör vi för närmare i avsnitt 12.3.1.

#### Redovisning av utgifter men endast på övergripande nivå

Partier som har ställt upp i det senaste valet till Folketinget eller Europaparlamentet ska årligen lämna en redovisning av partiets intäkter och utgifter på central nivå. Redovisningen ska bland annat innehålla uppgifter om olika typer av bidrag. Den ska även innehålla uppgift om balans och eget kapital. Den ska lämnas in till Folketinget för offentliggörande.<sup>8</sup>

Greco har i en rapport påpekat att partiregnskabsloven inte innehåller några krav på vilka utgifter som ska ingå i redovisningen eller

---

<sup>5</sup> Bekendtgørelse af lov om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiets regnskaber, LBK nr 1188 af 27/09/2023 (partiregnskabsloven).

<sup>6</sup> Bekendtgørelse af lov om økonomisk støtte til politiske partier m.v., LBK nr 7 af 08/01/2024 (partistøtteloven)

<sup>7</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Vejledning om visse spørgsmål vedrørende partistøtte, VEJ nr 9338 af 09/06/2020, Journalnummer: Social- og Indenrigsmin., j.nr. 2018-247 (2020 års vägledning).

<sup>8</sup> 3–5 §§ partiregnskabsloven.

på vilken detaljnivå. Det enda kravet är att de ska innehålla uppgifter om de totala utgifterna, balans och eget kapital.<sup>9</sup>

Partiorganisationer, liksom så kallade kandidatlistor, på regional och lokal nivå ska lämna viss redovisning till regionråd och kommunalbestyrelse för offentliggörande. Sådana redovisningar ska även innehålla uppgift om vissa typer av bidrag till kandidater, som ställer upp för partiet i val till Folketing, regionsråd eller kommunalbestyrelse. Att sådan redovisning lämnas är i flera fall en förutsättning för att få del av olika typer av offentligt stöd.<sup>10</sup>

### Begränsningar gällande anonyma bidrag men inte utländska

Sedan den 1 juli 2017 finns det i Danmark ett förbud för politiska partier och för regionala och kommunala så kallade kandidatlistor att ta emot bidrag överstigande 22 200 danska kronor (2022 års nivå) från givare vars identitet är okänd för partiet eller kandidatlistan.<sup>11</sup> Förbudet gäller inte för kandidater.

Några andra begränsningar i rätten att ta emot bidrag finns inte i Danmark. Till exempel är det tillåtet att ta emot bidrag från utländska givare.<sup>12</sup>

Mottar ett parti eller en kandidatlista ett otillåtet bidrag ska partiet eller kandidatlistan returnera bidraget till givaren inom 30 dagar från mottagandet. Om så inte kan ske ska bidraget överföras till ett konto hos Indenrigs- och Sundhedsministeriet inom samma frist.<sup>13</sup>

För bidrag överstigande 22 200 danska kronor (2022 års nivå) sammanlagt från en och samma givare under ett år, ska bidragsgivarens namn och adress framgå av redovisningen. I redovisningen ska också finnas uppgift om den totala summan av mottagna anonyma bidrag och av bidrag som har överförts till Indenrigs- och Sundhedsministeriet.<sup>14</sup>

Greco lämnade i en rapport i juli 2009 nio rekommendationer till Danmark, varav en var att införa ett förbud mot bidrag från givare vars identitet är okänd för partiet eller kandidaten. En annan av rekom-

---

<sup>9</sup> Greco, Third Evaluation Round. *Evaluation Report on Denmark. Transparency of Party Funding*, Greco Eval III Rep (2008) 9E, antagen den 2 juli 2009, s. 8.

<sup>10</sup> Se till exempel 7 b § partistøtteloven.

<sup>11</sup> 2 a § första stycket partiregnskabsloven.

<sup>12</sup> Greco (2008), s. 7 och 11.

<sup>13</sup> 2 a § andra stycket partiregnskabsloven.

<sup>14</sup> 3 § andra stycket partiregnskabsloven.

mendationerna var att redovisningsskyldigheten för bidrag som överskrider beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet ska kompletteras med en skyldighet för partierna att redovisa det totala värdet av bidrag som lämnats av varje givare, förutom identiteten på givarna.<sup>15</sup>

I sin senaste uppföljning av rekommendationerna i juni 2022 bedömde Greco att Danmark endast delvis hade uppfyllt rekommendationen att införa ett förbud mot anonyma bidrag. Greco anförde att den höga beloppsgränsen för förbudet är bekymmersam samt konstaterade att det fortfarande inte finns något förbud för kandidater att motta anonyma bidrag. Samtidigt noterade organet att de danska myndigheterna hade upplyst att det är mer fördelaktigt för partier att motta bidrag än det är för kandidater, vilket beror på att partier men inte kandidater kan motta bidrag skattefritt. Vidare konstaterade Greco att Danmark fortfarande inte hade genomfört rekommendationen gällande att partier ska vara skyldiga att redovisa den totala storleken på bidrag från en givare vars identitet ska uppges.<sup>16</sup>

### Vägledning om bidrag via mellanhand och indirekt stöd

Av den tidigare nämnda vägledningen framgår att det i partistøtte-lovgivningens mening inte ska vara någon skillnad mellan att ge ett bidrag direkt eller genom en mellanhand. Det är den fysiska eller juridiska person som bidraget kommer ifrån ursprungligen som anses som givare oavsett om bidraget lämnas direkt eller genom en mellanhand. Partiet ska ha samma uppgifter om givaren i båda fallen. Om bidraget lämnas genom en mellanhand, ska det samtidigt lämnas dokumentation till partiet om vem som är den verkliga givaren, förutom i sådana fall då det är uppenbart för partiet vem som är givaren och att den som överlämnar bidraget endast förmedlar det. Om givaren eller mellanhanden inte lämnar sådan dokumentation anses personen ha medverkat till att partiet inte kan uppfylla sina skyldigheter enligt partiregnskabsloven.

---

<sup>15</sup> Greco, *Third Evaluation Round. Evaluation Report on Denmark. Transparency of Party Funding*, Greco Eval III Rep (2008) 9E, antagen den 2 juli 2009.

<sup>16</sup> Greco, *Third Evaluation Round. Second Addendum to the Second Compliance Report on Denmark. "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)", "Transparency of Party Funding"*, GrecoRC3(2022)2, antagen den 17 juni 2022.

I vägledningen anges som ett exempel att det anordnas en insamling på Facebook till ett politiskt parti eller en kandidat. De insamlade medlen är bidrag i lagstiftningens mening, oavsett på vilket sätt bidragen har samlats in. Om det är en person eller förening utanför partiet som står bakom insamlingen är personen eller föreningen skyldig att till partiet lämna namn och adress i fråga om alla de personer som har lämnat bidrag inom ramen för insamlingen, liksom storleken på varje enskilt bidrag. Det gäller även bidrag under beloppsgränsen för redovisning av en bidragsgivares identitet. Skälet till det är att partiet, om det mottar ytterligare bidrag från samma person, ska lägga ihop beloppen. Om flera bidrag under ett år från en person tillsammans överstiger beloppsgränsen ska givarens identitet redovisas.<sup>17</sup>

Enligt dansk lagstiftning är det inte tillåtet att anordna insamling till stöd för ett politiskt parti eller en kandidat genom dörrknackning eller på gator och liknande allmänna platser. Överträdelse av detta förbud kan straffas med böter.<sup>18</sup>

I nämnda vägledning tas också upp vad som gäller för olika typer av sammanslutningar som har bildats med syfte att diskutera politik eller ge stöd till politiska partier. Om en sådan sammanslutning ger ett bidrag till ett parti ska namn och adress till sammanslutningen anges.<sup>19</sup>

Vidare diskuteras i vägledningen hur olika typer av indirekt stöd till partier eller kandidater förhåller sig till bestämmelserna i lagstiftningen. Med indirekt stöd avses olika former av stöd där partiet eller kandidaten inte har inflytande över hur det ska användas. Det kan vara stöd i form av en annonskampanj som någon annan har beställt på egen hand till fördel för ett parti eller en viss politisk hållning. Sådant stöd ingår inte i vad som avses med bidrag i partiregnskabsloven och partistøtteloven, och omfattas därmed inte av partiernas och kandidaternas redovisningsskyldighet.

Men om kampanjen har skett efter överenskommelse med partiet så är det inte fråga om indirekt stöd. Det är då fråga om icke-ekonomiskt stöd vilket räknas som bidrag och ska redovisas av partiet. Avgörande vid bedömningen av om något – till exempel en annonskampanj – ska anses vara ett bidrag eller inte är om det finns en överenskommelse med partiet, till exempel på så sätt att partiet har in-

---

<sup>17</sup> 2020 års vägledning, s. 16–17 och 22–23.

<sup>18</sup> 2020 års vägledning, s. 23.

<sup>19</sup> 2020 års vägledning, s. 18.

flytande över kampanjens utformning, innehåll eller tidsmässiga lansering. Om partiet inte har inflytande över någon del av kampanjen föreligger det i allmänhet inte någon överenskommelse.

I vägledningen resoneras kring att det skulle vara förbundet med en rad utmaningar och praktiska problem om partiernas redovisnings-skyldighet skulle omfatta indirekt stöd. Ofta är det inte möjligt att avgöra vem som är mottagare av sådant stöd eller vilket värde stödet har för mottagaren. En annons med ett politiskt budskap kan till exempel vara till gagn respektive skada för flera partier eller hela politiska block. Dessutom kan det, till exempel inför ett val, vara orimligt att begära av ett parti att det har kännedom om alla kampanjer som sker till stöd för partiet, så att det kan redovisa dem som bidrag till partiet.<sup>20</sup>

## Revision, sanktioner och tillsyn

De partier som ska lämna redovisning till Folketinget enligt parti-regnskabsloven är också skyldiga, enligt samma lag, att före inlämnandet låta redovisningen granskas av en revisor, som är godkänd enligt den danska revisorloven.<sup>21</sup>

I revisorsloven finns bestämmelser som innebär att en revisor ska vara oberoende i förhållande till den verksamhet som granskas. Om en revisor som granskar ett partis räkenskaper eller redovisning får vara medlem i det partiet eller inte framgår inte av lagstiftningen. Men i vägledningen från Indenrigs- og Sundhedsministeriet anges att, mot bakgrund av rekommendation från Greco, politiska partiers räkenskaper ska granskas av en revisor som inte är medlem i partiet samt att ett partis revisor ska bytas ut senast efter ett visst antal år.<sup>22</sup>

Det finns ingen specifik myndighet i Danmark som ska övervaka efterlevnaden av bestämmelserna gällande finansiering av partier och valkandidater eller kontrollera partiers och kandidaters räkenskaper. Rigsrevisionen, som är en fristående institution under Folketinget, granskar alla statliga räkenskaper och får kräva in och granska bokföringshandlingar för de som har tagit emot statligt stöd. Detta gäller även politiska partier som har tagit emot statligt partistöd.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> 2020 års vägledning, s. 6.

<sup>21</sup> 4 § tredje stycket partiregnskabsloven.

<sup>22</sup> 2020 års vägledning, s. 59 och 61.

<sup>23</sup> Greco (2008), s. 10.

Greco har rekommenderat Danmark att säkerställa oberoende och tillräcklig övervakning av finansieringen av politiska partier och valkampanjer, och har vid sina uppföljningar konstaterat att rekommendationen inte är genomförd. Enligt Greco är det en otillfredsställande situation att parlamentet, som tar emot och offentliggör redovisningarna, spelar en passiv roll samt att Rigsrevisionen, enligt uppgift, aldrig har kontrollerat partiernas räkenskaper. Vidare kontrollerar Økonomi- og Indenrigs-ministeriet, som inte är självständigt i sig, endast räkenskaperna med avseende ansökningar om statligt partistöd. De danska myndigheterna har svarat Greco att de inte anser att den nuvarande övervakningen är otillräcklig och att de inte har några planer på förändringar rörande detta.<sup>24</sup>

Den som inte uppfyller sin skyldighet att lämna redovisning, eller som i redovisningen lämnar oriktiga eller otillräckliga uppgifter angående inkomster, utgifter eller gällande räkenskapernas riktighet, kan straffas med böter eller fängelse i högst 4 månader.<sup>25</sup> Dessutom kan ett parti eller en kandidatlista som inte uppfyller sin redovisningskyldighet i vissa avseenden nekas offentligt partistöd.

## 6.2.6 Finland

Finland har sedan 1969 en lag som rör bland annat offentlig redovisning av och begränsningar i fråga om bidrag till partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar (partilagen).<sup>26</sup> Det finns också en förordning till den lagen (förordningen om understöd för partiverksamhet).<sup>27</sup> Betydande ändringar infördes 2010 i partilagen i syfte att öka allmänhetens insyn i partiets finansiering. Vidare finns sedan 2009 en särskild lag gällande offentlig redovisning av kandidats valfinansiering och begränsningar i fråga om bidrag till kandidat, kandidats stödgrupp och annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten (lagen om kandidaters valfinansiering).<sup>28</sup>

2023 infördes också vissa ändringar av bestämmelserna om redovisning av val- och partifinansiering som syftade till att bättre säker-

---

<sup>24</sup> Greco (2008), s. 15, och Greco (2022), s. 6.

<sup>25</sup> 6 a § partiregnskabsloven och 14 a § partistøtteloven.

<sup>26</sup> Partilagen, 10.1.1969/10.

<sup>27</sup> Förordningen om understöd för partiverksamhet 27/1973.

<sup>28</sup> Lagen om kandidaters valfinansiering, 24.4.2009/273.

ställa att redovisningen ger rätt bild av sådan extern finansiering som föranleder eventuella bindningar. Ändringarna syftade också till att stärka Statens revisionsverks rätt att övervaka kandidaternas redovisningar om valfinansiering och att för detta ändamål få uppgifter från tredje part.<sup>29</sup>

### Regelverket omfattar även sammanslutningar som stödjer parti

Som nämnts avser bestämmelserna i de båda lagarna partier, partiföreningar och partinära sammanslutningar samt kandidater, kandidaters stödgrupper och andra sammanslutningar som uteslutande arbetar för att stödja en kandidat. I det följande använder vi också de sammanfattande begreppen partier och kandidater. Med partiförening avses i partilagen en förening som enligt stadgarna för partiet eller en av dess medlemsföreningar hör till partiet eller medlemsföreningen.<sup>30</sup> Med partinära sammanslutning avses en sådan sammanlutning eller stiftelse samt en sådan till en sammanslutning eller stiftelse knuten fond som partiet med sammanslutningens eller stiftelsens samtycke anmäler till Statens revisionsverk som en partinära sammanslutning.<sup>31</sup>

### Förbud mot anonyma och utländska bidrag

I Finland får partier och kandidater ta emot utländska bidrag för valkampanjen bara från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder kandidatens ideologiska hållning. Det är i Finland inte heller tillåtet att ta emot bidrag om det inte går att ta reda på vem givaren är. Detta gäller dock inte bidrag som har tagits emot genom sedvanligt insamlingsarbete.<sup>32</sup>

Dessutom finns det beloppsgränser för hur stora bidrag partier och kandidater får ta emot per kalenderår från en och samma givare. För partier gäller beloppsgränserna inte bidrag från en partinära sammanslutning eller som har getts genom testamente.<sup>33</sup> Detta innebär

---

<sup>29</sup> Finska justitieministeriets webbplats,

<https://oikeusministerio.fi/sv/projekt?tunnus=OM003:00/2022>, hämtat 2023-11-21.

<sup>30</sup> 8 § första stycket 2 partilagen.

<sup>31</sup> 8 a § första stycket partilagen.

<sup>32</sup> 8 b § första och tredje stycket partilagen och 4 § första och tredje stycket lagen om kandidaters valfinansiering.

<sup>33</sup> 8 b § andra stycket partilagen och 4 § andra stycket lagen om kandidaters valfinansiering.



att en sammanslutning som samlar in pengar till ett parti antingen måste iaktta beloppsgränserna eller vara anmäld som en partinära sammanslutning och därmed slippa beloppsgränserna men i gengäld vara redovisningsskyldig. Som framgår i det följande ska en redovisning innehålla uppgift om bidragsgivares identiteten vid bidrag överstigande 1 500 euro.

Med bidrag menas prestationer i form av pengar, varor och tjänster och andra motsvarande prestationer. Men det finns vissa undantag, till exempel sedvanligt frivilligarbete och sedvanliga gratistjänster och prestationer som partiet och dess partiföreningar har fått av varandra.<sup>34</sup>

Varken av lagen eller dess förarbeten<sup>35</sup> framgår hur otillåtna bidrag, som inte kan återbetalas till givaren, ska hanteras. Enligt Kommittén om insyn i finansiering av partier, i dess betänkande 2016, har Statens revisionsverk (som utövar tillsyn över lagen, se nedan) upplyst kommittén att verket i kontakt med partier muntligen har lämnat rådet att i en sådan situation nedsätta beloppet hos Regionförvaltningsverket i enlighet med bestämmelserna i en finsk lag från 1931, vilken liknar den svenska lagen (1927:56) om nedsättning av pengar hos myndighet.<sup>36</sup>

I en rapport publicerad 2023 av en utredning tillsatt av finska Justitieministeriet, konstaterar utredaren att förbudet mot utländsk parti- och valfinansiering i den gällande lagstiftningen inte är ovillkorligt, och att det dessutom är relativt lätt att kringgå. Därför bör man, enligt utredaren, överväga att skärpa bestämmelserna samtidigt som man bör hålla i minnet att det kan leda till att bestämmelserna börjar kringgåas ännu mer.<sup>37</sup> Initiativet till utredningen kom från en parlamentarisk valarbetsgrupp som var verksam 2020–2022. Arbetsgruppen såg det som viktigt att utreda hur man kan förhindra valmanipulation och otillbörlig valpåverkan som riktas mot finländska val genom valfinansiering.<sup>38</sup>

<sup>34</sup> 8 § andra stycket partilagen och 3 § första stycket lagen om kandidaters valfinansiering.

<sup>35</sup> 1994/1 LSF 243, 1994/1 BLT 243.

<sup>36</sup> Kommittén om insyn i finansiering av partier (2016), *Ökad insyn i partiets finansiering. Ett utbyggt regelverk* (SOU 2016:74), s. 145 och 146.

<sup>37</sup> Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar, 2023:6, Presentationsblad på svenska.

<sup>38</sup> Finska Justitieministeriets webbplats, <https://oikeusministerio.fi/sv/-/utredning-bestammelserna-om-utlandsk-parti-och-valfinansiering-kraver-precisering>, hämtat 2024-10-08.

## Partier och vissa sammanslutningar ska ha en godkänd revisor

Ett parti som är företrätt i riksdagen kan beviljas statsunderstöd. Understödet ska fördelas mellan partierna i förhållande till det antal riksdagsmandat de fått vid senaste riksdagsvalet. En del av understödet till ett parti kan i understödsbeslutet anvisas för stödjande av någon annan förenings verksamhet. Ett parti som får statsunderstöd och en i understödsbeslutet avsedd förening, ska ha en i den finska revisionslagen<sup>39</sup> avsedd revisor. Detsamma gäller en partinära sammanslutning.

Revisorn för ett parti som får understöd och för en i understödsbeslutet avsedd annan förening ska i revisionsberättelsen, utöver det som föreskrivs i revisionslagen, uttala sig om huruvida partiet eller föreningen har använt statsunderstödet enligt gällande bestämmelser och villkor samt har följt bestämmelserna i partilagen om begränsningar i fråga om bidrag och redovisning av kostnader för och finansiering av valkampanjer.

Revisorn för en partinära sammanslutning ska, utöver det som föreskrivs i revisionslagen, uttala sig om ifall bestämmelserna i partilagen om begränsningar i fråga om bidrag har iakttagits i den partinära sammanslutningens verksamhet.

## Redovisning av inkomster och utgifter

### *Aktuell redovisning*

Om ett parti, en partiförening och en partinära sammanslutning får ett enskilt bidrag överstigande 1 500 euro ska partiet se till att en redovisning lämnas till Statens revisionsverk senast den 15:e dagen i den kalendermånad som följer efter mottagandet (aktuell redovisning). Redovisningen ska innehålla uppgift om bidragsbelopp och om givarens namn. Detsamma gäller om värdet av flera prestationer som en och samma givare har gett i bidrag är minst 1 500 euro per kalenderår. Redovisningen ska alltid kompletteras när värdet av ett bidrag från en och samma givare överstiger det ovan nämnda beloppet. Bidraget ska redovisas till bruttobelopp. Bidrag som inte har lämnats i pengar ska värderas och redovisas i pengar.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Revisionslagen (1141/2015).

<sup>40</sup> 8 c § partilagen.

*Inlämnande av årliga redovisningar*

Ett parti ska till Statens revisionsverk lämna in revisionsberättelse, verksamhetsberättelse och balansbok. Om en del av statsunderstödet till partiet har anvisats för stödjande av någon annan förenings verksamhet, ska partiet även lämna in dessa förenings revisionsberättelse, verksamhetsberättelse och balansbok. Partiet ska också lämna in redovisning för användningen av statsunderstöd liksom redovisning för kostnader för och finansiering av valkampanj.

En sammanslutning eller stiftelse eller fond, som har anmälts vara en partinära sammanslutning, ska också till Statens revisionsverk lämna in sin revisionsberättelse, verksamhetsberättelse och balansbok samt en specifikation av bidrag till den partinära sammanslutningen. Den ska innehålla uppgifter om den totala summan av bidrag samt uppgifter om summan av bidrag från enskilda personer, företag och andra givare.

Nu nämnda redovisningar ska lämnas in inom en viss tid – mellan en och tre månader – från det att de har fastställts.<sup>41</sup>

*Redovisning av kostnader och finansiering av valkampanj*

Partier ska separat för varje val i den årliga redovisningen till Statens revisionsverk specificera sina under kampanjperioden uppkomna kostnader för valkampanjen och kampanjfinansieringen. Det ska de också göra för föreningar som har anvisats att ta del av partiets statsunderstöd.

Även kandidater ska redovisa sina kostnader för och finansiering av valkampanjer. De ska lämna in sådan redovisning till Statens revisionsverk inom två månader efter det att valresultatet har fastställts. De som är skyldiga att lämna sådan redovisning är i huvudsak de som har valts till ledamöter och ersättare vid riksdagsval, presidentval, välfärdsområdesval, kommunalval och Europaparlamentsval.

När det gäller kostnaderna ska de redovisningsskyldiga ange de totala kostnaderna för valkampanjen och kostnaderna specificerade på kostnader för valreklam i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät och andra medier samt förutomhusreklam, för anskaffning av valtidningar, broschyrer och andra

---

<sup>41</sup> 9 a och 9 d §§ partilagen.

tryckalster, för reklamplanering och valmöten samt övriga kostnader. Partier ska även specificera understöd avsedda för valkampanjen samt kostnader för att anställa personal och skaffa lokaler för kampanjen.

I fråga om finansiering ska partier ange den totala valkampanjfinansieringen och finansieringen specificerad på lån som tagits upp, statsunderstöd och annat offentligt understöd, bidrag till valkampanjen och övriga finansieringskällor. Bidragen till valkampanjen ska grupperas på bidrag från enskilda personer, företag och andra givare. Kandidater ska ange valfinansieringen totalt samt specificerad på kandidatens egna medel, lån som kandidaten har tagit upp, inbegripet utestående fakturor vid redovisningstidpunkten, och samtliga bidrag till kandidaten, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten, grupperade på bidrag från enskilda personer, företag, partiet, partiföreningar och andra givare.

Varje enskilt bidrag som tagits emot under kampanjperioden och dess givare ska redovisas separat, om bidragets värde är minst 1 500 euro. Flera prestationer från en och samma givare under kampanjperioden ska räknas ihop och redovisas som ett enda bidrag. Bidraget ska redovisas till bruttobelopp. Bidrag som inte har lämnats i pengar ska värderas och redovisas i pengar. I fråga om bidrag vid kommunalval till kandidat, kandidatens stödgrupp eller någon annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten är beloppssgränsen i stället 800 euro. Namnet på en enskild person får inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om värdet av det bidrag personen gett är mindre än 1 500 euro.

Om bidrag till ett belopp av minst 1 500 euro har förmedlats från en tredje part, ska partiet eller kandidaten redovisa uppgifter om vem som lämnat det förmedlade bidraget.

Om en kandidat, stödgrupp eller sammanslutning har tagit upp lån för att täcka kostnaderna för valkampanjen, ska redovisningen innehålla en återbetalningsplan. Kandidater till andra val än kommunalval ska sedan kalenderårsvis, under lånetiden under den valperiod som redovisningsskyldigheten hänför sig till, lämna uppgift till Statens revisionsverk om lånebeloppet och om bidrag till ett värde av minst 1 500 euro som fåtts i syfte att betala lånet.

En kandidat vars valfinansiering vid kommunalval är mindre än 800 euro är inte skyldig att lämna uppgifter om kostnader eller finansiering.

Såväl partier som kandidater får före valdagen lämna en förhandsredovisning med en plan för valfinansieringen och kostnaderna för valkampanjen. Dessa frivilliga förhandsredovisningar offentliggörs av Statens revisionsverk.<sup>42</sup>

En regeringsproposition med förslag till lagändringar bereds för närvarande i finska Justitieministeriet. Syftet med ändringarna är att öka öppenheten och transparensen i val- och partifinansieringen. Enligt förslaget ska valfinansiering som överskrider kostnaderna för valkampanjen anges särskilt i redovisningen. Dessutom ska kandidaten meddela vart överskottet från valfinansieringen överförs. Också ursprunget för ett lån som tagits för kampanjen ska anges, enligt förslaget. I fråga om lån som upptagits ska det göras en aktuell redovisning på samma sätt som för erhållna bidrag. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2025.<sup>43</sup>

### Statens revisionsverk utövar tillsyn och kan besluta om vite

Statens revisionsverk övervakar till vissa delar att partier och kandidater följer bestämmelserna i partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering. Verket ska årligen och separat för varje val lämna riksdagen en berättelse om sin tillsyn. Justitiedepartementet står för tillsynen i vissa delar.<sup>44</sup>

Alla partier, deras partinära sammanslutningar och de partiföreningar som nämns i beslut om partistöd är revisionsverkets tillsynsobjekt. Antalet partier och föreningar som omfattas av tillsynen är cirka 150–170. Av dem väljer revisionsverket årligen ut cirka 30–50 tillsynsobjekt för närmare granskning. Genom granskningarna säkerställer revisionsverket att de uppgifter som lämnats in och publicerats om partiernas och partiföreningarnas verksamhet är riktiga till

---

<sup>42</sup> 9 b § partilagen samt 5, 6, 11 och 11 a §§ lagen om kandidaters valfinansiering.

<sup>43</sup> Finska Justitieministeriets webbplats, <https://oikeusministerio.fi/sv/-/val-och-partifinansieringen-ska-bli-mer-transparent-och-ungas-deltagande-ska-okas-lagforslagen-sands-pa-remiss>, hämtat 2024-10-08.

<sup>44</sup> 9 e § partilagen och 10 § tredje stycket 3 lagen om kandidaters valfinansiering.

väsentliga delar och att partierna och partiföreningarna har agerat lagenligt.<sup>45</sup>

Däremot har Statens revisionsverk inte rätt att granska andra partiföreningar, till exempel på lokal nivå. Det finns cirka 6 000 lokala partiföreningar.<sup>46</sup> Sådana föreningar är skyldiga att lämna så kallad aktuell redovisning om de mottar bidrag från enskild överstigande 1 500 euro.

De valda ledamöterna och ersättarna – som alltså är skyldiga att lämna redovisning om sin valkampanjfinansiering – är till antalet cirka 17 000 på lokal nivå och cirka 260 på nationell nivå.<sup>47</sup>

Som ett led i genomförandet av tillsynsuppdraget kan revisionsverket be de redovisningsskyldiga om tilläggsuppgifter och utredningar utifrån vilka verket kan kontrollera att redovisningarna är riktiga och tillräckliga.

Skyldigheten att lämna uppgifter gäller endast de redovisningsskyldiga och revisionsverket har inte rätt att kräva utredningar och tilläggsuppgifter av tredje parter. Därigenom saknar revisionsverket i praktiken befogenheter att kräva eller inhämta jämförelseuppgifter för kontroll av redovisningarnas riktighet, vilket revisionsverket anser är en väsentlig begränsning med tanke på tillsynen.<sup>48</sup>

Enligt Statens revisionsverks berättelse om valfinansieringen vid riksdagsvalet 2019 kunde verket, utifrån valfinansieringsredovisningarna och de inlämnade kampanjkontoutdragen, konstatera att riksdagskandidater också hade mottagit bidrag från aktörer som det inte är tillåtet att ta emot bidrag från. I dessa fall var det mottagna bidragsbeloppet mindre än 1 500 euro, och bidraget och bidragsgivaren behöver då inte anges separat i redovisningen. Att så var fallet upptäcktes vid tillsyn.<sup>49</sup>

Av årsberättelsen för 2022 framgick att Statens revisionsverk vid granskningen observerade två fall där det inte var möjligt att i efterhand utreda givaren på ett tillförlitligt sätt. I det ena fallet hade medels-

---

<sup>45</sup> Statens revisionsverk, Tillsyn över partifinansieringen 2023 – Statens revisionsverks berättelse, B 5/2024 RD, s. 10.

<sup>46</sup> Uppgift till kommittén från Statens revisionsverk vid möte i Helsingfors den 1 oktober 2024.

<sup>47</sup> Uppgift till kommittén från Statens revisionsverk vid möte i Helsingfors den 1 oktober 2024.

<sup>48</sup> Statens revisionsverk, Tillsyn över valfinansieringen vid riksdagsvalet 2023 – Statens revisionsverks berättelse, s. 25. Uppgift till kommittén från Statens revisionsverk vid möte i Helsingfors den 1 oktober 2024.

<sup>49</sup> Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över valfinansieringen vid riksdagsvalet 2019, B 19/2019 RD, s. 24.

insamlingen gjorts med hjälp av en gräsrotsfinansieringskampanj och i det andra fallet hade bidragen samlats in med hjälp av virtuella valutor. Vid medelinsamlingen ska man försäkra sig om att enskilda betalare kan specificeras. Dessutom rekommenderade Statens revisionsverk att man avstår från att använda virtuella valutor eller att man alternativt använder en betalningsförmedlare som förutsätter stark autentisering. Ett parti, får inte ta emot bidrag från givare som inte kan klarläggas. Detta gäller dock inte bidrag som erhållits genom sedvanligt insamlingsarbete. Statens revisionsverk har ansett att donationer på flera hundra euro överskrider gränsen för sedvanligt insamlingsarbete.<sup>50</sup>

Statens revisionsverk får enligt båda lagarna vid vite förplikta ett tillsynsobjekt att fullgöra sin skyldighet. Av partilagen framgår även att Statens revisionsverk kan bestämma att utbetalningen av statsunderstöd till ett parti ska upphöra och att understöd eller en del av det som redan betalats ut helt eller delvis ska återkrävas. Detta kan ske i fråga om ett parti som väsentligen försummar en skyldighet som åligger det enligt partilagen. Enligt förarbetena kan partistödet återkrävas till exempel om partiet bryter mot bestämmelserna om begränsningar i fråga om bidrag eller om redovisning av kostnaderna för och finansieringen av valkampanjer. Det förutsätts att försummelsen är väsentlig. Om den försumlige är en förening som avses i understödsbeslutet kan upphörandet med utbetalning av understöd eller återkravet gälla bara den del av understödet som anvisats föreningen. Föreningen kan således inte genom sin verksamhet orsaka att partiet förlorar hela partistödet.<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Statens revisionsverks berättelse till riksdagen om tillsynen över partifinansieringen 2022, s. 31.

<sup>51</sup> RP 6/2010 rd, s. 18.

## 6.2.7 Island

På Island gäller sedan 2007 lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information.<sup>52</sup> Av lagen framgår att dess huvudsakliga syfte är att minska risken för intressekonflikter och att säkerställa öppenhet rörande politiska partiers finansiella angelägenheter samt ytterst öka allmänhetens förtroende för politisk verksamhet och stärka demokratin. Ett antal ändringar i lagen infördes 2010 med syfte att ytterligare öka allmänhetens insyn i partiernas finanser. Den statliga revisionsmyndigheten, som utövar tillsyn över lagens efterlevnad, gav 2007 även ut ett regelverk som är tänkt att utgöra en minimistandard för partiernas och kandidaternas redovisningar enligt nämnda lag.

Lagen gäller politiska partier och allianser som deltar i val till det isländska parlamentet Althingi eller till en kommunal beslutande församling. Lagen gäller även för kandidater som deltar i interna val inom ett parti (primärval) eller i val till en post på kommunal nivå samt för kandidater till presidentposten.<sup>53</sup>

### Förbud mot anonyma och utländska bidrag

Det finns ett antal restriktioner när det gäller bidrag som politiska partier och valkandidater får ta emot. De får till exempel inte ta emot bidrag från utländska medborgare som inte har rösträtt på Island eller från företag eller andra enheter som är registrerade i andra länder.

Partier och kandidater får inte heller ta emot anonyma bidrag. Från enskilda fysiska eller juridiska personer får partier och kandidater inte ta emot bidrag från en och samma givare per år överstigande 300 000 isländska kronor (cirka 23 040 kronor<sup>54</sup>). Bidrag överstigande denna beloppsgräns ska snarast betalas tillbaka till bidragsgivaren eller annars hållas åtskilda från partiets övriga medel.

Det är vidare enligt lagen förbjudet för politiska partier att syssla med försäljning av varor eller tjänster i syfte att samla in pengar till partier. Intäkter från annonser i partitidning och från hyresverksamhet är dock tillåtna. Det är också försäljning i liten informell skala

---

<sup>52</sup> Lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information, 162/2006.

<sup>53</sup> Greco, Third Evaluation Round. *Evaluation Report on Iceland. Transparency of Party Funding*, Greco Eval III Rep (2007) 7E, antagen den 4 april 2008, s. 4.

<sup>54</sup> Enligt valutakursen den 28 februari 2025.



såsom av förfriskningar, lotter och loppisvaror förutsatt att intäkterna inte överstiger 100 000 isländska kronor (cirka 7 680 kronor) härrörande från en enskild köpare per år.

Bidrag definieras i lagen som bidrag i form av pengar eller annat med ett finansiellt värde, oavsett ursprung eller natur (kontant eller i natura), inklusive exklusiva rabatter, favörer och eftergifter (till exempel rabatt på annons, hyra eller annan ersättning för användning av fastighet), fri användning av personal (med undantag för volontärbete), fri användning av anläggning och utrustning (bortsett från användningen av volontärs personliga egendom som inte används för kommersiella ändamål), avskrivning av restskuld (vare sig delvis eller i sin helhet), ovanliga lånevillkor eller hjälp med finansiering. Bidrag i natura ska värderas till sitt marknadspris.<sup>55</sup>

## Redovisning av intäkter, utgifter, tillgångar och skulder

Enligt lagen ska ett politiskt parti årligen lämna en finansiell koncernredovisning till den statliga revisionsmyndigheten i vilken partiets och underställda enheters finanser presenteras samlat, det vill säga som en enhet. Det gäller alla enheter som faller under partiet såsom föreningar, lokalorganisationer, bolag, stiftelser och fonder. Men enheter vars intäkter understiger 300 000 isländska kronor per år behöver inte ingå.

Koncernredovisningen ska innehålla en intäktsredovisning, en balansräkning inklusive kassaflödesanalys, och noteringar. Av intäktsredovisningen ska framgå vilka intäkter partiet har haft fördelade på bland annat statliga och kommunala bidrag, bidrag från juridiska respektive fysiska personer i form av pengar, exklusiva rabatter, andra bidrag i natura, medlemsavgifter, hyresintäkter och avkastning av fast och lös egendom samt intäkter från försäljning av tjänster och varor.

Redovisningen ska också innehålla information om utgifter för huvudkontor, parlamentariker, regionala dotterbolag, partikongressen, primärval, riksdagsval, kommunalval och övriga utgifter. Den konsoliderade balansräkningen ska innehålla detaljerade uppgifter om tillgångar och skulder.

---

<sup>55</sup> Greco (2007), s. 5 och 6.

Noteringarna ska innehålla information bland annat om de enheter underställda partiet som koncernredovisningen omfattar och om deras andel och verksamhet samt i vissa fall bidragsgivarens identitet. Alla bidrag från juridiska personer ska redovisas öppet med avseende på bland annat bidragsgivarens identitet. Det ska också bidrag från fysiska personer vars värde överstiger 200 000 isländska kronor (cirka 15 360 kronor). Uppgift ska då finnas om bidragsgivarens namn, bidragets storlek och vad bidraget består av.<sup>56</sup>

### Allianser och kandidater ska redovisa finansiering av valkampanj

Om en allians av flera partier deltar i ett val med en gemensam valkampanj ska de lämna en separat finansiell rapport avseende den gemensamma valkampanjen.

Vidare ska en valkandidat till den statliga revisionsmyndigheten lämna en finansiell redovisning avseende sin valkampanj inom sex månader efter valet.

Redovisningsperioden sträcker sig enligt lagen från den tidpunkt då valet utlystes, om inte valkandidatens kampanj påbörjades tidigare, till dess att redovisningen lämnas till den statliga revisionsmyndigheten. För presidentkandidater börjar redovisningsperioden dock vid den tidpunkt då kandidaturen anmäls till justitieministern, om inte valkampanjen påbörjades tidigare.

Redovisningen ska innehålla uppgift om intäkter fördelade på bidrag från juridiska och fysiska personer, från kandidaten själv och från dess parti samt kommunala bidrag. Redovisningen ska även avse kostnader och innehålla en balansräkning och noteringar rörande bland annat bidragsgivarens identitet i samma utsträckning som i ett partis årliga redovisning. Valkandidaten ska intyga att uppgifterna i redovisningen är korrekta.

Om en valkandidats redovisning visar en positiv eller negativ balans ska kandidaten lämna en ny redovisning årligen till dess överskottet eller skulden har försvunnit.

Valkandidater vars kostnader för valkampanjen understiger 300 000 isländska kronor är undantagna från redovisningsskyldigheten.<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Greco (2007), s. 7–9.

<sup>57</sup> Greco (2007), s. 9 och 10.

## Partier och kandidater har revisionsplikt

Politiska partier och valkandidater är skyldiga att låta auktoriserade revisorer granska om de har följt bestämmelserna i lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information. Kandidats redovisning av finansiering av valkampanj ska granskas av revisor och revisorns rapport ska fogas till redovisningen.<sup>58</sup>

2008 års revisionslag föreskriver uttryckligen att revisorer och revisionsbolag vid utförandet av sitt arbete ska vara oberoende av sina kunder, både faktiskt och utåt sett. En revisor ska inte utföra en revision om det finns relationer med kunden som kan äventyra hans/hennes oberoende. Vid bedömning av potentiella intressekonflikter är en revisor skyldig att följa bestämmelserna i den etiska kod som fastställts av Institutet för statligt auktoriserade revisorer. Dessa regler gäller även för revision av politiska partier och syftar till att stärka det nödvändiga oberoendet för revisorer som uppmanas att granska politiska partiers räkenskaper.<sup>59</sup>

## Juridiska personer ska lämna information om bidrag till parti eller kandidat

I lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information finns också bestämmelser om att juridiska personer i sin årliga deklaration till skattemyndigheten är skyldig att identifiera bidrag till ett politiskt parti eller en valkandidat.<sup>60</sup>

## Tillsyn och sanktioner

Den statliga revisionsmyndigheten, som är ett oberoende organ under parlamentet, utövar tillsyn över att lagen följs. Myndigheten har verktyg för att i såväl formellt som materiellt hänseende kontrollera partiers och kandidaters redovisningar. Den har rätt att begära tillgång till partiers och kandidaters dokumentation för att verifiera uppgifter i deras redovisningar.

---

<sup>58</sup> Greco (2007), s. 11.

<sup>59</sup> Greco, *Third Evaluation Round. Second Compliance Report on Iceland. "Incriminations (ETS 173 and 191, GPC 2)"*, "Transparency of Party Funding", Greco RC-III (2012) 2E, antagen den 16 maj 2012, s. 5.

<sup>60</sup> Greco (2007) s. 10.

Överträdelser av lagens bestämmelser kan – om de har begåtts uppsåtligen eller av grov oaktsamhet – leda till straffrättsliga sanktioner i form av böter eller fängelse i upp till sex år.<sup>61</sup>

### 6.2.8 Norge

I Norge finns en lag, och en föreskrift till lagen, med bestämmelser om politiska partier (partiloven och partilovsforskriften). Lagen innehåller också bestämmelser som syftar till att trygga allmänhetens rätt till insyn, och att motverka korruption och oönskade bindningar, genom öppenhet i fråga om finansieringen av politiska partiers verksamhet.<sup>62</sup> Partiloven är från 2005 men ett antal ändringar i lagen med syfte att ytterligare öka öppenheten och kontrollen av partiers finansiering infördes 2013.

Lagen gäller för politiska partier som är registrerade i ett partiregister. Den gäller för partiernas huvudorganisation, centrala ungdomsorganisation, fylkeskommunala organisation, fylkeskommunala ungdomsorganisation och kommunala organisation. Grupperna i Stortinget, fylkesting och kommunestyret omfattas inte av lagen.<sup>63</sup> Men partierna är skyldiga att i sin redovisning (se nedan) ta upp bidrag överstigande en viss beloppsgräns till andra organisationer eller enheter som direkt eller indirekt kontrolleras av eller på annat sätt är knutna till partiet, varvid bland annat bidragsgivarens identitet ska anges.<sup>64</sup>

I partiloven finns en bestämmelse enligt vilken departementet i föreskrift kan utfärda regler om att ett partis eller en partiorganisationens redovisning helt eller delvis även ska omfatta finansieringen av valkampanjer för kandidater som representerar partiet eller partiorganisationen och som utses till representant i en folkvald församling. Det finns för närvarande inga sådana regler.

Av förarbetena framgår att bakgrunden till nämnda bestämmelse i lagen är att det norska systemet i dagsläget är starkt partiorienterat men att detta kan förändras över tid och att lagen därför anses behöva ha en viss flexibilitet. Det konstateras att Norge har undgått

<sup>61</sup> Greco (2007), s. 11.

<sup>62</sup> 1 kap. 1 § punkten 1 loven om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partiloven), LOV-2005-06-17-102, och forskrift om visse forhold vedrørende de politiske partiene (partilovsforskriften), FOR-2014-02-05-107.

<sup>63</sup> 1 kap. 1 § 3 partiloven.

<sup>64</sup> 4 kap. 20 § 4 partiloven.

en rekommendation från Greco om att likställa kandidater med politiska partier i fråga om redovisningsskyldigheten. I förarbetena uttalas att en eventuell framtida redovisning av kandidaters valkampanj bör göras som en del av partiets eller partiorganisationens ordinarie redovisning. Detta motiveras med att det, med hänsyn till den stora mängd kandidater som skulle komma att omfattas, skulle innebära en alltför stor administrativ börda för det allmänna om varje kandidat skulle lämna en egen redovisning.<sup>65</sup>

### Förbud mot anonyma och utländska bidrag

I Norge får politiska partier och partiorganisationer inte motta bidrag från givare som är okända för partiet (anonyma bidrag). De får inte heller motta bidrag från rättssubjekt under statens eller annan offentlig myndighets kontroll eller från utländska givare. Med utländska givare menas privatpersoner som inte är norska medborgare eller inte uppfyller villkoren för rösträtt vid kommun- och regionval, eller juridiska personer som är registrerade i utlandet.<sup>66</sup>

Med bidrag menas alla former av stöd.<sup>67</sup> Det kan vara penningbidrag eller värdet av varor, tjänster och andra motsvarande prestationer som har mottagits vederlagsfritt eller till underpris. Undantag görs för bidrag från privatpersoner som består av ordinärt arbete som inte kräver särskilda kvalifikationer och inte heller ingår i bidragsgivarens yrkesmässiga verksamhet. Undantag görs också för utlån av lokaler och andra föremål från privatpersoner som inte sysslar med det inom ramen för sin yrkesmässiga verksamhet.<sup>68</sup> I den intäkts- och kostnadsredovisning som partierna årligen ska lämna, får andra bidrag än penningbidrag undantas om dess värde understiger de beloppsgränser som finns i fråga om när bidragsgivarens identitet ska anges i redovisningen.<sup>69</sup>

I förarbetena anges att allmänna bidrag givna genom lotterier, insamlingsbössa eller kollekt inte räknas som anonyma bidrag. Vidare anges att givare som förhållandevis lätt kan spåras upp, exempelvis via bankkontonummer, inte räknas som anonyma. Enligt vad som

---

<sup>65</sup> Prop. 140 L [2011–2012] s. 90 och 91.

<sup>66</sup> 4 kap. 17 a § 1 och 2 partiloven.

<sup>67</sup> 4 kap. 17 a § 3 partiloven.

<sup>68</sup> 4 kap. 19 § 3 partiloven.

<sup>69</sup> 4 kap. 19 § 5 partiloven.

framhålls i förarbetena kan partiet behålla ett bidrag under beloppsgränsen från en sådan givare. Om bidraget överstiger beloppsgränsen kan partiet ta kontakt med givaren och få besked om denne vill låta sina identitetsuppgifter bli offentliga eller ta tillbaka bidraget.<sup>70</sup>

Partilovnemnda är tillsynsorgan och har i uppdrag att tolka bestämmelserna i partiloven (se nedan). I ett tolkningsuttalande angående insamlingar har Partilovnemnda angett att medel som mottas under insamlingar organiserade av partiet, kan mottas anonymt utan hänsyn till vilka insamlingskanaler som används. Även digitala kanaler kan användas utan att varje enskild bidragsgivares identitet måste spåras upp och dokumenteras. Detta gäller under förutsättning att de bidrag som mottas inte är av betydande värde. Med betydande värde menas mer än 2 000 norska kronor. Om ett bidrag överstigande detta värde lämnas måste alltså bidragsgivarens identitet dokumenteras av partiet på vanligt sätt. Detsamma gäller om flera bidrag från samma givare under ett kalenderår uppgår till mer än 2 000 norska kronor. Om så inte sker är bidraget att betrakta som ett anonymt bidrag som är otillåtet att ta emot.<sup>71</sup>

Partilovnemnda har vidare i ett tolkningsuttalande angående förbudet mot att ta emot bidrag från utländska givare angett följande. Förbudet måste i vissa avseenden tolkas mindre absolut än dess ordalydelse ger intryck av. Nämnden bedömer att partier och ungdomsförbund får motta bidrag från utländska partier som de samarbetar med för att täcka utgifter i samband med deltagande i internationellt partipolitiskt samarbete. De får också motta bidrag i natura, så som måltider och liknande, från utländska ambassader och liknande som ett led i normal mötesverksamhet och representation.<sup>72</sup>

Olovliga bidrag ska betalas tillbaka till givaren inom fyra veckor från det att de har mottagits. Bidrag som inte kan betalas tillbaka till givaren, ska överföras till statskassan inom samma frist.<sup>73</sup> Att endast delvis betala tillbaka bidraget är inte tillåtet, ej heller att vidarebefordra det till någon som inte är givaren eller statskassan. När värdet på det olovliga bidraget fastställs ska hänsyn tas till avkastning eller förändring av dess marknadsvärde.<sup>74</sup> Alla bidrag som inte betalats tillbaka eller överförts till statskassan inom fristen ska tas upp

<sup>70</sup> Ot.prp.nr 84 (2004–2005) s. 38, 80 och 81.

<sup>71</sup> Partilovnemnda (2021), Tolkningsuttalelse, referens 2021/1189/347, 2021-02-01.

<sup>72</sup> Partilovnemnda (2021), Tolkningsuttalelse, referens 2021/17633/347, 2021-12-14.

<sup>73</sup> 4 kap. 17 a § partiloven.

<sup>74</sup> 5 kap. 1 § 1 och 2 partilovförförskriften.

i den intäkts- och kostnadsredovisning som partier och partiorganisationer ska ge in till ett centralt register.<sup>75</sup>

## Intäkts- och kostnadsredovisning

De politiska partier och partiorganisationer som omfattas av partiloven är skyldiga att årligen, senast fem månader efter räkenskapsårets avslutande, lämna en redovisning av sina intäkter och kostnader under året. Om de har årliga intäkter understigande 12 000 norska kronor, bortsett från offentligt stöd, är de befriade från redovisningsplikten och endast skyldiga att lämna en försäkran om att intäkterna understigit denna nivå. Redovisningen eller försäkran ska lämnas in till Statistisk sentralbyrå (SSB) som publicerar dem.<sup>76</sup>

Det är cirka 3 000 partier eller partiorganisationer som är skyldiga att lämna antingen redovisning eller försäkran. Ungefär två tredjedelar av dem är endast skyldiga att lämna en försäkran. Alltså är det cirka 1 000 som är skyldiga att lämna en fullständig redovisning.<sup>77</sup>

Redovisningen ska såvitt avser intäkter innehålla en fullständig översikt av partiets eller partiorganisationens intäkter fördelade på bland annat offentligt stöd, intäkter av egen verksamhet, bidrag från privatpersoner, företag, organisationer på arbetsmarknaden och andra samt interna överföringar.<sup>78</sup>

Bidragets värde och givarens identitet ska uppges i redovisningen om ett eller flera bidrag tas emot från samma givare under ett räkenskapsår med ett värde om sammanlagt minst 35 000 norska kronor till en huvudorganisation, 23 000 norska kronor till en partiorganisation på fylkeskommunal nivå och 12 000 norska kronor till en partiorganisation på kommunal nivå. Bidrag till ungdomsorganisation följer reglerna för bidrag till partiet på motsvarande nivå. Om ett parti eller en partiorganisation har ingått ett politiskt eller affärsmässigt avtal med en bidragsgivare ska detta tas upp i redovisningen tillsammans med bidragsgivarens identitet, oavsett bidragets storlek. Om ett sponsravtal har ingåtts till ett värde överstigande nämnda beloppsgränser ska detta tas upp i redovisningen tillsammans med sponsorns identitet. Bidrag överstigande beloppsgränserna till orga-

---

<sup>75</sup> 4 kap. 17 a § 5 partiloven.

<sup>76</sup> 4 kap. 18 § 2, 3 och 5 partiloven.

<sup>77</sup> Uppgift till kommittén från Partilovnemndas ordförande i e-postmeddelande 2024-02-07.

<sup>78</sup> 4 kap. 19 § partiloven.

nisationer eller enheter som direkt eller indirekt kontrolleras av eller på annat sätt är knutna till partiet eller partiorganisationen, ska tas upp i redovisningen tillsammans med bidragsgivarens identitet. Privatpersoner ska identifieras med namn och bostadskommun medan andra bidragsgivare, långivare eller sponsorer ska identifieras med namn och postadress.<sup>79</sup>

Även när det gäller kostnader ska redovisningen innehålla en fullständig översikt. Kostnaderna ska kategoriseras efter art och specificera kostnader för löner, varor, tjänster och finansiella kostnader. De ska också kategoriseras efter aktivitet och specificera kostnader för administration, partiaktiviteter, valkampanj, marknadsföring och annat.<sup>80</sup>

Redovisningen ska innehålla en förklaring om att partiet eller partiorganisationen inte har haft några intäkter, kostnader, skulder eller tillgångar som avviker från vad som uppgetts i redovisningen. Den ska undertecknas av ledaren för partiet eller partiorganisationen och minst en annan styrelsemedlem.<sup>81</sup>

Under valår är partierna och partiorganisationerna skyldiga att till SSB särskilt redovisa mottagna bidrag överstigande 10 000 norska kronor. Sådan särskild redovisning ska ske inom fyra veckor från det att bidraget mottogs, dock senast fredagen före valdagen.<sup>82</sup>

## Partiernas huvudorganisation har revisionsplikt

Partierna och partiorganisationerna är räkenskaps- och bokförings-skyldiga. De är också skyldiga att ha ett räkenskapssystem, i vilket transaktioner och dispositioner registreras, som gör det möjligt att kontrollera att uppgifterna i deras intäkts- och kostnadsredovisningar är riktiga. Dokumentation och räkenskapsmaterial ska bevaras i minst fem år.<sup>83</sup>

Endast partiernas huvudorganisationer har revisionsplikt på sätt som avses i den norska revisorloven. Andra partiorganisationer har inte revisionsplikt enligt partiloven.<sup>84</sup>

---

<sup>79</sup> 4 kap. 20 § partiloven.

<sup>80</sup> 4 kap. 20 a § partiloven.

<sup>81</sup> 4 kap. 21 § 1 och 2 partiloven.

<sup>82</sup> 4 kap. 18 § 4 partiloven.

<sup>83</sup> 4 kap. 18 § 1, 18 a § och 18 b § 1 partiloven.

<sup>84</sup> 4 kap. 21 a § 1 partiloven.



Den revisor som granskar ett partis räkenskaper, får inte samtidigt vara medlem i partiet eller ha en sammantagen engagemangstid i partiet som överstiger åtta år.<sup>85</sup>

### **Bidrag från särskilda insamlingsorganisationer och indirekt stöd har kommit i fokus**

Partilovnemnda har i ett tolkningsuttalande tagit upp vad som gäller om annan än partiet anordnar en insamling till förmån för partiet. I sådana fall räknas den organisation eller person som lämnar de insamlade medlen till partiet som bidragsgivare. Den organisation eller person som anordnar insamlingen är själv inte bunden av förbudet mot anonyma bidrag. Detta innebär att de medel som samlas in och överlämnas till partiet skulle kunna inkludera bidrag från personer eller organisationer vars identitet inte är känd. Medlen skulle kunna härröra från rättssubjekt under statens eller annan offentlig myndighets kontroll eller från utländska givare. Partilovnemnda uttalar att den möjlighet att kringgå partilovens förbud som är kopplad till insamlingar anordnade av andra, innebär att partiet har en särskild akt-samhetsplikt när det mottar medel som är insamlade på detta sätt. Om det finns skäl till det, till exempel för att det handlar om ett stort belopp, bör partiet göra den insamlingsansvariga uppmärksam på partiets ansvar enligt lagstiftningen.<sup>86</sup>

Efter valet 2021 skickade Partilovnemnda ett brev till partierna med mandat i Stortinget med ett antal frågor föranledda av vissa händelser under valrörelsen som hade kommit till nämndens kännedom. Den första händelsen var att föreningen ”Borgerlig valgseier” enligt medierapporteringen hade samlat in mer än fem miljoner kronor från givare vars identitet var okänd. Delar av de insamlade medlen använde föreningen till att lämna som bidrag till de fyra partier som kampanjen avsåg. Tre av partierna tackade nej till bidrag från föreningen med hänvisning till förbudet mot att ta emot anonyma bidrag. Det fjärde partiet tog emot bidraget och redovisade det som ett bidrag mottaget från föreningen. Föreningen använde vidare delar av de insamlade medlen till att finansiera omfattande annonskampanjer i traditionell media. Partilovnemnda konstaterade att sådana annonser till förmån för ett parti som utgångspunkt är att anse som

<sup>85</sup> 4 kap. 21 a § 3 partiloven.

<sup>86</sup> Partilovnemnda (2021), Tolkningsuttalelse, referens 2021/1189/347, 2021-02-01.

bidrag i partilovens mening. Inget av de fyra partierna hade emellertid i sina redovisningar tagit upp annonskampanjerna som mottagna bidrag.

Den andra händelsen som Partilovnemnda tog upp i brevet var att ett fackförbund genomförde en kampanj i sociala medier som måste uppfattas som stöd för två utpekade partier. Även i detta fall konstaterade Partilovnemnda att kampanjen var att anse som bidrag i partilovens mening. Bidragsgivaren var det aktuella fackförbundet och givarens identitet var därmed känd. Men inget av de två partierna hade i sina redovisningar tagit upp kampanjerna som mottagna bidrag.

Med anledning av dessa händelser frågade Partilovnemnda partierna i brevet bland annat vad de ansåg om skyldigheten att rapportera bidrag av detta slag och hur de såg på de problem som finansiering av liknande slag innebär i relation till partilovens syfte.<sup>87</sup>

Partierna svarade och anförde bland annat att när det gäller annonsering eller kampanjer som de inte själva har beställt eller samtyckt till, eller har haft inflytande över utformningen av, är det inte rimligt att de ska ta upp värdet av det som ett bidrag i sin redovisning. Flera av partierna ansåg att det borde utredas närmare hur olika möjligheter att kringgå partiloven kan förebyggas.<sup>88</sup>

Partilovnemnda har också i ett öppet brev till statsrådet uppmärksammat vissa reformbehov kopplade till bland annat särskilda insamlingsorganisationer och indirekt stöd (se nedan).

## Tillsyn och sanktioner

Partilovnemnda är ett oberoende förvaltningsorgan under kungen och departementet med uppgift att bland annat tolka bestämmelserna i partiloven, utöva tillsyn över att finansieringsbestämmelserna i lagen efterlevs och fatta beslut om sanktioner.<sup>89</sup> Partilovnemnda ska ha fem medlemmar, varav ordföranden ska ha domarkompetens. Medlemmarna utnämns av regeringen för sex år åt gången.<sup>90</sup>

---

<sup>87</sup> Partilovnemnda, brev till statsrådet Erling Sande, Kommunal- og distriktsdepartementet, Partiloven: Refombehov, 18.12.2023-12-18, diarienummer 2023/18747/347, Vedlegg 1 – Partilovnemndas brev 17. november 2021 til stortingspartiene.

<sup>88</sup> Partilovnemnda, brev till statsrådet Erling Sande, Kommunal- og distriktsdepartementet, Partiloven: Refombehov, 18.12.2023-12-18, diarienummer 2023/18747/347, Vedlegg 2 – Svar fra Ap, FrP, Høyre, MDG og Rødt.

<sup>89</sup> 5 kap. 24 § 1 och 2 partiloven.

<sup>90</sup> 5 kap. 25 § partiloven.

Partilovnemnda kan kräva att ett parti lägger fram all dokumentation av betydelse för att kunna bedöma partiets efterlevnad av bestämmelserna om finansiering och redovisning. Om Partilovnemnda finner det nödvändigt kan ett partis eller en partiorganisationens efterlevnad av reglerna kontrolleras. Sådan kontroll utförs av ett särskilt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget. Kontrollorganet kan kräva att partiet eller partiorganisationen lägger fram all dokumentation av betydelse. Partirevisjonsutvalget ska också på anmodan av Partilovnemnda göra rutinkontroller av redovisningsskyldiga partiers och partiorganisationers efterlevnad av reglerna.<sup>91</sup> Partilovnemnda ska årligen till departementet avge en rapport om sin verksamhet.<sup>92</sup>

Vid brott mot lagens regler om partifinansiering kan Partilovnemnda besluta om avdrag på det statliga partistödet. Vid bedömningen av hur stort avdrag som ska göras ska Partilovnemnda beakta hur mycket stöd partiet eller partiorganisationen kan ansöka om det aktuella året och överträdelsens grovhet och varaktighet. Förstagångsregelbrott av mindre omfattning kan sanktioneras med formell varning.<sup>93</sup>

Partilovnemnda ska vid brott mot förbudet att motta vissa typer av bidrag, bland annat utländska och anonyma bidrag, besluta om återkrav av utbetalt statligt partistöd med belopp motsvarande det fulla värdet av det olovligen mottagna bidraget.<sup>94</sup> Den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet lämnar väsentligt oriktiga uppgifter i intäkts- och kostnadsredovisningen eller gör sig skyldig till väsentligt brott eller upprepat brott mot förbudet att ta emot vissa typer av bidrag, kan dömas för brott till böter eller fängelse i högst två år.

## Partilovnemnda har uppmärksammat vissa reformbehov

För medlemmarna i Partilovnemnda löpte mandattiden ut i juni 2024. Inför detta hade de, i ett öppet brev till statsrådet, pekat på vissa reformbehov på området för insyn i partifinansiering. De skriver att samhället har förändrats i hög grad under de senaste 20 åren, det vill säga sedan den norska partiloven trädde i kraft. Förändringarna handlar bland annat om hur demokratin fungerar samt hur medieland-

---

<sup>91</sup> 5 kap. 24 § 3–5 partiloven.

<sup>92</sup> 5 kap. 26 § partiloven.

<sup>93</sup> 6 kap. 28 § 1 partiloven.

<sup>94</sup> 6 kap. 29 § 1 partiloven.

skapet ser ut. Partilovnemnda anser att det finns vissa svagheter i lagstiftningen, som har visat sig i nämndens tillämpning av den, och att regelverket behöver reformeras.

Enligt Partilovnemnda är ett centralt problem att bidragsgivare på olika sätt döljer sin identitet och därmed utmanar idealet om öppenhet beträffande politiska partiers finansiering. Några frågor som nämnden tar upp i brevet är hur lagstiftningen ska hantera indirekt stöd till partier genom föreningar, aktionsgrupper och liknande, stöd till partier i form av annonser och kampanjer betalda av andra, finansiering av politiska påverkanskampanjer utanför partierna och politisk opinionsbildning genom sociala medier.

Partilovnemnda konstaterar att även om de politiska partierna är centrala när det gäller att utforma politiska program som väljarna kan ta ställning till, har de demokratiska beslutsprocesserna alltid varit påverkade också av andra aktörer. Utgångspunkten enligt den nuvarande lagstiftningen är att påverkan på den politiska opinionsbildningen genom finansiering av andra aktörer faller utanför. Men frågan om även andra grupper skulle omfattas diskuterades redan i lagstiftningsarbetet som föregick den nuvarande partiloven. Påverkan utanför partierna har ett ekonomiskt värde som, enligt Partilovnemnda, behöver tas i beaktande för att säkerställa öppenhet om finansiering av politisk verksamhet i Norge. Detta är viktigt inte minst för att motverka och avslöja intressekonflikter och olämpliga bindningar. Ett system som bara omfattar direkt finansiering av de politiska partierna blir alltmer ofullständigt när det gäller att säkerställa öppenhet. Samtidigt är en utvidgning av lagstiftningen till fler aktörer förenad med en rad frågor gällande bland annat avgränsningar.

Partilovnemnda föreslår i brevet att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att utreda hur öppenheten kan öka gällande politisk verksamhet vid sidan av och utanför partierna. Detsamma gäller frågan om hur öppenheten kan öka kring påverkan av val och politiska beslutsprocesser genom finansiering av kampanjer i olika typer av sociala och digitala medieplattformar. Även frågor kopplade till redovisning av bidrag till partier i form av annonser betalda av andra bör, enligt Partilovnemnda, utredas närmare.

Vidare föreslår Partilovnemnda i brevet att det bör införas bestämmelser som säkerställer att inte bara den som lämnar bidrag till ett parti utan även den bakomliggande bidragsgivaren blir identifierad och känd. En möjlighet är, enligt nämnden, att införa ett förbud mot

att motta bidrag från föreningar, aktionsgrupper och liknande som uteslutande eller i väsentlig grad har som syfte att stötta politiska partier om givarens identitet inte är känd för partiet. Det skulle innebära en skyldighet att redovisa identiteten på den som har lämnat bidraget men också på den bakomliggande givaren. En annan möjlighet är, enligt Partilovnemnda, att införa en redovisningsskyldighet även för bidragsgivarna gällande bidrag överstigande ett visst värde till ett politiskt parti.<sup>95</sup>

## 6.2.9 EU

Inom EU finns en reglering om insyn i finansiering av partier på europeisk nivå, i EU-förordningen om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (EUPP-förordningen).<sup>96</sup>

Genom EUPP-förordningen infördes två nya europeiska associationsformer, europeiskt politiskt parti och europeisk politisk stiftelse. Det är inte möjligt för ett parti eller en stiftelse att få offentlig finansiering från EU:s allmänna budget utan att först ha registrerats som europeiskt politiskt parti eller stiftelse.

Genom förordningen inrättades också en oberoende myndighet för europeiska politiska partier (APPF) som registrerar, kontrollerar och kan vidta sanktioner mot europeiska politiska partier och stiftelser.<sup>97</sup> Information om partierna och stiftelserna ingår i ett register som är tillgängligt för allmänheten via internet.<sup>98</sup> Från och med 2018 har öppenheten stärkts genom krav på att ytterligare uppgifter ska offentliggöras i registret.<sup>99</sup>

---

<sup>95</sup> Partilovnemnda, brev till statsrådet Erling Sande, Kommunal- og distriktsdepartementet, *Partiloven: Refombehov*, 18.12.2023-12-18, diarienummer 2023/18747/347.

<sup>96</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU, Euratom) nr 1141/2014 av den 22 oktober 2014 om stadgar för och finansiering av europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser (EUT L 317, 4.11.2014, s. 1), EUPP-förordningen.

<sup>97</sup> Artikel 6 i EUPP-förordningen.

<sup>98</sup> Artikel 7 i EUPP-förordningen.

<sup>99</sup> De nya bestämmelserna finns i artikel 32 i EUPP-fördraget. Uppgifterna publiceras på Europaparlamentets webbplats, <https://www.europarl.europa.eu/contracts-and-grants/sv/political-parties-and-foundations/audit-reports-and-donations>.

## Europeiska partier och stiftelser

Ett europeiskt politiskt parti är en organisation med ett politiskt program som har nationella partier eller enskilda som medlemmar, finns representerat i flera medlemsstater och är registrerat hos APPF. En europeisk politisk stiftelse är en organisation som är knuten till ett europeiskt politiskt parti och som stöder och kompletterar partiets målsättningar och är registrerad hos APPF.

För att få registreras som ett politiskt parti krävs bland annat att organisationen har sitt stadgeenliga säte i någon av medlemsstaterna och viss representation i medlemsstaterna. Det krävs också bland annat att organisationen beaktar unionens grundläggande värden rörande bland annat demokrati, jämlikhet och respekten för de mänskliga rättigheterna.<sup>100</sup> Kraven på en sökande organisation för att bli registrerad som en europeisk politisk stiftelse är i huvudsak desamma. Därutöver krävs att organisationen är knuten till ett europeiskt politiskt parti och att det kompletterar partiets målsättningar.<sup>101</sup>

## Bidrag till partier från EU:s budget

Bestämmelser om bidrag till europeiska partier och stiftelser finns i EUPP-förordningen, beslut av Europaparlamentets presidium av den 1 juli 2019 och i bidragsreglerna i avdelning XI i EU:s budgetförordning.<sup>102</sup> Till och med budgetåret 2017 beviljades finansieringen i form av ett administrationsbidrag.<sup>103</sup> Från och med 2018 är det ett annat bidrag som gäller.<sup>104</sup> Bidraget kan täcka upp till 90 procent av ett partis ersättningsgilla utgifter, medan resten av utgifterna ska täckas av egna medel, såsom medlemsavgifter och donationer.

Bidraget får endast användas för att täcka så kallade ersättningsgilla utgifter, bland annat mötes- och representationskostnader, administrativa kostnader, kostnader för personal och resor samt kampanjkostnader i samband med EU-valet.

---

<sup>100</sup> Artikel 3.1 EUPP-fördraget.

<sup>101</sup> Artikel 3.2 EUPP-fördraget.

<sup>102</sup> Europaparlamentets och Rådets förordning (EU, Euratom) 2018/1046 av den 18 juli 2018 om finansiella regler för unionens allmänna budget, om ändring av förordningarna (EU) nr 1296/2013, (EU) nr 1301/2013, (EU) nr 1303/2013, (EU) nr 1304/2013, (EU) nr 1309/2013, (EU) nr 1316/2013, (EU) nr 223/2014, (EU) nr 283/2014 och beslut nr 541/2014/EU samt om upphävande av förordning (EU, Euratom) nr 966/2012, budgetförordningen.

<sup>103</sup> Sedan år 2004 fanns regler för finansiering av politiska partier på europeisk nivå i förordning (EG) 2004/2003.

<sup>104</sup> Enligt avdelning XI i budgetförordningen.

Bidraget får inte användas för att täcka icke ersättningsgilla utgifter som till exempel kampanjkostnader i samband med andra folkomröstningar och val än Europaparlamentsvalet eller direkt eller indirekt finansiering av nationella partier eller valkandidater.<sup>105</sup>

## Förbud mot bidrag

Europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser får ta emot donationer från fysiska eller juridiska personer på högst 18 000 euro per år och donator. De får inte ta emot bland annat anonyma donationer eller bidrag, donationer från någon offentlig myndighet, från en medlemsstat eller ett tredjeland, donationer från privata enheter som är baserade i ett tredjeland eller från enskilda personer från ett tredjeland vilka inte har rösträtt i val till Europaparlamentet.

Om ett europeiskt politiskt parti eller en europeisk politisk stiftelse tar emot donationer som inte är tillåtna ska donationen inom 30 dagar från mottagandet lämnas tillbaka till donatorn eller dennes företrädare, eller om detta inte är möjligt, anmälas till APPF och Europaparlamentet.<sup>106</sup>

## Redovisning för offentliggörande

Europeiska politiska partier och europeiska politiska stiftelser ska till APPF och Europaparlamentet lämna in årsbokslut och extern revisionsberättelse tillsammans med en förteckning över alla givare respektive donationer, med angivande av varje donations slag och värde. För donationer från fysiska personer till ett värde som överstiger 1 500 euro och som är mindre än eller lika med 3 000 euro krävs att givarna har lämnat sitt skriftliga förhandsmedgivande till offentliggörandet. Om inget förhandsmedgivande har getts ska sådana donationer anmälas som ”mindre donationer” med uppgift om det totala beloppet av mindre donationer och antalet givare per kalenderår. Donationer som görs inom sex månader före valet till Europaparlamentet ska skriftligen anmälas till myndigheten veckovis. Enskilda donationer ska skriftligen anmälas till myndigheten omedelbart om

---

<sup>105</sup> Artikel 222 i budgetförordningen och artikel 21 och 22 i EUPP-förordningen.

<sup>106</sup> Artikel 20.1, 20.5 och 20.6 i EUPP-förordningen.

värdet överstiger 12 000 euro. Dessa uppgifter offentliggörs i ett register som är tillgängligt på internet.<sup>107</sup>

## Tillsyn och sanktioner

APPF ska i vissa situationer av överträdelse mot reglerna besluta att stryka ett europeiskt parti eller stiftelse ur registret och i andra situationer utdöma ekonomiska sanktioner.<sup>108</sup>

### 6.3 Insyn i politiska beslutsfattaresh kontakter med lobbyister

Antalet länder som på olika sätt reglerar kontakterna mellan lobbyister och beslutsfattare ökar. Flera EU-länder har i dag nationella lobbyistregister, till exempel Irland, Österrike och Tyskland. Finland har som första nordiskt land nyligen beslutat att införa en lag om ett öppenhetsregister, som träder i kraft den 1 januari 2024.

Inom EU har Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen ett gemensamt så kallat öppenhetsregister.

I detta avsnitt beskriver vi hur det ser ut internationellt i stort när det gäller lagstiftning med krav på insyn i lobbning (avsnitt 6.3.1). Vi beskriver också närmare hur regleringen om insyn i lobbning ser ut i några av de länder som har infört en sådan och i EU (avsnitt 6.3.2–6.3.5).

#### 6.3.1 Allt fler länder inför lagstiftning om insyn i lobbning

Det är fortfarande en begränsad andel av världens länder som har lagstiftning gällande transparens för lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare. Enligt en rapport från OECD, som bygger på data från 2020, hade drygt hälften av de 41 länder som ingick i granskningen någon typ av regelverk för insyn i lobbyverksamhet.<sup>109</sup>

---

<sup>107</sup> Artikel 20.2, 20.3 och 20.4, 23.1 och 32.1 i EUPP-förordningen.

<sup>108</sup> Artikel 27 i EUPP-förordningen.

<sup>109</sup> OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, s. 13 och 14.



## Två tredjedelar av länderna i Europa har lagstiftning på området

I Europa har 18 av de 28 länder som är medlemmar i OECD någon form av regelverk för insyn i lobbning mot den verkställande eller lagstiftande makten på nationell nivå (tabell 6.5). Då räknar vi in såväl frivilligt som obligatoriskt offentliggörande av uppgifter.

**Tabell 6.5 Länder i Europa (och medlemmar i OECD) som har offentliga regler (frivilliga eller obligatoriska) om insyn i lobbning**

Land	Den nationella verkställande makten (regering, president)	Den nationella lagstiftande makten (parlament)
Belgien	Nej	Ja (underhuset men inte överhuset)
Danmark	Nej	Nej
Estland	Nej	Nej
Finland	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja
Grekland	Ja	Ja
Irland	Ja	Ja
Island	Ja	Nej
Italien	Nej	Ja (underhuset men inte överhuset)
Lettland	Ja	Nej
Litauen	Ja	Ja
Luxemburg	Nej	Ja
Nederländerna	Nej	Ja (underhuset men inte överhuset)
Norge	Nej	Nej
Polen	Ja	Ja
Portugal	Nej	Nej
Rumänien	Ja	Nej
Schweiz	Nej	Nej
Slovakien	Ja	Ja
Slovenien	Ja	Ja
Spanien	Ja	Ja
Storbritannien	Ja	Nej
Sverige	Nej	Nej
Tjeckien	Nej	Nej
Turkiet	Nej	Nej
Tyskland	Ja	Ja
Ungern	Nej	Nej
Österrike	Ja	Ja
<b>Totalt Ja</b>	<b>14 (av 28)</b>	<b>13 (av 28)</b>

Källa: OECD (2021) samt uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

Nämnas kan att även USA, Australien och Kanada har lagstiftning om insyn i lobbning medan Nya Zeeland inte har det. Ett antal länder i Sydamerika har också lagstiftning på området.<sup>110</sup>

Det synes vara en högt prioriterad fråga i många länder att förbättra allmänhetens insyn i politiska beslutsprocesser. I flera av de länder som ingick i OECD:s granskning pågick arbete för att införa eller överväga lagstiftning på området. I Lettland pågick ett arbete där det bland andra åtgärder ingick att 2021 introducera en lag för insyn i lobbning. I både Tyskland och Spanien planerades nya lagar för insyn i lobbning träda i kraft under 2022. I båda fallen var det fråga om att introducera ett register dit de som försöker påverka politiskt beslutsfattande hos den verkställande eller lagstiftande politiska makten på nationell nivå skulle vara skyldiga att anmäla uppgifter.<sup>111</sup> Grekland införde lagstiftning på området 2021.<sup>112</sup> Även Finland införde en sådan lagstiftning 2024, vilket vi beskriver närmare i avsnitt 6.3.2. I exempelvis Luxemburg, Tjeckien och Slovakien pågår också lagstiftningsarbete på området.<sup>113</sup> Sådant arbete pågår också i flera länder som inte är medlemmar i OECD. Till exempel så har på Malta ett förslag till lobbylagstiftning nyligen lagts fram.<sup>114</sup>

### Register dit lobbyister lämnar information är vanligast

Oftast innebär ländernas regelverk att lobbyister är skyldiga att lämna uppgifter om sin lobbyverksamhet till ett offentligt register. Men bestämmelserna kan också innebära krav på att vissa offentliga tjänstemän ska göra information om sina möten med lobbyister tillgänglig för allmänheten. Det sistnämnda kan till exempel innebära att tjänstemännen i förväg ska publicera vilka de ska träffa och gällande vilka ämnen eller att de i efterhand ska publicera redogörelser för hur lobbyisters bidrag har beaktats i beslutsprocesser (så kallade lagstiftningsavtryck eller legislativa fotavtryck).<sup>115</sup> EU:s interinstitutionella avtal innehåller båda dessa delar, se avsnitt 6.3.5. Även lagstiftningen

<sup>110</sup> OECD (2021), s. 32.

<sup>111</sup> OECD (2021), s. 193 och 194.

<sup>112</sup> Transparency International EU (2024), *Lobby Transparency Across the EU*.

<sup>113</sup> OECD (2021), s. 193 och 194.

<sup>114</sup> OECD (2022), *Review of the Lobbying Framework in Malta: Recommendations for improving transparency and integrity in lobbying*, OECD, Paris, [https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/INT\(2022\)10/FINAL&docLanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=GOV/PGC/INT(2022)10/FINAL&docLanguage=en).

<sup>115</sup> OECD (2021), s. 33 och 34.

i Storbritannien gör det; där är statsråd och deras särskilda rådgivare skyldiga att kvartalsvis offentliggöra informationen om sina externa möten. I Spanien har regeringens medlemmar sedan 2012 offentliggjort information om externa möten på regeringens webbplats med information om tid och deltagare. Sedan 2020 finns också en uppförandekod för det spanska parlamentets medlemmar som kräver att de offentliggör information om sina externa möten med bland annat lobbyister.<sup>116</sup> Spanien planerar också, som nämnts, att införa ett offentligt register dit lobbyister ska anmäla uppgifter.

När det gäller vad som ska offentliggöras och hur ofta, skiljer sig ländernas lagstiftning åt.

### **Få länders lagstiftning ger insyn i lobbning mot alla delar av den politiska makten**

Det skiljer sig mycket åt mellan länder som har regelverk hur mycket insyn regelverken i realiteten ger i lobbyisters påverkan på beslutsprocesser.

När det gäller mottagarna av lobbning är det få länder vars regelverk gäller alla delar av den politiska makten. Lobbning brukar rikta sig främst mot den lagstiftande makten men även mot den verkställande. Få länder har regelverk som avser båda (tabell 6.5). Även den dömande makten kan vara föremål för lobbning. Lagstiftning som täcker in den dömande makten har bland OECD-länderna endast Österrike, Tyskland, Slovenien och USA.<sup>117</sup>

Politiska beslutsfattare på regional eller lokal nivå omfattas endast i undantagsfall av krav på insyn. Exempel på länder som har lagstiftning för insyn i lobbning på alla regeringsnivåer, inklusive de regionala eller kommunala, är Österrike, Chile, Frankrike, Irland, Litauen, Peru och Slovenien. I Frankrike trädde bestämmelserna gällande lokal nivå i kraft så sent som 2022. Men även i Australien, Kanada och Spanien har vissa regioner infört regelverk för insyn i lobbning mot politiska beslutsfattare på regionnivå.<sup>118</sup>

---

<sup>116</sup> OECD (2021), s. 33.

<sup>117</sup> OECD (2021), s. 31.

<sup>118</sup> OECD (2021), s. 37.

Vissa lobbyister omfattas inte

I många länder är insynen också begränsad vad gäller vilka som bedriver lobbyverksamhet. Till exempel omfattas i vissa länder inte lobbyverksamhet bedriven av religiösa församlingar, icke-statliga organisationer, tankesmedjor eller forskningsinstitut (tabell 6.6).<sup>119</sup>

I många fall är det aktivitetens syfte eller karaktär som avgör om den omfattas, och inte (enbart) vilken aktör som utför den. I Australien, Finland och Österrike faller till exempel advokatfirmors rättsliga rådgivning utanför insynslagstiftningen men deras eventuella lobbyverksamhet omfattas.

Tabell 6.6 Aktörer vars lobbyverksamhet omfattas av insynslagstiftningen

Land	Lobby-konsult	Företag	NGO	Välgörenhets-organisation	Tankesmedja, forsknings-institut	Religiös församling	Fack-förening
Australien	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Belgien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Finland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Irland	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Island	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Italien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Kanada	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Ja
Neder-länderna	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Polen	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Rumänien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Slovenien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Spanien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Stor-britannien	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Tyskland	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
USA	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Österrike	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
<b>Totalt</b>	<b>18/18</b>	<b>15/18</b>	<b>14/18</b>	<b>13/18</b>	<b>14/18</b>	<b>9/18</b>	<b>15/18</b>

Anm.: Med NGO avses icke-statlig organisation.  
Källa: OECD (2021) samt uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

<sup>119</sup> OECD (2021), s. 39–42.

## Ett fåtal länder kräver insyn i utländska regeringars lobbning

Utländska regeringars lobbyverksamhet omfattas bara i Australien, Kanada, USA och EU. Enligt OECD, i rapporten från 2021, är det viktigt att sådan påverkan omfattas och inte sker i det dolda. Utländskt inflytande – oavsett om det utövas genom traditionella diplomatiska kanaler eller genom lobbyister – är en legitim verksamhet och kan, om den bedrivs öppet, vara en positiv kraft. Men utmaningarna blir större om utländska kommersiella och statliga intressen flätas samman. Oro över kinesiskt och ryskt inflytande och de risker som det kan medföra för liberala demokratier har ökat både i Europa och USA. Den betydande lobbyverksamhet som företagen Huawei och TikTok har bedrivit för att främja sina kommersiella intressen har väckt oro över att dessa företag har nära band med den kinesiska regeringen och vilka säkerhetskonsekvenser som detta kan medföra.

I USA har det funnits en lag rörande utländska aktörers lobbning sedan 1938, The US Foreign Agents Registration Act (FARA). När den antogs syftade den till att motverka det ökande nazistiska inflytandet i landet. I Australien infördes ett liknande regelverk 2018 med syfte att synliggöra för allmänheten i vilken omfattning utländska aktörer utövar inflytande på Australiens politik. I lagen slås fast att utländskt inflytande är ett inslag i internationella relationer som är ömsesidigt fördelaktigt och kan ge ett välkommet bidrag till den demokratiska debatten. Båda ländernas lagar omfattar lobbyverksamhet på uppdrag av en utländsk regering, politiskt parti eller relaterad fysisk eller juridisk person. I båda fallen är också de utländska aktörerna skyldiga att lämna detaljerad information om sin verksamhet, mer detaljerad än vad andra lobbyister är skyldiga att lämna enligt ländernas allmänna regelverk för insyn i lobbning.<sup>120</sup>

## Vissa lobbyaktiviteter omfattas inte

Lobbyverksamhet som omfattas av ländernas insynslagstiftning definieras vanligtvis som muntlig, skriftlig och elektronisk kommunikation mellan den politiska beslutsfattaren och lobbyisten. De speci-

---

<sup>120</sup> Det kanadensiska tillsynsorganets för lobbning (Office of the Commissioner of Lobbying of Canada) webbplats, <https://lobbycanada.gc.ca/en/rules/the-lobbying-act/advice-and-interpretation-lobbying-act/applicability-of-the-lobbying-act-to-grass-roots-communications/>, hämtat 2023-11-29.

fika typerna av kommunikation som omfattas är inte alltid klart definierade.

Det är vanligt att ett flertal verksamheter är undantagna från krav på insyn. Gräsrotskampanjer, det vill säga att en organisation eller rörelse instruerar sina medlemmar eller anhängare att kontakta beslutsfattare i en viss fråga, och kampanjer i sociala medier omfattas till exempel inte av insynslagstiftningen i Australien, Frankrike, USA och Österrike.

Det är bara i Kanada och EU som regelverken kräver att lobbyister lämnar ut information om kampanjer i media som ett led i lobbyverksamhet.

I Kanada ska lobbyister rapportera lobbyaktiviteter oavsett vilken kommunikationsteknik som används, inklusive aktiviteter som riktar sig till allmänheten för att förmå dem att vända sig till politiska beslutsfattare och föra fram en viss åsikt. I den kanadensiska lagen för insyn i lobbning finns begreppet gräsrotskommunikation, som definieras som varje vädjan till allmänheten genom massmedia eller genom direkt kommunikation som syftar till att förmå dessa medlemmar av allmänheten att kommunicera direkt med en offentlig tjänsteman i ett försök att sätta press på den offentliga tjänstemannen att stödja en viss åsikt.<sup>121</sup> På webbplatsen för tillsynsorganet anges att rapportering av lobbyverksamhet är avsedd att vara heltäckande och transparent. Kanadensare bör veta vem som kommunicerar med offentliga tjänsteinnehavare och vilka intressen de företräder. Individer som betalas för betydande engagemang i gräsrotskommunikationskampanjer kan behöva registrera sig, även om deras aktiviteter inte inkluderar direkt kommunikation med politiska beslutsfattare. För att kräva registrering ska gräsrotskommunikationen avse vissa typer av ämnen och personen ska, som nämnts, få betalning för betydande medverkan.<sup>122</sup>

Även EU:s öppenhetsregister omfattar verksamhet som syftar till att indirekt påverka EU-institutioner, inklusive genom media eller den allmänna opinionen. Detta kan till exempel ske vid konferenser eller sociala evenemang, genom anordnande av informationskampanjer eller gräsrotsinitiativ, beställning av opinionsundersökningar eller forskning.<sup>123</sup> Vi beskriver detta närmare i avsnitt 6.3.5.

---

<sup>121</sup> 5(2)(j) § Lobbying Act, R.S.C. 1985, c. 44 (4<sup>th</sup> Supp.).

<sup>122</sup> OECD (2021), s. 55.

<sup>123</sup> Artikel 3 i det interinstitutionella avtalet.

Men även den irländska lagstiftningen omfattar meddelanden i sociala medier. På webbplatsen för det irländska lobbyregistret anges att även om en stor del av lobbyverksamhet sker via personliga möten, telefonsamtal eller e-post, kan lobbyverksamhet också ske på mindre formella sätt. Det inkluderar tillfälliga möten, sociala sammankomster eller till och med sociala medier. Om kommunikationen uppfyller kriterierna i lagen anses den vara lobbyverksamhet och måste registreras. Kriterierna innebär att kommunikationen ska vara skriftlig eller muntlig, ske personligen (direkt eller indirekt), av en person som faller inom lagens tillämpningsområde, till en utsedd offentlig tjänsteman, avse ett relevant ärende och inte vara en undantagen kommunikation.<sup>124</sup>

Också i Storbritannien omfattas meddelanden i sociala medier, riktade till ett officiellt eller personligt konto, av insynslagstiftningen.

Det är vanligt att kommunikation som sker som svar på en begäran från beslutsfattaren är undantagen från länders insynslagstiftning. Så är fallet i Australien, Österrike, Belgien, Kanada, Chile, Frankrike, Tyskland, Irland, Peru, Storbritannien, USA och EU. Vissa länders lagstiftning kräver insyn endast gällande lobbning som sker mot betalning. Detta gäller Polen, Storbritannien, Kanada och USA.

Några länder kräver inte insyn om värdet räknat i tid eller pengar som har spenderats på lobbyaktiviteten understiger en viss nivå. Detta gäller Frankrike, Irland, Kanada och USA. I ett fåtal länder omfattas inte kommunikation som sker utanför de byggnader där de politiska besluten fattas, något som gäller Italien, Mexico och Luxemburg.<sup>125</sup>

OECD betonar i sin rapport från 2021 att lobbning behöver sättas in ett större sammanhang och att ländernas regelverk ofta inte är anpassade till de verkliga risker som är kopplade till lobbyverksamhet. Bland annat anser OECD att det behövs mer insyn i vem som finansierar forskning, tankesmedjors verksamhet och gräsrotsinitiativ samt i användningen av sociala medier som lobbyverktyg.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup> Irländska lobbyregistrets webbplats, <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/guidelines-for-people-carrying-on-lobbying-activities/are-you-affected-by-the-legislation/>, hämtat 2023-11-29.

<sup>125</sup> OECD (2021), s. 49 och 50.

<sup>126</sup> OECD (2021), s. 13 och 14.

## Insynen i lobbningens innehåll och syfte är oftast begränsad

I de flesta länder som har lagstiftning om insyn i lobbning är det obligatoriskt för lobbyister att registrera sig och lämna vissa uppgifter till registret för att få utföra lobbning (tabell 6.7). Men i en del av länderna är kraven på hur detaljerad informationen ska vara och hur ofta den ska lämnas relativt lågt ställda. I flera länder krävs ingen registrering av de specifika lobbyaktiviteter som utförs. I några av länderna ska lobbyisterna lämna finansiell information rörande sin lobbyverksamhet.

I andra länder kräver insynslagstiftningen mer detaljerade uppgifter och mer frekvent rapportering. Ett exempel är Kanada, där lobbyister är skyldiga att registrera sig och beskriva syftet med lobbyverksamheten i detalj samt därefter lämna månatliga rapporter om sina lobbyaktiviteter. Även till exempel Irlands lagstiftning kräver att aktiviteter rapporteras relativt ofta, var fjärde månad.

**Tabell 6.7      Rapporteringskrav och frekvens**

Land	Initial registrering av lobbyist	Uppdatering av information eller registrering av lobbyaktivitet
Australien	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska rapportera ändringar inom tio dagar och bekräfta att den registrerade informationen är aktuell två gånger om året. Ingen särskild registrering av lobbyaktiviteter krävs.
Belgien	Obligatoriskt.	Krävs inte.
Finland	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska registrera utförda lobbyaktiviteter två gånger om året och lämna finansiell information en gång om året.
Frankrike	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska registrera utförda lobbyaktiviteter en gång om året. När lobbyaktiviteter utförs för ny klients räkning ska det rapporteras inom en månad.
Irland	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska registrera utförda lobbyaktiviteter var fjärde månad.
Island	Obligatoriskt.	Krävs inte.
Italien	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska registrera utförda lobbyaktiviteter en gång om året.
Kanada	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska uppdatera informationen två gånger om året och registrera utförda lobbyaktiviteter en gång i månaden.



Land	Initial registrering av lobbyist	Uppdatering av information eller registrering av lobbyaktivitet
Litauen	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska registrera utförda lobbyaktiviteter som gäller en specifik lagstiftning inom sju dagar. Detsamma gäller politiska beslutsfattare.
Nederländerna	Frivilligt men ger visst tillträde till parlamentet.	Krävs inte.
Polen	Obligatoriskt och det ger också visst tillträde till parlamentet.	Lobbyisten ska rapportera ändringar inom sju dagar. Ledningen för offentligt organ ska publicera information om lobbyaktiviteter en gång om året.
Rumänien	Frivilligt.	Krävs inte.
Slovenien	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska registrera utförda lobbyaktiviteter en gång om året. Politiska beslutsfattare ska göra detsamma inom sju dagar.
Spanien	Nej men statsråd offentliggör dagligen sina agendor.	Nej men statsråd offentliggör dagligen sina agendor.
Storbritannien	Obligatoriskt. Statsråd offentliggör också kvartalsvis sina agendor	Lobbykonsulter ska registrera information om klienter var tredje månad.
Tyskland	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska rapportera ändringar inom tre månader och bekräfta att den registrerade informationen är aktuell minst en gång om året. När lobbyaktiviteter utförs för ny klients räkning ska det rapporteras snarast. Finansiell information ska lämnas en gång om året.
USA	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska registrera utförda lobbyaktiviteter var tredje månad.
Österrike	Obligatoriskt.	Lobbyisten ska lämna finansiell information om utförda lobbyaktiviteter en gång om året.
EU	Frivilligt men ger tillgång till vissa lobbyaktiviteter.	Lobbyisten ska uppdatera information och lämna finansiella uppgifter en gång om året.

Källa: OECD (2021) samt uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

Det skiljer sig också mycket åt mellan länderna hur detaljerade uppgifter som offentliggörs när det gäller lobbyisten, lobbyaktiviteternas syfte och hur de gått till. I Kanada ska lobbyisternas rapporter inkludera bland annat namn på de kontaktade beslutsfattarna, datum då kommunikationen ägde rum, hur den skedde och ämne för kommunikationen. Även i till exempel Finland och Irland ska informa-

tionen som lämnas vara relativt detaljerad när det gäller hur lobbyaktiviteterna gått till och vilka ämnen de avsett.<sup>127</sup>

I de flesta länder med insynslagstiftning offentliggörs relativt mycket information om den aktör som utför lobbyverksamheten (tabell 6.8).

**Tabell 6.8 Vilka uppgifter om lobbyisten som offentliggörs**

Land	Lobbyistens namn	Namn på lobbyistens arbetsgivare	Eventuell klients namn	Moder- eller dotterbolag som kan ha vinning	Bransch eller verksamhetsområde
Australien	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Belgien	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Finland	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Frankrike	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Irland	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Island	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Italien	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Kanada	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Nederländerna	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Polen	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Rumänien	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Slovenien	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Spanien	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Storbritannien	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
Tyskland	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
USA	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
Österrike	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
EU	Ja	Ja	Ja	Nej	Ja
<b>Totalt</b>	<b>18/19</b>	<b>19/19</b>	<b>19/19</b>	<b>3/19</b>	<b>13/19</b>

*Källa:* OECD (2021) samt uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

När det gäller vad lobbyaktiviteterna syftar till, vem som är mottagare och vad målet är, skiljer det sig mer åt mellan länderna i vilken utsträckning sådana uppgifter offentliggörs (tabell 6.9).

<sup>127</sup> OECD (2021), s. 60–62 och uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

Tabell 6.9 Vilka uppgifter som offentliggörs om vad lobbningen gäller

Land	Typ av beslut	Specifikt beslut, förslag eller lagstiftning	Typ av offentliga institutioner eller tjänstepersoner	Specifika offentliga institutioner eller tjänstepersoner	Syfte och/eller mål
Australien	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Belgien	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Finland	Ja	Nej	Ja	Nej	Nej
Frankrike	Ja	Nej	Ja	Nej	Ja
Irland	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Island	Nej	Ja	Nej	Nej	Nej
Italien	Ja	Nej	Ja	Ja	Ja
Kanada	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Litauen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Nederländerna	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Polen	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Rumänien	Nej	Nej	Ja	Ja	Ja
Slovenien	Ja	Ja	Ja	Ja	Ja
Spanien	Nej	Nej	Ja	Ja	Nej
Storbritannien	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Tyskland	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
USA	Ja	Ja	Ja	Ja	Nej
Österrike	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
EU	Ja	Ja	Ja	Nej	Nej
<b>Totalt</b>	<b>10/19</b>	<b>7/19</b>	<b>12/19</b>	<b>9/19</b>	<b>8/19</b>

Källa: OECD (2021) samt uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

Det är mindre vanligt att de uppgifter som offentliggörs inkluderar uppgifter om hur kommunikationen går till mellan lobbyisten och den politiska beslutsfattaren (tabell 6.10). Men i ett antal länder finns sådan information med, till exempel i Finland, Frankrike och Kanada. I några länder offentliggörs information om vilka resurser som har lagts på lobbyaktiviteterna. Det görs i till exempel Finland, Frankrike, Tyskland, USA och Österrike.

Tabell 6.10 Vilka uppgifter om hur lobbningen går till som offentliggörs

Land	Vilka resurser som har lagts på lobbyaktiviteterna	Kommunikationssätt och lobbningstekniker	Varje lobbyaktivitet som har vidtagits	Tid och plats för kommunikationen	Översiktlig beskrivning av vidtagna lobbyaktiviteter
Australien	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Belgien	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Finland	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Frankrike	Ja	Ja	Nej	Nej	Ja
Irland	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Island	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Italien	Nej	Ja	Nej	Nej	Ja
Kanada	Nej	Ja	Ja	Ja	Nej
Litauen	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Nederländerna	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Polen	Nej	Ja	Ja	Ja	Ja
Rumänien	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Slovenien	Ja	Ja	Nej	Ja	Nej
Spanien	Nej	Nej	Nej	Ja	Nej
Storbritannien	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
Tyskland	Nej	Nej	Nej	Nej	Nej
USA	Ja	Nej	Nej	Nej	Ja
Österrike	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
EU	Ja	Nej	Nej	Nej	Nej
<b>Totalt</b>	<b>7/19</b>	<b>8/19</b>	<b>2/19</b>	<b>5/19</b>	<b>6/19</b>

Källa: OECD (2021) samt uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

### Vilken typ av sanktioner som tillämpas varierar

Alla länder med ett insynsregister för lobbyverksamhet har ett organ eller en funktion som ansvarar för att övervaka efterlevnaden. I de fall det finns en skyldighet för politiska beslutsfattare att offentliggöra sina agendor eller möten med lobbyister finns det däremot vanligtvis ingen sådan övervakning av den.

De flesta av dessa organ eller funktioner kontrollerar inlämnade rapporter och övervakar om informationen som lämnas är korrekt, presenterad i tid och fullständig. Men det finns vissa, i Chile till exempel, som förlitar sig enbart på den offentliga tillgången till avslöjanden om lobbyverksamhet och rapporter om potentiella förseelser för att upptäcka överträdelser.

Riktade granskningar utförs också i vissa länder i sektorer som anses löpa högre risk eller under särskilda perioder. I Kanada kan det övervakande organet lobbykommissionären genomföra sådana riktade utredningar. Under perioden 2018–2019 gjorde lobbykommissionären en särskild granskning som involverade 19 företag och organisationer som hade tillhandahållit sponsrade resor till medlemmar av underhuset och senaten mellan 2009 och 2016, med syfte att avgöra om de i något avseende hade brutit mot insynsregelverket.<sup>128</sup>

Vidare har länderna olika åtgärder eller sanktioner som kan aktualiseras vid bristande efterlevnad av insynsbestämmelserna. Sanktioner kan ofta bli aktuella om lobbyister bedriver verksamhet utan att registrera sig, inte lämnar den information som krävs eller inte uppdaterar informationen eller aktivitetsrapporter i tid.

En rad disciplinära eller administrativa sanktioner förekommer i de länder som har lagstiftning, såsom varningar eller tillrättavisningar, avgift och tillfällig eller permanent avstängning från registret och förbud att utöva lobbyverksamhet. Några länder har även straffrättsliga sanktioner såsom böter eller fängelse. Det sistnämnda gäller till exempel Frankrike, Irland, Kanada, Storbritannien och USA.

Den irländska lagstiftningen om insyn i lobbning trädde i kraft 2015 och övervakas av en oberoende kommission (Standards in Public Office Commission) som består av sex ledamöter och leds av en nuvarande eller tidigare domare i Irlands högsta domstol. Kommissionen övervakar även andra näraliggande regelverk bland annat om insyn i finansiering av partier. Den delar kontor och sekretariat med den irländska Ombudsmannen. Kommissionen har befogenhet att bland annat genomföra utredningar och besluta om sanktioner vid överträdelser av lagen. Kommissionen granskar att alla som måste registrera sig har gjort det och att de har registrerat sig korrekt. Den kan begära ytterligare eller korrigerad information om den anser att en ansökan är ofullständig, felaktig eller vilseledande. Öregistrerad lobbyverksamhet och icke rapporterade lobbyaktiviteter övervakas genom att kommissionen tar del av medias rapportering, uppgifter i själva registret och klagomål eller annan information som kommissionen tar emot. Det finns en fast sanktionsavgift på 200 euro vid för sent inlämnad rapport. Den som inte betalar sanktionsavgift kan

---

<sup>128</sup> Office of the Commissioner of Lobbying of Canada, det kanadensiska övervakningsorganets webbplats, <https://lobbycanada.gc.ca/en/investigations/reports-on-investigation/sponsored-travel-provided-by-lobbyists/>, hämtat 2023-11-24.

dömas för brott till böter på 2 500 euro. Totalt 468 sanktionsavgifter utfärdades av kommissionen 2022, varav 50 senare återkallades. I 50 av fallen skickade kommissionen meddelande om att åtal kunde komma att väckas på grund av utebliven betalning.<sup>129</sup>

### **Få länder har en specifik uppförandekod för politiska beslutsfattare gällande deras kontakter med lobbyister**

Island är ett av få länder som har en uppförandekod för medlemmar av både den verkställande och den lagstiftande makten, specifikt gällande deras kontakter med lobbyister. Även Kanada, Storbritannien och USA har det och i EU finns sådana uppförandekoder. I Australien finns en sådan uppförandekod för den verkställande makten men inte den lagstiftande.

Däremot har de flesta länder regler som specifikt gäller intressekonflikter för regeringens medlemmar, högre offentliga tjänstemän och parlamentsledamöter. Normalt kräver sådana regler eller uppförandekoder att en offentlig tjänsteman identifierar konflikter och rapporterar dem, vanligtvis i första hand till sin chef, så konflikten kan hanteras eller lösas. De kräver också ofta att offentliga tjänstemän informerar om sina privata ekonomiska och andra intressen, i syfte att säkerställa insyn och tillåta granskning.<sup>130</sup>

### **De flesta länder med insynslagstiftning har också uppförandekod för lobbyister**

De flesta av de länder som har ett regelverk om insyn i lobbning har också en uppförandekod för lobbyister i deras kontakter med politiska beslutsfattare (tabell 6.11).

---

<sup>129</sup> Se kommissionens publikationer *Annual Report 2022 – Independence Impartiality Integrity* och *2022 Regulation of Lobbying Annual Report* samt kommissionens webbplats, <https://www.sipo.ie/>, hämtat 2023-11-24.

<sup>130</sup> OECD (2021), s. 87–98.

**Tabell 6.11** Länder som har uppförandekod för lobbyister av de som har lagstiftning om insyn i lobbning

Land	Har uppförandekod
Australien	Ja
Belgien	Ja
Finland	Ja
Frankrike	Ja
Irland	Ja
Island	Nej
Italien	Ja
Kanada	Ja
Litauen	Ja
Nederländerna	Nej
Polen	Nej
Slovenien	Ja
Spanien	Nej
Storbritannien	Ja
Tyskland	Ja
USA	Ja
Österrike	Ja
EU	Ja
<b>Totalt</b>	<b>14/18</b>

Källa: OECD (2021) samt uppgifter som kommittén har inhämtat om lagstiftning i Finland.

Även om det specifika innehållet i uppförandekoderna varierar beroende på organisation, finns det några gemensamma nämnare såsom att lobbyister ska vara öppna med vem de företräder, följa etiska principer, ge sanningsenlig och evidensbaserad information, och följa bestämmelser om registrering och rapportering.<sup>131</sup>

Det finns också internationella organ som har tagit fram uppförandekoder, till exempel the SEAP (Society of European Affairs Professionals) och IPRA (the International Public Relations Association).<sup>132</sup>

<sup>131</sup> OECD (2021), s. 108 och 109.

<sup>132</sup> SEAP:s webbplats, <https://seap.be/about-seap/our-code-of-conduct/>, hämtat 2023-11-24.  
IPRA:s webbplats, <https://www.ipra.org/member-services/code-of-conduct/>, hämtat 2023-11-24.

### 6.3.2 Finland

I Finland har en lag om ett så kallat öppenhetsregister trätt i kraft den 1 januari 2024.<sup>133</sup> Vissa delar trädde i kraft redan den 1 april 2023. Enligt lagen ska aktörer som utövar så kallad påverkanskommunikation och yrkesmässig rådgivning som anknyter till sådan kommunikation anmäla uppgifter om detta till ett register som är offentligt och tillgängligt på internet.

#### Bakgrund och beredning av den nya lagen

Behovet av att reglera lobbyverksamhet har diskuterats i Finland i drygt tio år, utifrån att både OECD och Europarådet har rekommenderat införande av ett register. Också forskare och intresseorganisationer i Finland har önskat att det inrättas ett register över lobbyister.<sup>134</sup>

År 2018 gjordes det inom ramen för statsrådets utrednings – och forskningsverksamhet en omfattande internationell jämförelse av modeller för lobbyregister. Utredningen jämförde lobbyregister i EU, Irland, Storbritannien, Österrike och USA och bedömde bland annat deras förhållande till internationella rekommendationer samt deras för- och nackdelar. De granskade länderna hade följt OECD:s och Europarådets rekommendationer om att inrätta eller reformera lobbyregistret (Storbritannien bara delvis). Utredningen konstaterade att administrationen av registren sköttes av offentliga myndigheter och att deras befogenheter och resurser varierar från land till land. En viktig fördel med alla system var en ökad insyn i beslutsfattandet. Men omfattningen av Storbritanniens register var så begränsad att det kunde ifrågasättas huruvida det ökade informationen om lobbyingaktiviteter på något meningsfullt sätt. I praktiskt taget alla modeller var ett problem exaktheten och aktualiteten hos informationen i registret. Utredningen slog fast att ingen enskild modell passar alla och att en reglering av lobbying måste anpassas efter det aktuella sociala och administrativa sammanhanget. Öppenhet och medborgarnas förmåga att övervaka och kontrollera beslutsproces-

---

<sup>133</sup> Lag om öppenhetsregistret, författningsnummer 430/2023, utfärdad den 23 mars 2023 (lagen om öppenhetsregistret).

<sup>134</sup> Justitieministeriet, <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=OM033:00/2019>, hämtat den 7 september 2023.



sen bör främjas på många olika sätt varav lobbyregistret är ett, men viktigt, sätt.<sup>135</sup>

Beredningen av Finlands lag om öppenhetsregistret inleddes våren 2019, genom att riksdagen tillsatte en parlamentarisk arbetsgrupp för att utreda utgångspunkterna för ett register. Vid beredningen av lagen skulle gruppen, enligt riksdagens uppdrag, beakta fysiska personers grundläggande fri- och rättigheter, särskilt rätten till skydd av personuppgifter. Riksdagen angav också i uppdraget att lagstiftningen inte får försvåra medborgarverksamhet på gräsrotsnivå eller riksdagsledamöternas möjligheter att sköta sitt uppdrag. Arbetsgruppen föreslog enhälligt att det i Finland under nästa valperiod skulle inrättas ett lagstadgat elektroniskt öppenhetsregister som i inledningsskedet ska gälla verksamhet på statsnivå och i ett senare skede även verksamhet inom kommunal – och regionförvaltningen. Arbetsgruppen, som bestod av såväl parlamentariska aktörer som tjänstemän, forskare och företrädare för intresseorganisationer, fastställde i sin promemoria de centrala teman och frågor som borde tas ställning till vid den fortsatta beredningen.<sup>136</sup>

Statsrådet tillsatte den 12 mars 2020 en parlamentarisk styrgrupp och expertarbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag om inrättande av ett lagstadgat öppenhetsregister (lobbningsregister) i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering. Den parlamentariska styrgruppen och expertarbetsgruppen föreslog i sitt betänkande den 2 december 2021 att det skulle stiftas en sådan lag.<sup>137</sup>

Betänkandet var ute på remiss till den 1 februari 2022, varefter beredningen fortsatte vid justitieministeriet.<sup>138</sup>

I en proposition föreslogs, i enlighet med betänkandets förslag, att en lag om ett öppenhetsregister införs.<sup>139</sup>

Propositionens förslag behandlades i riksdagen. Lagutskottet lämnade betänkande<sup>140</sup> och riksdagen gav ett svar.<sup>141</sup> Riksdagen godkände två uttalanden i samband med behandlingen. Uttalandena förutsätter att genomförandet och konsekvenserna av öppenhetsregistret

<sup>135</sup> Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 57/2018.

<sup>136</sup> Justitieministeriet, <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=OM033:00/2019>, hämtat den 7 september 2023.

<sup>137</sup> Justitieministeriets publikationer, Betänkanden och utlåtanden 2021:39, *Avoimuusrekisteriä koskeva lainsäädäntö – Parlamentaarisen ohjausryhmän ja asiantuntijatryöryhmän mietintö*, s. 4.

<sup>138</sup> RP 98/2022 rd, Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om öppenhetsregistret (RP 98/2022), s. 4.

<sup>139</sup> RP 98/2022, s. 1.

<sup>140</sup> Lagutskottet, Betänkande LaUB 28/2022 rd – RP 98/2022 rd.

<sup>141</sup> Riksdagens svar RSv 304/2022 rd – RP 98/2022 rd, den 27 februari 2023 (RSv 304/2022).

följs upp på ett omfattande och heltäckande sätt, bland annat när det gäller regleringens konsekvenser för civilsamhällets och företagens samhällsaktivitet. De förutsätter även att möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet till påverkanskommunikation på andra förvaltningsnivåer bedöms utifrån de erfarenheter som framkommer vid uppföljningen.<sup>142</sup>

Riksdagen godkände lagen om öppenhetsregistret den 24 februari 2023 och republikens president stadfäste lagen den 23 mars 2023. Lagen om öppenhetsregistret trädde i kraft den 1 januari 2024, då registreringen inleddes.

Justitieministeriet har också gett ut en handbok om Öppenhetsregistret.<sup>143</sup>

## Regleringens syfte

Enligt lagen om öppenhetsregistret ska det finnas ett öppenhetsregister som grundar sig på ett anmälningsförfarande för att öka öppenheten i beslutsfattande och för registrering av långsiktig och planmässig påverkan som riktar sig mot beslutsfattande och registrering av till sådan påverkan anknyttande rådgivning som bedrivs som näringsverksamhet.<sup>144</sup>

Syftet med öppenhetsregistret är, enligt lagens förarbeten, att öka transparensen i riksdagens, statsrådets och ministeriernas beslutsfattande genom att registrera sådan påverkanskommunikation (lobbning) som de blir föremål för och som för närvarande ofta faller utanför offentlighetslagens tillämpningsområde. Genom de uppgifter som finns i registret får allmänheten och de som är föremål för påverkanskommunikation i fortsättningen mer information om de som påverkar det politiska systemet och statsförvaltningen, deras intressen, de som blivit föremål för påverkan och vilka tillvägagångssätt som använts. Detta gör det lättare att bedöma hur besluten har uppkommit och vilka intressen som har legat bakom dem.

I förarbetena framhålls att lagstiftningen om öppenhetsregistret utvidgar offentlighetsprincipen till att omfatta olika former av informellt och formellt umgänge. Under de senaste decennierna har

---

<sup>142</sup> RSv 304/2022, s. 1.

<sup>143</sup> Justitieministeriets publikationer, Utredningar och anvisningar 2023:16, *Öppenhetsregistret. Handbok*, daterad den 3 april 2023 (handboken).

<sup>144</sup> 1 § lagen om öppenhetsregistret.

dialogen mellan beslutsfattarna, tjänstemännen och lobbyisterna ökat och blivit mer regelrätt, och nätverkssamarbete har blivit ett allt populärare fenomen. Dessa verksamhetsformer, som ofta förblir dolda för offentligheten och kommer fram först efter att beslutet fattats, har ökat misstron mot besluten och hur de bereds. Aktuella offentliga uppgifter om lobbning visar att lobbningen utgör en central och viktig del av det demokratiska systemet och skingrar misstankarna mot lobbning.

Det understryks också i förarbetena att öppenhetsregistret engagerar alla aktörer som utövar lobbning och ger förutsättningar för att ta fram gemensamma spelregler, såsom god intressebevakningssed. Den förbättrade öppenheten uppmuntrar också beslutsfattarna och tjänstemännen till att utvärdera sin verksamhet, vilket ytterligare stärker det politiska och administrativa systemets integritet. Syftet med öppenhetsregistret är inte att hindra påverkanskommunikationen och dialogen i samhället, utan att göra den mer transparent och uppmuntra alla till att iakttä god intressebevakningssed och praxis.<sup>145</sup>

### **Registret administreras av Statens revisionsverk och bygger på ett anmälningsförfarande**

Öppenhetsregistret är ett offentligt register som är tillgängligt på internet, på adressen [avoimuusrekisteri.fi](https://avoimuusrekisteri.fi). Det innehåller information om påverkare, påverkan och resurser som används för påverkan.<sup>146</sup>

Vem som helst kan ta del av informationen i registret. Uppgifterna är öppna tillgängliga i webbtjänsten i tio års tid, varefter de arkiveras permanent. Det är avgiftsfritt att göra anmälningar i öppenhetsregistret och att ta del av information i registret. Anmälningar till registret kan göras på finska eller svenska.<sup>147</sup>

Regleringen om öppenhetsregistret bygger på ett anmälningsförfarande. Myndigheten kontrollerar inte i förväg informationen som antecknas i registret, utan utövar i stället tillsyn i efterhand. Ett skäl till detta är strävan att registreringsförfarandet inte ska begränsa eller fördröja inledandet och utövandet av påverkanskommunikation.<sup>148</sup>

---

<sup>145</sup> RP 98/2022, s. 14 och 15.

<sup>146</sup> Handboken, s. 8.

<sup>147</sup> 12 § lagen om öppenhetsregistret. Handboken, s. 8.

<sup>148</sup> Handboken, s. 8.

Den finska myndigheten Statens revisionsverk är registeransvarig och övervakar anmälningsskyldigheten.<sup>149</sup>

I samband med att lagen om öppenhetsregistret trädde i kraft den 1 januari 2024 inleddes registreringen. Tjänsten avoimuusrekisteri.fi öppnades i september 2023.<sup>150</sup>

Uppgifter om genomförd påverkanskommunikation ska antecknas i öppenhetsregistret två gånger per år. Detta kallas verksamhetsanmälan. Kalenderåret delas upp i två rapporteringsperioder: januari–juni och juli–december. Anmälningsperioderna är två per kalenderår: anmälningsperioden januari–februari samt anmälningsperioden juli–augusti. Under anmälningsperioden anmäls den påverkanskommunikation som har genomförts under föregående rapporteringsperiod till öppenhetsregistret.<sup>151</sup>

De ekonomiska uppgifter som ska anmälas till registret anmäls endast en gång per kalenderår, under anmälningsperioden juli–augusti. De ekonomiska uppgifterna anmäls alltid för föregående kalenderår.<sup>152</sup>

De första så kallade verksamhetsanmälningarna gjordes under perioden den 1 juli till den 31 augusti 2024. De ekonomiska uppgifterna anmäls för första gången under perioden den 1 juli till den 31 augusti 2026, angående verksamheten 2025.<sup>153</sup>

### Skyldiga att anmäla uppgifter är de som utövar påverkan

I lagen om öppenhetsregistret föreskrivs en skyldighet för juridiska personer och enskilda näringsidkare som utövar påverkanskommunikation eller yrkesmässig rådgivning som anknyter till sådan kommunikation att anmäla uppgifter till registret.

*Anmälningsskyldiga är de som bedriver påverkan med vissa undantag*

Anmälningsskyldiga är juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation (härefter använder vi även ordet påverkan

---

<sup>149</sup> 9 § lagen om öppenhetsregistret. Handboken, s. 8.

<sup>150</sup> Handboken, s. 9. Statens revisionsverks webbplats, <https://www.vtv.fi/sv/granskning-och-tillsyn/oppenhetsregistret/>, hämtat den 22 september 2023.

<sup>151</sup> 8 § första stycket lagen om öppenhetsregistret.

<sup>152</sup> 8 § andra stycket lagen om öppenhetsregistret.

<sup>153</sup> Handboken, s. 9.

för båda företeelserna). Angående enskilda näringsidkare gäller registreringsskyldigheten endast dem som bedriver påverkan som huvudsyssla.<sup>154</sup>

Påverkanskommunikation är kontakt som för egen räkning hålls med ett föremål för påverkanskommunikation med avsikten att påverka beredningen av och beslutsfattandet i ett ärende genom att främja ett visst intresse eller mål.<sup>155</sup>

Rådgivning inom påverkanskommunikation är sådan som näringsverksamhet bedriven verksamhet på uppdrag av en klient, där påverkanskommunikation bedrivs för en klients räkning eller där en klient erbjuder stöd inom påverkanskommunikation. Ett exempel på rådgivning inom påverkanskommunikation är påverkanskommunikation som utförs som konsultverksamhet på uppdrag av en klient.<sup>156</sup>

Med lobbning avses påverkanskommunikation. I lobbning ingår även konsultverksamhet som är definierat som rådgivning inom påverkanskommunikation i lagen om öppenhetsregister.<sup>157</sup>

Juridiska personer eller enskilda näringsidkare är alltså anmälningsskyldiga. Men det har föreskrivits en del undantag. Skyldiga att lämna anmälan till öppenhetsregistret är inte

- privatpersoner
- enskilda näringsidkare som inte bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation som huvudsyssla
- oorganiserade samhällsaktiviteter, till exempel oregistrerade medborgarrörelser och valmansföreningar för personer som kandiderar i val
- bostadsaktiebolag
- statens, välfärdsområdenas, kommunernas eller landskapet Ålands myndigheter, statens affärsverk, andra självständiga offentligrättsliga inrättningar än universitet
- riksdagens kansli, riksdagens justitieombudsmans kansli, Människorättscentret, statens revisionsverk samt Utrikespolitiska institutet

---

<sup>154</sup> 3 § första stycket och andra stycket 1 lagen om öppenhetsregistret.

<sup>155</sup> 2 § andra stycket lagen om öppenhetsregistret.

<sup>156</sup> 2 § tredje stycket lagen om öppenhetsregistret.

<sup>157</sup> Handboken, s. 15.

- partier, partiföreningar, riksdagsgrupper och kandidaternas stödföreningar
- offentliga samfund och aktörer då de sköter sina lagstadgade uppgifter
- internationella mellanstatliga organisationer
- representanter för en främmande stat eller Europeiska unionen, till exempel diplomater
- advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden förutom då de bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation där det inte är fråga om fastställande av en klients juridiska ställning, biträdande av en klient i ett förvaltningsärende, rådgivning som rör tillämpning av rättsnormer eller annan juridisk rådgivning i anknytning till klientens verksamhet.<sup>158</sup>

Det har också föreskrivits en del undantag från huvudregeln att påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation grundar skyldighet att göra anmälan till öppenhetsregistret. Ingen anmälan behöver göras till registret om aktören endast bedriver följande typ av verksamhet:

- Småskalig påverkanskommunikation.
- Sedvanligt utträttande av ärenden hos en myndighet.
- Offentliga framträdanden vid allmänna sammankomster och offentliga tillställningar.
- Masskommunikation och utskick av nyhets- eller kundbrev.
- Insamling av information som görs för journalistiskt ändamål.
- Deltagande i en arbetsgrupp eller hearing tillsatt av en myndighet.
- Rådgivning inom påverkanskommunikation till aktörer inom offentlig förvaltning och vissa andra aktörer som anges i lagen.
- Uppdrag som utförs i egenskap av utredare för en myndighet.
- Kontakter som ingår i statens ägarstyrning.

---

<sup>158</sup> 3 § lagen om öppenhetsregistret.

- Partinära sammanslutningars kontakter med det egna partiet.
- Sådana kontakter som kan äventyra den allmänna eller nationella säkerheten om kontakten anmäls till öppenhetsregistret.<sup>159</sup>

### *Bara påverkan mot riksdag och regering omfattas*

För att anmälningsskyldigheten ska gälla förutsätts det att föremålet för påverkan är

- riksdagsledamöter, ledamotsassistenter eller riksdagsgruppernas personal
- ministrar, ministrarnas specialmedarbetare eller statssekreterare som har utnämnts för en ministers mandatperiod
- riksdagens kansli
- ministerier eller utredare som tillsatts av dessa.<sup>160</sup>

Lagen om öppenhetsregistret omfattar alla tjänstemän hos den finska regeringens ministerier och hos riksdagen. Påverkanskommunikation riktad mot någon anställd vid regeringen eller riksdagen, oavsett roll, omfattas alltså.<sup>161</sup>

I förarbetena till lagen om öppenhetsregistret anges att påverkanskommunikationen ofta riktas till olika aktörer i olika faser av beredningen, varför det för registrets tillförlitlighet är viktigt att författningen omfattar kontakt till alla aktörer vid de institutioner som är föremål för påverkanskommunikation oberoende av deras ställning. Då uppstår det inga uppenbara luckor i lagstiftningen genom vilka påverkanskommunikationen skulle kunna riktas till vissa aktörer som faller utanför registret, såsom lägre tjänstemän, ledamotsassistenter eller utredare.<sup>162</sup>

Den som utövar påverkan på andra än regering eller riksdag, till exempel kommunala beslutsfattare eller befattningshavare vid statliga myndigheter, behöver alltså inte registrera sig eller lämna uppgifter till öppenhetsregistret.

---

<sup>159</sup> 4 § lagen om öppenhetsregistret. Handboken, s. 16.

<sup>160</sup> 2 § första stycket lagen om öppenhetsregistret.

<sup>161</sup> Handboken s. 15 och uppgift till kommittén från Statens revisionsverk vid möte i Helsingfors den 1 oktober 2024.

<sup>162</sup> RP 98/2022, s. 46.

Anmälningsskyldig är alltid den som bedriver påverkan, inte den som är föremål för det. Men de som är föremål för påverkan har rätt att få felaktigt eller bristfälligt angivna uppgifter i registret korrigerade.<sup>163</sup>

### *Närmare om vilken påverkan som omfattas*

Vad påverkanskommunikation är enligt lagen om öppenhetsregistret ska ges en vid tolkning. Till exempel sådan tidig påverkan som inte riktar sig till någon formellt inledd beredning är information som ska anmälas. Påverkanskommunikation som ska anmälas behöver inte heller rikta sig till något specifikt beslut eller projekt, utan det kan även vara lobbingsverksamhet av mer allmän karaktär.

Det centrala i påverkanskommunikationen är kontakten mellan lobbyisten och föremålet för påverkanskommunikation. Hur kontakten sker eller riktningen av kontakt har ingen betydelse. Kontakter kan ske i form av möten, telefonsamtal, e-post eller andra motsvarande kontaktsätt. All kontakt till föremålet för påverkanskommunikation medför ändå inte anmälningsskyldighet. Som nämnts har vissa typer av påverkan undantagits.<sup>164</sup>

För att anmälningsskyldighet på grund av rådgivning inom påverkanskommunikation ska uppstå krävs det inte att klienten uttryckligen beställer en tjänst som avser påverkanskommunikation, utan tjänsten kan också gälla till exempel kommunikation, marknadsföring, intern utveckling eller juridisk rådgivning. Registreringsskyldigheten beror endast på arten av den rådgivning och det stöd som ges.

Men all konsultverksamhet som tillhandahålls klienten och som anknyter till påverkan omfattas inte av anmälningsskyldigheten. Till exempel utbildnings-, kommunikations-, marknadsförings- och undersökningstjänster som tillhandahålls klienten, men som inte anknyter till klientens påverkanskommunikation, är inte verksamhet som ska anmälas.

När det är fråga om rådgivning inom påverkanskommunikation är det företaget som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation som är anmälningsskyldigt. Då klienten själv bedriver på-

---

<sup>163</sup> Handboken, s. 15.

<sup>164</sup> Handboken, s. 17.



verkanskommunikation är det alltid klienten som är anmälningsskyldig.<sup>165</sup>

### Anmälan ska ske för registrering och av bedriven verksamhet

De aktörer som utövar påverkanskommunikation och yrkesmässig rådgivning som anknyter till sådan kommunikation ska alltså dels registrera sig i det elektroniska öppenhetsregistret, dels lämna en verksamhetsanmälan två gånger om året.

#### *Vad registreringsanmälan ska innehålla*

Den som bedriver påverkan ska senast den dag påverkan inleds lämna en registreringsanmälan med följande innehåll:

- sin firma och eventuella bifirma
- sitt företags- eller organisationsnummer eller motsvarande
- sin kontaktinformation
- sitt huvudsakliga verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten
- sitt medlemskap i föreningar som utövar påverkanskommunikation.

Dessa uppgifter kallas basuppgifter. Till basuppgifterna fogar tillsynsmyndigheten information om registreringsdatum samt information om eventuellt vite som tillsynsmyndigheten fastställt.<sup>166</sup>

Den anmälningsskyldige ska utan dröjsmål anmäla ändringar i uppgifterna. Dessutom ska den anmälningsskyldige anmäla om påverkan upphör eller ändras permanent och blir småskalig.<sup>167</sup>

---

<sup>165</sup> Handboken, s. 18.

<sup>166</sup> 6 § första stycket och 7 § första stycket lagen om öppenhetsregistret. Handboken, s. 22.

<sup>167</sup> 7 § andra och tredje stycket lagen om öppenhetsregistret.

*Vad verksamhetsanmälan ska innehålla*

Uppgifterna som ska anmälas i verksamhetsanmälan beror på huruvida den anmälningsskyldiga bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation.

Den som bedriver påverkanskommunikation ska anmäla följande:

- föremålet för påverkanskommunikation
- ämne(n) som kontakten gällt
- de huvudsakliga sätten att hålla kontakt så att kontaktsättet framgår för varje ämne.

Dessutom ska den som bedriver påverkanskommunikation anmäla följande ekonomiska uppgifter:

- antalet personer som under det föregående kalenderåret har deltagit i påverkanskommunikation och antalet årsarbetskrafter som använts för påverkanskommunikationen
- marknadsförings- och representationskostnader för påverkanskommunikationen
- kostnader för rådgivning inom påverkanskommunikation som skaffats som köptjänster.<sup>168</sup>

Den som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation ska anmäla följande:

- klientens firma eller eventuell bifirma, företags- eller organisationsnummer eller motsvarande, e-postadress eller postadress och telefonnummer
- uppgifter om föremålet för påverkanskommunikation
- uppgifter om hurdant stöd som getts till klienten.

Dessutom ska den som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation anmäla följande ekonomiska uppgifter:

- omsättningen för rådgivning inom påverkanskommunikation.

---

<sup>168</sup> 6 § andra stycket lagen om öppenhetsregistret. Handboken, s. 23.

Den som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation ska utöver detta anmäla kontakter till föremål för påverkanskommunikation utanför klientrelationen som innehåller föremålen, ämnena för påverkan samt de huvudsakliga sätten att hålla kontakt.<sup>169</sup>

## Registret övervakas av Statens revisionsverk

Som nämnts svarar myndigheten Statens revisionsverk för granskningen av de anmälningar som lämnas i öppenhetsregistret och tillsynen av anmälningsskyldigheten.

Myndigheten handleder och ger råd åt anmälningsskyldiga angående de anmälningar som ska lämnas i öppenhetsregistret.

Statens revisionsverk kan utreda eventuell försummelse i anknytning till öppenhetsregistret på eget initiativ, på begäran av den som är föremål för påverkanskommunikation eller på grundval av tips från utomstående eller information som har behandlats i offentligheten.

Statens revisionsverk kan vidare uppmana att lämna en anmälan eller att tillägga, komplettera och korrigera uppgifter i öppenhetsregistret. Uppmaningen får förenas med vite. En anmälningsskyldig ska utan hinder av eventuella sekretessbestämmelser ge uppgifter till Statens revisionsverk på dess begäran. Om utredningen som på begäran kommer in från den anmälningsskyldige inte är tillräcklig kan Statens revisionsverk begära uppgifter även från föremålet för påverkan.

Information om Statens revisionsverks utredningsbegäran eller om den utredning som kommer in tas inte in i öppenhetsregistret. Detta är handlingar hos myndigheten, på vilka allmänna bestämmelser om offentlighet är tillämpliga.

Statens revisionsverk ska även årligen lämna en rapport om verksamheten och tillsynen avseende öppenhetsregistret till riksdagen.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> 6 § andra stycket lagen om öppenhetsregistret. Handboken, s. 24.

<sup>170</sup> 9 och 10 §§ lagen om öppenhetsregistret. Handboken, s. 27 och 28.

## En delegation fungerar som samarbetsorgan för intressentgrupperna

För öppenhetsregistret finns det en delegation som tillsätts av Statens revisionsverk. Delegationens uppgift är att fungera som samarbetsforum för öppenhetsregistret och följa upp verksamheten med öppenhetsregistret, ta initiativ för att utveckla verksamheten och fungera som officiellt samarbetsorgan för intressentgrupper. Delegationen utarbetar även rekommendationer om god intressebevakningssed.

Delegationens mandatperiod är tre år. Den väljer en ordförande inom sig. I delegationen ska ingå företrädare för de anmälningsskyldiga, forskare, de centrala ministerierna och myndigheterna samt andra intressentgrupper som anknyter till öppenhetsregistret. Den är ett rådgivande organ.

Den första delegationen tillsattes och inledde sin första treårsperiod under våren 2023. På Statens revisionsverks webbplats framgår vilka som ingår i delegationen, vilka organisationer de representerar och vem som har valts till ordförande.<sup>171</sup>

## Tillämpningsområdet kan komma att utvidgas

Den av riksdagen tillsatta parlamentariska arbetsgruppen föreslog att ett öppenhetsregister skulle tillskapas som i inledningsskedet ska gälla verksamhet på statsnivå och i ett senare skede även verksamhet inom kommunal- och regionförvaltningen.<sup>172</sup>

Den av statsrådet tillsatta parlamentariska styrgruppen och expertarbetsgruppen ansåg i sitt betänkande att det senare bör övervägas om lagstiftningen om öppenhetsregistret kunde utvidgas till kommunal och regional nivå, utifrån erfarenheterna av öppenhetsregistret på statlig nivå. Även i propositionen föreslogs att en utvidgning av registret till region- och kommunnivå ska övervägas i samband med uppföljningen och efterhandsutvärderingen av lagen om öppenhetsregistret.<sup>173</sup>

Riksdagen godkände, i samband med behandlingen av propositionens förslag, uttalandet att möjligheterna att utvidga tillämpnings-

---

<sup>171</sup> Statens revisionsverks webbplats, <https://avoimuusrekisteri.fi/sv/perustietoa/neuvottelukunta>. Hämtat den 28 april 2025.

<sup>172</sup> Finska Justitieministeriets webbplats, <https://valtioneuvosto.fi/sv/projektet?tunnus=OM033:00/2019>, hämtat den 7 september 2023.

<sup>173</sup> RP 98/2022, s. 18.

området till påverkanskommunikation på andra förvaltningsnivåer ska bedömas utifrån de erfarenheter som framkommer vid uppföljningen av lagen.<sup>174</sup>

### 6.3.3 Irland

Irland har sedan 2015 en lag om lobbyverksamhet.<sup>175</sup> Enligt den lagen ska det finnas ett statligt administrerat webbaserat offentligt register, dit de som bedriver lobbyverksamhet är skyldiga att anmäla sig och rapportera om sin verksamhet. Registret ska kallas lobbyingregistret (Register of Lobbying).<sup>176</sup>

Vissa ändringar i lagen antogs 2023 och trädde i kraft delvis den 1 januari 2024 och delvis den 1 juni 2024. Ändringarna innebär bland annat skärpta regler om sanktioner mot de som försöker kringgå lagen.<sup>177</sup>

#### Lagens syfte och huvudsakliga innehåll

Ett huvudsyfte med lagen är att tillhandahålla information till allmänheten om vem som bedriver lobbyverksamhet, för vems räkning och vem den riktar sig till samt vilka frågor som är involverade och vad det avsedda resultatet är.

Det framhålls på webbplatsen för lobbyingregistret att lobbyverksamhet är en väsentlig del av den demokratiska processen. Den möjliggör eller underlättar för medborgare och organisationer att göra sin syn på offentliga system och beslut känd för politiker och tjänstemän. Lagen syftar inte till att förhindra eller hämma lobbyverksamhet. Det syftar till att göra processen mer transparent.

Lagen syftar till att göra detta genom att föreskriva:

- inrättandet och upprätthållandet av ett offentligt tillgängligt register över lobbyverksamhet,

---

<sup>174</sup> RSv 304/2022, s. 1.

<sup>175</sup> The Regulation of Lobbying Act 2015 (Lobbying Act).

<sup>176</sup> Artikel 9 och 10 i Lobbying Act.

<sup>177</sup> Regulation of Lobbying and Oireachtas (Allowances to Members) (Amendment) Act 2023.

- en skyldighet för lobbyister att registrera sig och att regelbundet lämna redovisning var fjärde månad om sin lobbyverksamhet inklusive, när det gäller professionella lobbyister, information om klienter,
- en uppförandekod för dem som bedriver lobbyverksamhet,
- införandet av en ”avkylningsperiod” under vilken lobbyverksamhet inte får utföras av vissa tidigare tjänstemän och
- att Standards in Public Office Commission (the Standards Commission) ska vara tillsynsmyndighet för lobbyverksamhet.<sup>178</sup>

### **Ett statligt administrerat och offentligt tillgängligt register dit lobbyister ska lämna uppgifter**

Lagen föreskriver att det ska finnas ett offentligt tillgängligt register över lobbyverksamhet. Lobbyister är skyldiga att registrera sig i registret och att återkommande lämna en redovisning med uppgifter om sin lobbyverksamhet. Den som inte är registrerad får inte bedriva lobbyverksamhet.

Registret finns på webbplatsen Register of Lobbying [www.lobbying.ie](https://www.lobbying.ie) och administreras av the Standards Commission. Det kostar inget att registrera sig som lobbyist. Allmänheten kan ta del av uppgifterna i registret och göra sökningar utan kostnad.<sup>179</sup>

### **Skyldig att vara registrerad är den som bedriver lobbyverksamhet**

Den som bedriver lobbyverksamhet måste som nämnts registrera sig. Lobbyverksamhet bedriver en person som kommunicerar antingen direkt eller indirekt med en ”utsedd offentlig tjänsteman” och den kommunikationen handlar om ”en relevant fråga” och kommunikationen inte är specifikt undantagen. Utöver detta gäller att personen ska vara en arbetsgivare och uppfylla vissa kriterier när det gäller antal anställda i relation till typ av organisation. Privatpersoner är registreringsskyldiga endast i undantagsfall.<sup>180</sup>

---

<sup>178</sup> Inledningen i Lobbying Act och the Standards Commissions webbplats för lobbyingregistret, <https://www.lobbying.ie/about-us/legislation/regulation-of-lobbying-act/>, hämtat 2024-07-12.

<sup>179</sup> Artikel 8–10 i Lobbying Act och <https://www.lobbying.ie/>, hämtat 2024-07-12.

<sup>180</sup> Artikel 5 i Lobbying Act.

Kommunikationen (lobbyverksamheten) kan ske via personliga möten, telefonsamtal eller mejl, men kan också ske på mindre formella eller traditionella sätt. Det inkluderar tillfälliga möten, sociala sammankomster och sociala medier.<sup>181</sup>

*Endast vissa typer av personer är registreringskyldiga*

Skyldiga att registrera sig är endast de som uppfyller något av följande kriterier:

- a) Personen är en arbetsgivare med fler än tio anställda och kommunikationen sker för personens egen räkning.
- b) Personen har minst en heltidsanställd, är en organisation som representerar sina medlemmar och kommunikationen sker för någon av medlemmarnas räkning. Det krävs också att den som framför kommunikationen har en viss roll inom eller relation till organisationen.
- c) Personen har minst en heltidsanställd, är en organisation som arbetar för vissa intressen eller frågor och kommunikationen sker till främjande av någon av dessa intressen eller frågor. Det krävs också att den som framför kommunikationen har en viss roll inom eller relation till organisationen.
- d) Personen kommunicerar för annan persons räkning mot betalning (i pengar eller annat som har ett värde i pengar) och den andra personen uppfyller kriterierna i någon av punkterna a–c.
- e) Personen kommunicerar om åtgärder för utveckling eller områdesindelning av mark enligt vissa lagar om det. I fråga om personer som framför kommunikation av detta slag finns det alltså inga krav på antal anställda eller typ av organisation. Även privatpersoner inkluderas.<sup>182</sup>

---

<sup>181</sup> The Standards Commission, *Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for people carrying on lobbying activities*, juni 2019, <https://www.lobbying.ie/media/6243/guidelines-for-lobbyists.pdf>.

<sup>182</sup> Artikel 5.1 och 5.2 i Lobbying Act.

*Viss typ av kommunikation är undantagen*

Viss typ av kommunikation är undantagen och betraktas inte som lobbyverksamhet i lagen, nämligen följande:

- Privatpersoners kommunikation, det vill säga sådan som genomförs av eller på uppdrag av en enskild fysisk person och som rör personens privata angelägenheter. Kommunikationen är dock inte undantagen om den gäller åtgärder för utveckling eller områdesindelning av mark enligt vissa lagar om det, förutom om det gäller personen huvudsakliga privata bostad.
- Kommunikation inom ramen för diplomatiska relationer, det vill säga av eller på uppdrag av ett annat land eller territorium, Europeiska unionen, Förenta nationerna eller andra internationella mellanstatliga organisationer.
- Kommunikation för att efterfråga faktainformation eller tillhandahålla sådan som svar på en begäran om det.
- Kommunikation som efterfrågas av ett offentligt organ och publiceras av organet.
- Kommunikation som ingår i eller är direkt relaterade till förhandlingar om anställningsvillkor som genomförs av företrädare för en fackförening för dess medlemmars räkning.
- Kommunikation vars avslöjande kan utgöra ett hot mot någon persons säkerhet eller mot statens säkerhet.
- Kommunikation inom ramen för arbetet i en kommitté i det irländska parlamentet, House of the Oireachtas.
- Kommunikation av annan "utsedd offentlig tjänsteman" eller av offentlig tjänsteman eller motsvarande hos ett offentligt organ som genomförs i egenskap av offentlig tjänsteman gällande det offentliga organets verksamhet.
- Kommunikation inom ramen för statens styrning av kommersiella statliga organ.
- Kommunikation från ett politiskt parti till sina medlemmar som är "utsedda offentliga tjänstemän" och som riktar sig till dem enbart i egenskap av partimedlemmar.



- Kommunikation mellan medlemmar av en policyarbetsgrupp som har utsetts av, och ska rapportera till, en minister eller ett offentligt organ.<sup>183</sup>

*Kommunikationen med ministrar, parlamentsledamöter och vissa andra omfattas*

Lobbyverksamhet bedriver endast den som kommunicerar med en ”utsedd offentlig tjänsteman”, vilket inkluderar ministrar i regeringen, medlemmar i parlamentets kamrar, Europaparlamentariker, medlemmar av lokala styrande organ, särskilda rådgivare och vissa offentliga tjänstemän eller andra uppdragstagare. Den ansvariga ministern föreskriver vilka offentliga tjänstemän och andra uppdragstagare som ska ingå. Det är för närvarande personer med vissa höga chefsposter vid förvaltningsmyndigheter och lokala styrande organ som föreskrivs ingå. Alla offentliga organ ska publicera en lista över vilka personer som är utsedda offentliga tjänstemän hos dem på sina webbplatser.<sup>184</sup>

*Kommunikationen ska avse en relevant fråga för att vara lobbying*

Lobbyverksamhet bedriver endast den som kommunicerar om ”en relevant fråga”. En relevant fråga är en fråga som avser:

- introduktion, utveckling eller ändring av politiska åtgärder eller beslut,
- förberedelse eller ändring av författning eller
- tilldelning av bidrag, lån eller annat ekonomiskt stöd, avtal, licens eller annan auktorisation, som involverar offentliga medel.

Om frågan endast avser genomförandet av en åtgärd av nu nämnt slag, eller annan fråga av enbart teknisk natur, är det inte en relevant fråga.<sup>185</sup>

<sup>183</sup> Artikel 5.5 i Lobbying Act och <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/quick-guide-to-the-act/>, hämtat 2024-07-12.

<sup>184</sup> Artikel 6 i Lobbying Act och <https://www.lobbying.ie/help-resources/information-for-lobbyists/quick-guide-to-the-act/>, hämtat 2024-07-12.

<sup>185</sup> Artikel 5.9 i Lobbying Act.

## Registrering och därefter redovisning av lobbyverksamhet var fjärde månad

Den som är skyldig att registrera sig i lobbyingregistret ska ansöka om det senast det datum då personen ska lämna in sin första redovisning om lobbyverksamhet. Vid registrering lämnas, och publiceras i registret, uppgifter om namn, adress och organisationsnummer, huvudsaklig verksamhet och kontaktuppgifter.<sup>186</sup>

Om en registrerad person upphör permanent med att bedriva lobbyverksamhet kan personen anmäla detta till kommissionen, som då ska göra en markering om detta i registret. När en sådan markering finns behöver personen inte lämna återkommande redovisningar.<sup>187</sup>

De registrerade ska var fjärde månad lämna en redovisning av sin lobbyverksamhet. Det finns alltså tre rapporteringsperioder per år och de registrerade ska lämna in en redovisning om sin lobbyverksamhet under var och en av perioderna. Om den registrerade inte har ägnat sig åt någon lobbyverksamhet under den aktuella perioden ska personen lämna in en deklaration om detta, en så kallad noll-deklaration. Redovisningarna publiceras i registret så snart de har lämnats in.<sup>188</sup>

Den första perioden är den 1 januari till den 30 april, med sista dag för inlämnande av redovisning den 21 maj. Den andra perioden är den 1 maj till den 31 augusti, med sista dag för inlämnande av redovisning den 21 september. Och den tredje perioden är den 1 september till den 31 december, med sista dag för inlämnande av redovisning den 21 januari.<sup>189</sup>

En registrerads återkommande redovisning ska innehålla följande uppgifter, som publiceras i registret, om dess lobbyverksamhet under den aktuella perioden:

- Om lobbyverksamhet har skett för annans (en klients) räkning; klientens namn, adress och organisationsnummer, huvudsaklig verksamhet och kontaktuppgifter.
- Vilken eller vilka utsedda offentliga tjänstemän som kommunikationen har skett med.

---

<sup>186</sup> Artikel 8 och 11.1 i Lobbying Act.

<sup>187</sup> Artikel 11.4 och 12.2 i Lobbying Act.

<sup>188</sup> Artikel 7, 10.1, 12.1 och 12.3 i Lobbying Act.

<sup>189</sup> Artikel 7 i Lobbying Act.

- Vilka ämnen som kommunikationen har gällt och vad målet för kommunikationen var, det vill säga vilka resultat som den registrerade önskade uppnå med kommunikationen.
- Vilken typ av lobbyaktiviteter som har genomförts och deras omfattning.
- Namnet på den fysiska person som har haft huvudansvar för att genomföra lobbyaktiviteterna.
- Namnet på varje person som är eller har varit en utsedd offentlig tjänsteman, som är anställd av eller utför tjänster åt den registrerade, och som har varit delaktig i lobbyaktiviteter.

Redovisningen ska också innehålla uppgifter om eventuella förändringar som har skett under den aktuella perioden i fråga om de uppgifter som den registrerade lämnade i samband med registrering.<sup>190</sup>

Det anges i lagen att den ansvariga ministern får föreskriva att ytterligare uppgifter ska ingå i redovisningarna.<sup>191</sup>

Kommissionen får besluta om försenad publicering av uppgifter, på ansökan av personen som har lämnat uppgifterna i en ansökan om registrering eller redovisning om lobbyverksamhet, om vissa kriterier är uppfyllda. Kriterierna är att publicering av uppgifterna rimligen kan förväntas ha en allvarligt negativ effekt på statens finansiella intressen, den nationella ekonomin, affärsintressen generellt eller en viss grupp personers affärsintressen. Detsamma gäller om publicering av uppgifterna rimligen kan förväntas orsaka en väsentlig ekonomisk förlust för den person som informationen rör eller allvarligt skada personens ställning i konkurrenshänseende vid utövandet av personens profession eller affärsverksamhet eller resultatet av avtals- eller andra förhandlingar som förs av den personen. Kommissionen ska konsultera ansvarig minister i regeringen innan den fattar beslut med anledning av en ansökan om försenad publicering. Publiceringen får försenas i högst sex månader. Ibland publiceras en sammanfattning redan tidigare. En förklaring till förseningen ska publiceras tillsammans med uppgifterna när de, efter förseningen, publiceras i lobbyingregistret.<sup>192</sup>

---

<sup>190</sup> Artikel 12.6 i Lobbying Act.

<sup>191</sup> Artikel 12.4, 12.5 och 12.7 i Lobbying Act.

<sup>192</sup> Artikel 14 i Lobbying Act.

## Uppförandekod för lobbyister

I lagen anges att the Standards Commission får ta fram och revidera en uppförandekod för personer som bedriver lobbyverksamhet. Det anges att kommissionen, inför framtagandet av en sådan kod, ska konsultera personer som bedriver lobbyverksamhet och organisationer som representerar dem, liksom andra personer som kommissionen finner lämpligt att konsultera. Personer som bedriver lobbyverksamhet ska ta hänsyn till koden.<sup>193</sup>

Kommissionen har tagit fram en uppförandekod, vilken trädde i kraft den 1 januari 2019.

Uppförandekoden anger åtta principer för hur personer som bedriver lobbyverksamhet ska bete sig, nämligen att:

1. visa respekt för offentliga organ,
2. agera med ärlighet och integritet,
3. säkerställa att information de lämnar är korrekt,
4. vara öppen med sin identitet, och i förekommande fall sin uppdragsgivares identitet, och med syftet med lobbyaktiviteter,
5. inte avslöja sekretessbelagda uppgifter utan mandat,
6. undvika otillbörlig påverkan,
7. följa bestämmelserna i lagen om reglering av lobbyverksamhet, och
8. beakta uppförandekoden.<sup>194</sup>

## Tillsyn och sanktioner

The Standards Commission administrerar lobbyingregistret och är tillsynsmyndighet för lobbyverksamhet.

Kommissionen får också, enligt vad som anges i lagen, ge ut vägledande uttalanden om hur lagen ska tillämpas.<sup>195</sup> Ett antal sådana

---

<sup>193</sup> Artikel 16 i Lobbying Act.

<sup>194</sup> Standards in Public Office Commission, *2018 Code of Conduct for persons carrying on lobbying activities*, <https://www.lobbying.ie/media/6119/code-of-conduct-english-final-version-for-web.pdf>.

<sup>195</sup> Artikel 17 i Lobbying Act.

vägledande uttalanden har getts ut av kommissionen och finns publicerade på webbplatsen för lobbyingregistret.<sup>196</sup>

Om kommissionen anser att uppgifterna i en ansökan om registrering eller redovisning av lobbyverksamhet är otillräckliga, felaktiga eller missvisande, får kommissionen förelägga personen som har lämnat ansökan eller redovisningen att komplettera eller korrigera uppgifterna inom 21 dagar. Om personen inte gör det får kommissionen ta bort uppgifterna i den aktuella ansökan eller redovisningen från registret och personen ska anses inte ha lämnat ansökan eller redovisningen.<sup>197</sup>

Att bryta mot lagen på vissa i lagen specificerade sätt utgör brott som kan ge upphov till straffrättsliga påföljder i form av böter eller fängelse i högst två år. Det utgör brott att bedriva lobbyverksamhet utan att vara registrerad i lobbyingregistret, att som registrerad inte lämna redovisning om sin lobbyverksamhet, att som uppgiftsskyldig enligt lagen lämna oriktiga eller missledande uppgifter eller att inte medverka under kommissionens utredning rörande ett misstänkt brott.<sup>198</sup> Enligt en lagändring som trädde i kraft den 1 juni 2024 utgör det också ett brott att vidta någon åtgärd som syftar till att undvika eller kringgå personens skyldigheter enligt lagen.<sup>199</sup>

Kommissionen kan tillsätta en utredning vid misstanke om brott mot lagen och har omfattande befogenheter att vidta olika typer av utredningsåtgärder, inklusive att begära in handlingar, förhöra personer och söka igenom lokaler.<sup>200</sup>

Den som lämnar in en redovisning om lobbyverksamhet för sent kan, genom en summarisk rättegång och fällande dom, dömas att betala böter med högst 2 500 euro.<sup>201</sup> Kommissionen kan också, vid en sådan överträdelse, delge personen ett föreläggande om möjlighet att i stället för åtal betala en fast avgift om 200 euro. Om personen betalar den fasta avgiften före ett visst datum så ska åtal inte väckas med anledning av brottet.

Den som vidtar någon åtgärd som syftar till att undvika eller kringgå personens skyldigheter enligt lagen kan få en mindre eller

---

<sup>196</sup> <https://www.lobbying.ie/help-resources/guidance-notes/>, hämtat 2024-07-12.

<sup>197</sup> Artikel 13 i Lobbying Act.

<sup>198</sup> Artikel 18 i Lobbying Act.

<sup>199</sup> Artikel 18.f i Lobbying Act.

<sup>200</sup> Artikel 19 i Lobbying Act.

<sup>201</sup> Artikel 20.1 i Lobbying Act och irländska statliga Citizen Information Boards webbplats för samhällsinformation, <https://www.citizensinformation.ie/en/justice/criminal-law/criminal-trial/fines-for-criminal-offences/>, hämtat 2024-07-15.

en större sanktion. En mindre sanktion är råd, tillrättavisning eller varning. En större sanktion är en sanktionsavgift om högst 25 000 euro eller ett förbud för personen att registrera sig i lobbyingregistret i upp till två år.<sup>202</sup>

När det gäller övriga brott kan den som har begått ett sådant antingen, genom en summarisk rättegång och fällande dom, dömas att betala böter med högst 2 500 euro eller, efter åtal och fällande dom, till böter med ett obegränsat belopp eller fängelse i högst 2 år.<sup>203</sup>

Summariskt förfarande och dom för ett brott kan väckas och beslutas av kommissionen, medan åtal väcks av åklagare.<sup>204</sup> När det är en juridisk person som har begått brottet kan under vissa förutsättningar vissa nyckelpersoner bli medansvariga.

Kommissionen ska årligen lämna en rapport om tillämpningen av lagen och lämna den till parlamentet.<sup>205</sup> Rapporten publiceras också på webbplatsen för lobbyingregistret. Av rapporten för 2023, framgår bland annat följande.

De registrerade är strax över 25 000 och antalet redovisningar om lobbyverksamhet som mottogs var sammanlagt cirka 12 000. Kommissionen gjorde 1 026 förfrågningar om ytterligare information under året. I samtliga fall inkom den efterfrågade informationen. En ansökan om försenad publicering gjordes under 2023, och den ansökan bifölls. Förseningsperioden hade vid rapportens publicering löpt ut och redovisningen publicerats i sin helhet.

Kommissionen understryker i rapporten att den uppmuntrar efterlevnad i första hand. De ger alltid de registrerade möjlighet att uppfylla sina skyldigheter i efterhand innan straffrättsliga åtgärder vidtas med anledning av brott mot lagen. Kommissionen skriver samtidigt att den har mindre överseende med lobbyister som bedriver lobbyverksamhet utan att registrera sig, underlåter att lämna redovisning upprepade gånger eller underlåter att samarbeta med kommissionen. I sådana ärenden vidtar kommissionen rättsliga åtgärder. Men de flesta ärenden gäller mindre förseelser och i de flesta fall uppfyller personen sina skyldigheter i efterhand.

---

<sup>202</sup> The Standards Commissions webbplats för lobbyingregistret, <https://www.lobbying.ie/about-us/legislation/the-regulation-of-lobbying-and-oireachtas-allowances-to-members-amendment-act-2023/>, hämtat 2024-07-12.

<sup>203</sup> Artikel 20.2 i Lobbying Act.

<sup>204</sup> Artikel 20.4 i Lobbying Act.

<sup>205</sup> Artikel 25 i Lobbying Act.

Två utredningar om misstänkt oredovisad lobbyverksamhet inleddes under 2023. Kommissionen utfärdade 455 förelägganden om fast avgift. 399 av dem betalades och 44 eftergavs av olika skäl. Under 2023 utfärdade kommissionen totalt 162 meddelanden om potentiellt åtal för brott som rörde att redovisning inte alls hade lämnats in (126 fall) och att redovisning hade lämnats in för sent (36 fall). Majoriteten av dessa meddelanden ledde till att de registrerade uppfyllde sin skyldighet i efterhand och att åtal därför inte väcktes. Två åtal väcktes och i båda fallen uppfyllde den registrerade då sin skyldighet och kommissionen drog tillbaka sin talan. Ett åtal, som inleddes 2022, låg kvar hos domstolen i slutet av 2023.<sup>206</sup>

### 6.3.4 Tyskland

Sedan den 1 januari 2022 har Tyskland ett lobbyistregister på federal nivå.<sup>207</sup>

Syftet med registret är att göra verksamheten mer transparent och stärka allmänhetens förtroende för den politiska sfären. Ett annat syfte är att förse ledamöterna i förbundsdagen och den federal regeringen med närmare information om de företrädare för specialintressen som kontaktar dem.

#### Skyldighet att registrera sig vid regelbunden lobbyverksamhet

Enligt den tyska lagen ska såväl fysiska som juridiska personer registrera sig i registret om de bedriver verksamhet som innefattar kontakt med organ, ledamöter och partigrupper i förbundsdagen eller den federala regeringen i syfte att påverka politiska beslutsprocesser.<sup>208</sup> Även vissa aktörer som beställer sådan verksamhet för egen räkning, omfattas. Det är även möjligt att frivilligt registrera sig i registret.

Inte varje aktör som bedriver sådan representation av specialintressen som omfattas av lagstiftningen måste registrera sig. Endast

<sup>206</sup> Standards in Public Office Commission, *2023 Regulation of Lobbying Annual Report*, juni 2024, <https://www.lobbying.ie/media/6340/lobbying-annual-report-2023.pdf>, hämtad 2024-07-15.

<sup>207</sup> Lobbyregistergesetz, 16 April 2021, Federal Law Gazette 2021 I, p. 818, engelsk översättning finns på Bundestags webbplats: [https://www.bundestag.de/resource/blob/991942/bd853c0d6191d14fc096cf299ccd5fd2/Kon-solidierte-Fassung-LobbyRG-2024\\_EN.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/991942/bd853c0d6191d14fc096cf299ccd5fd2/Kon-solidierte-Fassung-LobbyRG-2024_EN.pdf)

<sup>208</sup> 1 § Lobbyregistergesetzes.

aktörer som bedriver verksamheten på regelbunden eller permanent basis, kommersiellt för tredje part eller mot ersättning eller i en omfattning som överstiger 30 kontakter under en period om tre månader måste registrera sig. Därutöver exkluderas ett antal aktörer, bland annat fysiska personer som tar kontakter uteslutande för personliga intressen, fackföreningar, politiska partier och religiösa samman slutningar.<sup>209</sup>

### Uppgifter ska lämnas om aktör och lobbyverksamhet

I registreringsskyldigheten ingår att lämna ett antal uppgifter för publicering i registret. Det handlar dels om uppgifter om aktören som sådan, dels om den verksamhet som bedrivs. Den förstnämnda kategorin handlar om uppgifter om namn, adress och organisations typ med mera. Sedan den 1 mars 2024 är aktörerna även skyldiga att lämna uppgifter om huruvida vissa fysiska personer som är involverade i verksamheten har eller har haft uppdrag i förbundsdagen eller den federala regeringen de senaste fem åren.

Vad gäller verksamheten ska aktörerna lämna uppgifter om intresseområde, mål med verksamheten samt beskrivning av verksamheten. Därutöver ska aktören även lämna uppgifter om syftet med verksamheten, särskilt detaljerade uppgifter om det specifika lagstiftningsförslag på federal nivå eller EU-nivå som verksamheten syftar till att påverka. Vidare ska aktörerna lämna uppgifter om uppdragsgivare, antalet anställda som är involverade i den aktuella verksamheten samt storleken på utgifter för att finansiera verksamheten. Aktören är även skyldig att lämna uppgifter om donationer och bidrag till verksamheten.<sup>210</sup>

### De registrerade ska följa en uppförandekod

De som registrerar sig i lobbyregistret måste acceptera en särskild uppförandekod.<sup>211</sup> Enligt uppförandekoden förbinder sig aktörerna att verka på grundval av öppenhet, transparens, ärlighet och integri-

---

<sup>209</sup> 2 § Lobbyregistergezet.

<sup>210</sup> 3 § Lobbyregistergezet.

<sup>211</sup> 5 § Lobbyregistergezet, uppförandekoden finns översatt till engelska på [https://www.bundestag.de/resource/blob/991938/59d2697b090ccb670beac47d259407ba/Verhaltenskodex-2024\\_EN.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/991938/59d2697b090ccb670beac47d259407ba/Verhaltenskodex-2024_EN.pdf)



tet. Verksamheten ska vidare bedrivas på ett öppet sätt i varje kontakt. Företrädarna ska avslöja sin identitet och sina intressen och, i förekommande fall, sin klients identitet och intresse, i samband med kontakter. Enligt uppförandekoden ska aktörerna inte göra ersättningen för verksamheten beroende av hur framgångsrik verksamheten är.

## Tillsyn och sanktioner

Aktörer som inte följer skyldigheten att registrera sig kan bestraffas med böter på upp till 50 000 euro.<sup>212</sup>

Överträdelse av uppförandekoden publiceras i Lobbyregistret.

### 6.3.5 EU

Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen har ett gemensamt öppenhetsregister. Registret grundar sig på ett interinstitutionellt avtal av den 20 maj 2021 mellan institutionerna. Öppenhetsregistret utgörs av en databas med intresseföreträdare som bedriver verksamhet för att påverka EU:s politik och beslutsfattande. Av registret framgår av vem och på vems vägnar intressebevakningen sker samt vilka resurser som anslås för den. De som registrerar sig i öppenhetsregistret måste följa en uppförandekod. Vidare har var och en av institutionerna ytterligare regler för att stärka öppenheten.

## Lobbying i EU och bakgrund till öppenhetsregistret

Att EU-institutionerna interagerar med grupper och organisationer som företräder specifika intressen och bedriver lobbyverksamhet ses som en legitim och nödvändig del av beslutsprocesserna inom EU. I fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) slås fast att EU:s institutioner på lämpligt sätt ska ge medborgarna och de representativa sammanslutningarna möjlighet att ge uttryck för och offentligt diskutera sina åsikter på alla unionens åtgärdsområden. Vidare anges att institutionerna ska föra en öppen, tydlig och regelbunden

---

<sup>212</sup> 7 § Lobbyregistergezetts.

dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället.<sup>213</sup>

Europaparlamentet och Europeiska kommissionen har haft öppenhetsregister sedan 1990-talet. Ett interinstitutionellt avtal om ett gemensamt öppenhetsregister har funnits mellan Europaparlamentet och kommissionen sedan 2011.<sup>214</sup>

Genom det interinstitutionella avtalet av 2021 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen inrättades ett gemensamt öppenhetsregister för alla de tre institutionerna.<sup>215</sup> Nytt är också att öppenhetsregistret är obligatoriskt på så sätt att det föreskrivs att institutionerna ska göra registreringen till en förutsättning för vissa viktiga lobbyverksamheter. Dessutom fastställs den detaljerade information som registrerade är skyldiga att ange i öppenhetsregistret samt en uppförandekod som de måste följa för att få vara registrerade.<sup>216</sup>

År 2022 var första året som det obligatoriska öppenhetsregistret genomfördes fullt ut.<sup>217</sup>

## Syfte och utgångspunkter för det interinstitutionella avtalet

Genom avtalet upprättas en ram och principer för en samordnad strategi från de tre institutionernas sida, avseende en öppen och etisk intressebevakning.<sup>218</sup>

Det anges särskilt att avtalet inte ska påverka utövandet av rättigheter enligt artikel 11.4 i EU-fördraget, om det europeiska medborgarinitiativet, och artikel 227 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, om rätten att göra framställningar till Europaparlamentet.<sup>219</sup>

---

<sup>213</sup> Artikel 11.1 och 11.2 i EU-fördraget.

<sup>214</sup> Regeringskansliet, Faktapromemoria 2016/17:FPM20, *Interinstitutionellt avtal om ett obligatoriskt öppenhetsregister*, 2016-10-31.

<sup>215</sup> Interinstitutionellt avtal av den 20 maj 2021 mellan Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen om ett obligatoriskt öppenhetsregister (det interinstitutionella avtalet).

<sup>216</sup> Skäl 7 och artikel 1 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>217</sup> Styrelsen för öppenhetsregistret för Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen, Årsrapport om hur öppenhetsregistret fungerar 2022 (årsrapporten för 2022), s. 3.

<sup>218</sup> Artikel 1 första stycket i det interinstitutionella avtalet.

<sup>219</sup> Skäl 17 i det interinstitutionella avtalet.

## En styrelse och ett sekretariat administrerar registret

Öppenhetsregistret är en webbdatabas som är tillgänglig på internet.<sup>220</sup> Registret sköts gemensamt av Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen genom dels en styrelse, dels ett sekretariat.<sup>221</sup>

Registrets styrelse består av generalsekreterarna vid de tre institutionerna som enligt ett roterande system ska inneha ordförandeskapet för en period på ett år. Styrelsen ska sammanträda minst en gång per år och bland annat övervaka det övergripande genomförandet av avtalet, fastställa registrets årliga prioriteringar och utfärda allmänna instruktioner till sekretariatet.<sup>222</sup>

Sekretariatet består av de enhetschefer, eller motsvarande, som är ansvariga för öppenhetsfrågor vid varje institution och deras respektive personal. En av enhetscheferna ska utses till samordnare med uppgift att representera sekretariatet och övervaka det dagliga arbetet med hänsyn till de undertecknande institutionernas gemensamma intresse. Sekretariatet ska bland annat fastställa riktlinjer för registrerade för att säkerställa att det interinstitutionella avtalet tillämpas på ett konsekvent sätt. Det ska ansvara för it-utveckling och underhåll av registret. Det ska också besluta vilka sökande som har rätt att införas i registret och övervaka registrets innehåll. Sekretariatet ska tillhandahålla en hjälpcentral för sökande och registrerade och anordna kommunikations- och informationskampanjer som riktas till intressenter. Sekretariatet ska utarbeta utkast till årsrapport, som antas av styrelsen.<sup>223</sup>

## Intresseföreträdare ska registrera sig i öppenhetsregistret i utbyte mot att få bedriva viss lobbyverksamhet

En intresseföreträdare är en fysisk eller juridisk person, formell eller informell grupp, sammanslutning eller nätverk, som bedriver sådan verksamhet som omfattas av det interinstitutionella avtalet.<sup>224</sup>

---

<sup>220</sup> En av Europeiska unionens officiella webbplatser, <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redir=false&locale=sv>, hämtat den 25 september 2023.

<sup>221</sup> Artikel 7 och 8 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>222</sup> Artikel 7 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>223</sup> Artikel 6.4–8 och artikel 8 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>224</sup> Artikel 2 a i det interinstitutionella avtalet.

Verksamhet som omfattas av avtalet är sådan som bedrivs i syfte att påverka utformningen eller genomförandet av politik eller lagstiftning, eller beslutsprocesserna för de undertecknande institutionerna eller unionens andra institutioner, organ och byråer. Omfattad verksamhet inbegriper i synnerhet bland annat:

- Anordnande av eller deltagande i möten, konferenser eller evenemang samt deltagande i liknande kontakter med unionens institutioner.
- Bidrag till eller deltagande i samråd, utfrågningar eller liknande initiativ.
- Anordnande av informationskampanjer, plattformar, nätverk och gräsrotsinitiativ.
- Utarbetande eller beställning av policy- och ståndpunktsdokument, ändringsförslag, opinionsundersökningar och enkäter, öppna brev och annat kommunikations- eller informationsmaterial, samt beställning och genomförande av forskning.<sup>225</sup>

I avtalet föreskrivs en rad undantag när det gäller vilken verksamhet som omfattas. Det handlar bland annat om verksamhet som rör rättsprocesser eller administrativa förfaranden liksom förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter. Även möten och annan verksamhet där fysiska personer agerar helt i egenskap av privatpersoner undantas. Verksamhet som bedrivs av vissa typer av organ undantas också, såsom medlemsstaternas offentliga myndigheter, samman slutningar och nätverk av offentliga myndigheter, mellanstatliga organisationer samt politiska partier, religiösa samfund eller sammanslutningar och filosofiska organisationer.<sup>226</sup>

Intresseföreträdare uppmanas att frivilligt registrera sig i öppenhetsregistret. De tre institutionerna som ingår avtalet har vidare beslutat om regler för att göra registrering till ett villkor för att få utföra viss verksamhet i samband med intressebevakning.<sup>227</sup> Det innebär att även om det är frivilligt att registrera sin organisation, så kommer företrädare för intressegrupper inte att få utföra vissa aktiviteter vid institutionerna om de inte är registrerade.

---

<sup>225</sup> Artikel 3 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>226</sup> Artikel 4 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>227</sup> Artikel 5 i det interinstitutionella avtalet.

När det gäller Europaparlamentet måste lobbyister registrera sig i öppenhetsregistret bland annat för att kunna ha möten med ledamöter, få passerkort till Europaparlamentets lokaler, få tillgång till viss stödverksamhet och utskick samt för att kunna tala vid utskottsutfrågningar. Tvärpolitiska grupper är inofficiella grupper som bildats av enskilda ledamöter i syfte att informellt utbyta åsikter i specifika frågor och främja kontakter mellan ledamöterna och det civila samhället. Bara lobbygrupper som är registrerade i öppenhetsregistret får delta i aktiviteter som arrangeras av tvärpolitiska grupper eller andra inofficiella grupper i parlamentets lokaler, erbjuda stöd till dem eller vara med som värd för deras evenemang. De tvärpolitiska gruppernas ordförande måste dessutom göra en årlig deklaration av erhållet stöd, oavsett om stödet har getts i kontanta medel eller i natura (till exempel sekreterarhjälp).<sup>228</sup>

För Europeiska kommissionens del gäller registreringskrav för att få ha möten med beslutsfattare, få del av stödverksamhet och vissa utskick samt för att få delta i vissa expertgrupper.<sup>229</sup>

I fråga om Europeiska unionens råd ställs krav på registrering för att få del av vissa informationsutskick samt för att kunna ha möten med chef och biträdande chef för det roterande ordförandeskapet. Registrering är även nödvändig för att kunna ha möten med inkommande ordförandeskap, rådets generalsekreterare och generaldirektörer.<sup>230</sup>

## De registrerade ska följa en uppförandekod

För att intresseföreträdare ska ha rätt att vara registrerad i öppenhetsregistret måste de, förutom att bedriva omfattad verksamhet, följa den uppförandekod som finns i bilaga 1 till avtalet.<sup>231</sup>

<sup>228</sup> Artikel 11.2, 11.3, 35 och 123 i Europaparlamentets arbetsordning. Bestämmelser om deltagande av företrädare för intressegrupper i evenemang i Parlamentets lokaler, Presidiets beslut av den 12 juni 2023.

<sup>229</sup> Artikel 7 i Kommissionens beslut av den 31 januari 2018 om en uppförandekod för Europeiska kommissionens ledamöter (2018/C 65/06). Punkten 5 i Europeiska kommissionens arbetsmetoder. Kommissionens beslut 2014/838/EU och 2014/839/EU, Euratom av den 25 november 2014 om offentliggörande av information om möten som hålls mellan kommissionens generaldirektörer och organisationer eller egenföretagare. Artikel 8 i kommissionens beslut C(2016)3301 om övergripande regler för inrättandet av kommissionens expertgrupper och för deras funktion. Europeiska kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning (SWD[2017]350), särskilt kapitel 7 – riktlinjer för samråd med berörda parter.

<sup>230</sup> Artikel 3–6 i Rådets beslut (EU) 2021/929 av den 6 maj 2021 om reglering av kontakter mellan rådets generalsekretariat och företrädare för intressegrupper.

<sup>231</sup> Artikel 6 i det interinstitutionella avtalet.

I uppförandekoden anges bland annat att de registrerade ska agera i överensstämmelse med avtalet och att de särskilt ska bland annat

- i sina förbindelser med någon av unionens institutioner, alltid identifiera sig och ange den eller de enheter de arbetar för eller företräder
- ange vilka intressen och mål de arbetar för samt vilka klienter eller medlemmar de företräder
- inte skaffa sig eller försöka skaffa sig information eller beslut på ett oärligt sätt eller genom att utöva otillbörliga påtryckningar, bete sig olämpligt eller använda ett kränkande språk
- inte missbruka sin registrering för kommersiell vinst eller förvränga eller ge en missvisande bild av vad registreringen innebär
- inte skada registrets eller unionens institutioners anseende eller använda deras logotyper utan uttryckligt tillstånd
- svara för att de uppgifter de lämnar vid registreringen är fullständiga, aktuella, korrekta och inte vilseledande
- respektera, och inte försvåra genomförandet och tillämpningen av regler, uppförandekoder och riktlinjer som fastställts av unionens institutioner
- inte försöka förmå ledamöter eller personal vid unionens institutioner att bryta mot de regler och uppförandenormer som gäller för dem
- om de anställer före detta ledamöter eller personal vid unionens institutioner, ta vederbörlig hänsyn till kraven på sekretess och de regler som dessa personer är bundna av efter att ha lämnat sina respektive institutioner, i syfte att förebygga intressekonflikter
- om de är involverade i ett klient-mellanhands-förhållande säkerställa att parterna i ett sådant förhållande är införda i registret
- när de lägger ut vissa uppgifter på tredje parter, se till att sådana parter följer de normer som gäller för registrerade
- på begäran överlämna underlag till sekretariatet samt samarbeta lojalt och konstruktivt med sekretariatet

- godkänna att de kan bli föremål för utredning och i tillämpliga fall åtgärder
- vidta lämpliga åtgärder för att säkerställa att deras anställda känner till sin skyldighet som registrerade att följa uppförandekoden
- informera klienter som de företräder om deras skyldighet som registrerade att följa uppförandekoden
- respektera, och inte försvåra tillämpningen av, de specifika regler för tillträde och säkerhet som fastställts av institutionerna.<sup>232</sup>

Alla fysiska eller juridiska personer får lämna in ett klagomål till sekretariatet om en registrerads påstått bristande efterlevnad. Klagomålen ska vara skriftliga och innehålla belägg. Den klagandes namn och kontaktuppgifter ska anges och klagomålet ska lämnas in inom ett år efter den påstått bristande efterlevnaden.<sup>233</sup>

### **I registret finns detaljerade uppgifter om registrerad, intressen som företräds och resurser som används**

I bilaga 2 till det interinstitutionella avtalet finns detaljerade instruktioner för vilken information som den registrerade ska anmäla till registret. Det handlar om allmänna uppgifter om den registrerades namn och säte, organisationsform, antal personer som deltar i den omfattade verksamheten och namn på den person som är juridiskt ansvarig för enheten och den som ansvarar för kontakterna med unionen. Vidare ska den registrerade lämna uppgifter om företrädda intressen och bekräftelse på att den bedriver verksamhet i enlighet med uppförandekoden. Den registrerade ska också anmäla uppgifter om organisationer som den tillhör som medlem och enheter som den registrerade är ansluten till samt kopplingar till unionens institutioner eller verksamhet. Vidare ska den registrerade anmäla finansiell information i olika avseenden, bland annat om kostnader och intäkter, för sig själva och för mellanhänder, som kan hänföras till omfattad verksamhet.<sup>234</sup>

---

<sup>232</sup> Bilaga 1 till det interinstitutionella avtalet.

<sup>233</sup> Punkten 2 i bilaga 3 till det interinstitutionella avtalet.

<sup>234</sup> Bilaga 2 till det interinstitutionella avtalet.

Öppenhetsregistret ger en ögonblicksbild av vilka lobbyverksamheter som intresseföreträdare för närvarande bedriver. Uppgifterna i registret ändras ständigt och vissa intressegrupper är endast registrerade under en begränsad period, medan andra kan finnas kvar i databasen under längre tid. Genom att registrera sig åtar sig företrädare för intressegrupper att tillhandahålla information som är fullständig, uppdaterad och inte vilseledande vid tidpunkten för registreringen, och de är ytterst ansvariga för att deras registreringsuppgifter är korrekta. I detta syfte uppmuntras de registrerade att se över och uppdatera den information som lämnas så snart som större förändringar inträffar, och de måste uppdatera registreringen varje år för att vara kvar i öppenhetsregistret.<sup>235</sup>

### Registret övervakas av sekretariatet

Sekretariatet ska övervaka registreringarna och utvärdera om de registrerade har fortsatt rätt att vara införda i registret och om de följer uppförandekoden.

Sekretariatet får göra utredningar på grundval av klagomål om att en registrerad inte har följt uppförandekoden, samt på eget initiativ mot bakgrund av upplysningar om att den registrerade eventuellt inte längre uppfyller de krav som ger denne rätt att vara införd i registret.

I samband med sekretariatets övervakning eller utredning ska de registrerade på begäran uppvisa underlag som styrker att de uppgifter som lämnats angående deras registrering fortfarande är korrekta. De registrerade ska också samarbeta lojalt och konstruktivt i enlighet med de förfaranden som anges i det interinstitutionella avtalet.

Om sekretariatet fastställer att en registrerad inte har rätt att vara införd i registret ska sekretariatet stryka den berörda från registret. Om det sker av skäl som rör bristande efterlevnad, kan sekretariatet även, när så är lämpligt mot bakgrund av den bristande efterlevnads allvar, förbjuda den berörda företrädaren för intressegruppen att registrera sig på nytt under en period på mellan 20 arbetsdagar och två år. Sekretariatet kan också välja att offentliggöra den åtgärd som vidtagits på registrets webbplats.<sup>236</sup>

---

<sup>235</sup> Årsrapporten för 2022, s. 9.

<sup>236</sup> Artikel 6.6, 6.7 och 6.8 samt bilaga 3 till det interinstitutionella avtalet.



Av styrelsens årsrapport för 2022 framgår att sekretariatet under 2022 mottog 65 nya klagomål, jämfört med 29 föregående år. Detta belyser, enligt styrelsen, den ökade synligheten hos öppenhetsregistret och dess klagomålsmekanism. Över hälften av klagomålen avsåg brister i riktighet och fullständighet hos den information som lämnades vid registreringen. Samtliga inkom med begärd komplettering inom tidsfristen. Andra fall rörde påstådda överträdelser gällande skyldigheten att ange vilka kunder eller ledamöter som den registrerade företrädare. Det är tydligt att det hos allmänheten finns en växande oro över underliggande intressen som kan främjas av organisationer genom samverkan, medlemskap eller sponsring, vilket är information som ska anges vid registreringen. Sekretariatet inledde också egna utredningsärenden. Vissa utredningar ledde till att den berörda ströks från registret men sekretariatet ansåg inte att det var nödvändigt att vidta andra åtgärder mot någon registrerad.<sup>237</sup>

### Andra än de tre institutionerna uppmanas att delta frivilligt

För att främja öppenhet även utanför parlamentet, rådet och kommissionen innehåller det interinstitutionella avtalet föreskrifter om arrangemang som gör det möjligt för unionens andra institutioner, organ och byråer, samt för medlemsstaters permanenta representationer, att frivilligt tillämpa avtalets principer samt att få stöd från registrets sekretariat och hjälpcentral.<sup>238</sup>

Alla medlemsstater har åtagit sig att under sitt ordförandeskap och under de sex månader som föregår det, ställa som villkor för möten mellan deras respektive ständiga representant och ställföreträdande ständiga representant för EU och företrädare för intressegrupper att företrädarna ska registreras i öppenhetsregistret.<sup>239</sup> Under 2022 och 2023 gällde detta bland annat Sverige. Regeringskansliet publicerar på sin webbplats också uppgifter om vissa möten.<sup>240</sup>

---

<sup>237</sup> Årsrapporten för 2022, s. 11.

<sup>238</sup> Skäl 9 och artikel 11 och 12 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>239</sup> Årsrapporten för 2022, s. 5.

<sup>240</sup> Regeringskansliets webbplats, <https://www.regeringen.se/sverige-i-eu/eu-representationen/oppenhetsregistret>, uppgifter hämtade den 22 september 2023.

## Styrelsen ska lämna en årsrapport

Styrelsen ska anta en årsrapport om registrets funktionssätt under föregående år. Den ska bland annat omfatta ett avsnitt med faktauppgifter om registret, dess innehåll och eventuella förändringar i registret. Styrelsen ska överlämna årsrapporten till de undertecknande institutionerna och se till att den offentliggörs på registrets webbplats.<sup>241</sup>

Av årsrapporten från 2022 framgår att öppenhetsregistret har ökat stadigt i storlek från att det skapades, som en gemensam offentlig databas för Europaparlamentet och Europeiska kommissionen, till det nuvarande obligatoriska trepartssystemet. Men efter genomförandet av det nya interinstitutionella avtalet bromsades denna trend. Framför allt ledde omställningen och ökningen av behörighetskontrollerna till en betydande minskning av det totala antalet registrerade, från 13 366 till 12 425 i slutet av 2022.<sup>242</sup>

Under 2022 ökade antalet besök på öppenhetsregistrets webbplats, till totalt 431 345 besök. Under 2022 var den data som överfördes från öppenhetsregistret till data.europe.eu den elfte mest granskade bland mer än 1 500 000 datauppsättningar som offentliggjordes där.<sup>243</sup>

## Institutionerna offentliggör uppgifter om möten i viss utsträckning

Det finns ytterligare åtgärder för öppenhet som gäller för varje institution. Som framgått tillämpar alla tre institutionerna i princip regeln att de endast träffar företrädare för intressegrupper som är registrerade i öppenhetsregistret. Detta tillsammans med andra villkor syftar till att göra det obligatoriskt för intressebevakare att registrera sig i öppenhetsregistret. Men uppgifter om de möten som äger rum offentliggörs också i olika utsträckning av institutionerna, i enlighet med deras regler och riktlinjer om det.

---

<sup>241</sup> Artikel 13 i det interinstitutionella avtalet.

<sup>242</sup> Årsrapporten för 2022, s. 13.

<sup>243</sup> Årsrapporten för 2022, s. 17.

*Europaparlamentet*

För varje betänkande är föredragande, skuggföredragande och utskottsordförande skyldiga att offentliggöra information på internet om sina planerade möten med företrädare för intressegrupper som avser sådan verksamhet som omfattas av det interinstitutionella avtalet, oavsett var mötena äger rum. De offentliggjorda uppgifterna måste visa bland annat datum och syfte med mötet samt uppgifter om företrädaren för intressegruppen. Den 15 januari 2023 hade ledamöterna rapporterat 12 040 möten för kalenderåret 2022. Sedan mandatperiodens början har 481 ledamöter tillkännaggett minst ett möte, varav 54 för första gången under 2022.<sup>244</sup>

Inga övriga ledamöter, och inte heller utskottens vice ordförande, delegationsordförande eller samordnare, har någon rättslig skyldighet att offentliggöra uppgifter om sina möten men de kan göra det på frivillig basis. Enligt Europaparlamentets arbetsordning bör ledamöterna på internet offentliggöra alla planerade möten med företrädare för intressegrupper som omfattas av öppenhetsregistret. Information om mötena offentliggörs i så fall på ledamöternas profilsidor på internet. Men undantag finns. Ledamöterna får inte offentliggöra ett möte vars yppande skulle äventyra en persons liv, fysiska integritet eller frihet, och får även besluta att inte offentliggöra ett möte om det finns andra tvingande skäl för att upprätthålla konfidentialitet. Sådana möten ska i stället redovisas för talmannen, som ska behandla denna information konfidentiellt eller besluta om ett anonymiserat eller försenat offentliggörande. Presidiet ska fastställa på vilka villkor talmannen får offentliggöra en sådan redovisning.<sup>245</sup>

Ledamöter av Europaparlamentet som utarbetar betänkanden eller yttranden kan välja att bifoga ett lagstiftningsavtryck till sina betänkanden. En sådan förteckning kan visa på omfattningen av extern expertis och åsikter som föredraganden har tagit emot. Förteckningen offentliggörs sedan tillsammans med betänkandet när det antagits av utskottet, och därigenom blir det möjligt att se vem föredraganden har lyssnat på innan frågan går till slutlig omröstning i hela parlamentet.<sup>246</sup>

Vidare finns regler om att ledamöter och grupper ska redogöra för alla bidrag, såväl ekonomiska som andra, senast vid utgången av

<sup>244</sup> Årsrapporten för 2022, s. 6.

<sup>245</sup> Artikel 11.3 i Europaparlamentets arbetsordning samt artikel 7 i bilaga I till arbetsordningen.

<sup>246</sup> Europaparlamentet, Meddelande från presidiet nr 1/2016.

efterföljande månad. Det framgår bland annat av uppförandekoden för Europaparlamentets ledamöter.<sup>247</sup>

### *Europeiska unionens råd*

Som en ytterligare åtgärd för att förbättra öppenheten och uppmuntra till registrering bör, enligt rådets riktlinjer, företrädare för intressegrupper som närvarar vid ett möte i rådet eller dess förberedande organ anges i den preliminära föredragningslistan. Rådets årsrapport om genomförandet av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1049/2001 av den 30 maj 2001 om allmänhetens tillgång till Europaparlamentets, rådets och kommissionens handlingar innehåller relevant information om närvaron av företrädare för intressegrupper vid rådets eller dess förberedande organs möten.<sup>248</sup>

### *Europeiska kommissionen*

Kommissionen offentliggör information online om alla möten med registrerade företrädare för intressegrupper.<sup>249</sup> År 2022 offentliggjorde kommissionen information om möten som hölls med 2 099 registrerade aktörer. Dessa registrerade aktörer höll 4 416 möten med kommissionsledamöter eller medlemmar av kommissionärernas kanslier och 686 möten med kommissionens generaldirektörer.<sup>250</sup>

---

<sup>247</sup> Artikel 4 i Uppförandekod för Europaparlamentets ledamöter avseende ekonomiska intressen och intressekonflikter.

<sup>248</sup> Riktlinjer för tillfällig närvaro av tredje parter, inbegripet företrädare för intressegrupper, vid rådets eller dess förberedande organs sammanträden, 22 juli 2021.

<sup>249</sup> Kommissionens beslut 2014/839/EU, Euratom av den 25 november 2014 om offentliggörande av information om möten som hålls mellan kommissionsledamöter och organisationer eller egenföretagare, EUT L 343, 28.11.2014, s. 22.

<sup>250</sup> Årsrapporten för 2022, s. 7.

## 7      Insynslagens administration och partiernas finansiering

### 7.1      Inledning

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. I avsnitt 3.2.1 redogör vi för insynslagens bestämmelser. Sedan insynslagen trädde i kraft den 1 april 2018 har intäktsredovisningar lämnats in av partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter enligt den lagen i minst sex omgångar. Dessförinnan fanns den tidigare insynslagen som trädde i kraft den 1 april 2014.

Kommittén har ställt frågor till Kammarkollegiet om hur administrationen av insynslagen fungerat och myndigheten har lämnat en redogörelse för det.

Vi har också gått igenom de uppgifter som finns tillgängliga på Kammarkollegiets webbplats i relevanta delar, om partiernas samt ledamöters och ersättares finansiering. Även Kammarkollegiets beslut i vissa av de tillsynsärenden som har förekommit har kommittén tagit del av.

När det gäller bidrag till partier och kandidater från organisationer på arbetsmarknaden har kommittén även tagit del av uppgifter om detta på partiernas och organisationernas webbplatser samt ställt frågor om det till de största organisationerna på arbetsmarknaden och till riksdagspartiernas partisekreterare.

Förekomsten av utländska bidrag till partier och kandidater har kommittén undersökt bland annat genom att ställa frågor om det till riksdagspartiernas partisekreterare och i en enkät till riksdagsledamöter.

Vad som har framkommit genom nu nämnda åtgärder, om insynslagens administration (avsnitt 7.2) och partiernas och kandidaternas finansiering i vissa delar (avsnitt 7.3), redogör vi för i detta kapitel.

## 7.2 Hur har insynslagens administration fungerat?

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Kammarkollegiets uppdrag kan sägas bestå i tre delar; att ta emot intäktsredovisningar, att göra intäktsredovisningarna tillgängliga för allmänheten (avsnitt 7.2.1) och att utöva tillsyn över att bestämmelserna i insynslagen följs (avsnitt 7.2.2).

Redogörelsen i detta avsnitt bygger på uppgifter från Kammarkollegiet till kommittén.<sup>1</sup> Till viss del bygger den också på uppgifter på myndighetens webbplats och beslut i tillsynsärenden.

### 7.2.1 Mottagande och offentliggörande av redovisningar

I detta avsnitt redovisar vi Kammarkollegiets uppgifter till kommittén om myndighetens iakttagelser vid och erfarenheter av uppdragen att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar.

### Hur det går till att lämna in redovisning

En intäktsredovisning kan lämnas in till Kammarkollegiets digitalt via myndighetens e-tjänst för ändamålet eller på papper. Redovisningen ska undertecknas av den redovisningsskyldiga ledamoten eller ersättaren eller behöriga företrädaren för föreningen. I e-tjänsten undertecknas redovisningen med hjälp av Bank-ID.

Kammarkollegiets e-tjänst är utvecklad för att hantera flera användare av ett och samma konto. Det kan till exempel gå till så att den ekonomiansvariga i en partiförening skapar en profil, börjar fylla i uppgifter och därefter bjuder in behörig företrädare för att underteckna redovisningen samt revisor för att granska uppgifterna och lämna yttrande. Det går även att som användare skriva ut eller omvandla en redovisning till pdf-format för att skicka till revisor eller kollega. I e-tjänsten får den som redovisar kryssa i en ruta om föreningen har revisor och därefter ladda upp yttrandet som en bilaga till intäktsredovisningen. Revisorn kan alltså antingen granska ifyllda uppgifter direkt i e-tjänsten eller så kan partiet spara uppgifterna i en pdf-fil och skicka den till sin revisor för granskning.

---

<sup>1</sup> Kammarkollegiet lämnade den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024) en skriftlig redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen till kommittén.

E-tjänsten är öppen från april till december varje år och sista dag att lämna in en redovisning är den 1 juli. Intäktsredovisningar lämnas i huvudsak in digitalt. Kammarkollegiet har endast fått in ett fåtal intäktsredovisningar via post under de år lagstiftningen har varit i kraft.

## När och hur allmänheten kan ta del av uppgifterna

De intäktsredovisningar som lämnas in till Kammarkollegiet läggs ut på myndighetens webbplats för allmänheten att ta del av så snart de är undertecknade och inskickade. Kammarkollegiet granskar inte intäktsredovisningarna innan de publiceras på webbplatsen. Myndigheten offentliggör alltså löpande de intäktsredovisningar som har lämnats till myndigheten. Samtliga uppgifter i intäktsredovisningarna publiceras, förutom uppgifter om enskilda bidragsgivares identitet när de är fysiska personer.<sup>2</sup> Inte heller yttrande från revisor publiceras.

De uppgifter som inte publiceras kan begäras ut, varvid Kammarkollegiet prövar om utlämning ska ske med hänsyn till bestämmelser om offentlighet och sekretess. Oftast finns det inget hinder mot att lämna ut uppgifterna.

På Kammarkollegiets webbplats går det att bläddra bland inlämnade intäktsredovisningar, och läsa dem från början till slut. Det går också att på olika sätt söka, filtrera och jämföra redovisningar eller uppgifter i redovisningar. Vidare går det att se statistik, bland annat om dem som har haft mest intäkter över året. Alla uppgifter som har kommit in sedan 2018 går även att ladda ner i en CSV-fil, vilket gör det möjligt för enskilda att göra egna sammanställningar av uppgifterna.

Det finns på webbplatsen en visualiseringstjänst som bland annat kan visa antal redovisningar på samma politiska nivå, det totala beloppet redovisade intäkter för det senaste året fördelat på partitillhörighet eller de partier som har redovisat mest intäkter.

I söktjänsten finns ett fritextfält där användaren kan söka efter namn eller organisationsnummer på en specifik partiförening, ledamot eller ersättare. Det går också att filtrera på politisk nivå eller geografisk tillhörighet. I jämförelsetjänsten går det att filtrera på år,

---

<sup>2</sup> Detta följer av 27 § insynslagen.

intäkts typer, geografisk och politisk tillhörighet. Det går att ta fram uppgifter för att jämföra olika partiers intäkter och ett partis intäkt från år till år.

Det går att dela sökresultat och jämförelser via e-post eller sociala medier.

### **Antal inlämnade intäktsredovisningar**

Innan den nu gällande insynslagen trädde i kraft, den 1 april 2018, tog Kammarkollegiet emot cirka 13 intäktsredovisningar per år. Antalet inlämnade intäktsredovisningar ökade markant när insynslagen trädde i kraft, eftersom antalet redovisningsskyldiga då utökades till att även omfatta sidoorganisationer, partier verksamma på regional och lokal nivå samt ledamöter och ersättare till ledamöter i samtliga politiska församlingar. Men alla dessa aktörer är inte skyldiga att lämna redovisning utan de på regional och lokal nivå är undantagna från skyldigheten om deras intäkter understiger en viss beloppsgräns (se avsnitt 3.2.1).

För räkenskapsåret 2018 fick Kammarkollegiet in intäktsredovisningar enligt både den tidigare insynslagen och den nu gällande insynslagen, med hänsyn till övergångsbestämmelser.

I tabell 7.1 finns en sammanställning över de intäktsredovisningar och ärenden om intäktsredovisningar som Kammarkollegiet hade fått in sedan insynslagen trädde i kraft och till och med den 5 mars 2024.



**Tabell 7.1     Antal lämnade intäktsredovisningar 2019–2023**

Inlämnad år	Antal publicerade intäktsredovisningar	Antal ärenden om intäktsredovisningar*
2019	401 enligt nu gällande insynslag – varav 87 utvisade intäkter under gränsen för redovisningsskyldighet 10 enligt tidigare gällande insynslag	435
2020	292 enligt nu gällande insynslag – varav 26 utvisade intäkter under gränsen för redovisningsskyldighet	303
2021	416 enligt nu gällande insynslag – varav 78 utvisade intäkter under gränsen för redovisningsskyldighet	448
2022	436 enligt nu gällande insynslag – varav 49 utvisade intäkter under gränsen för redovisningsskyldighet	471
2023	411 enligt nu gällande insynslag – varav 38 utvisade intäkter under gränsen för redovisningsskyldighet	425

Anm.: \* Ett nytt ärende inleds varje gång en intäktsredovisning lämnas in även om den avser en redovisningsskyldig som tidigare har lämnat in en redovisning för samma period.

Källa: Kammarkollegiet.

Differensen mellan antal publicerade intäktsredovisningar och antalet ärenden om intäktsredovisningar förklaras huvudsakligen av att redovisningsskyldiga som har lämnat in en redovisning ibland lämnar in en ny redovisning senare, som då ersätter den ursprungliga. Det kan till exempel bero på att den redovisningsskyldiga har placerat en intäkt på fel plats, missat att redovisa en intäkt eller missat att lägga till en bilaga till sin redovisning och därför lämnar in en ny korrekt redovisning. Det är endast den senast inlämnade redovisningen för en redovisningsskyldig som finns publicerad på webbplatsen.

Antalet redovisningar som har lämnats in till Kammarkollegiet har legat på ungefär samma nivå år från år.

Kammarkollegiet känner inte till om det antal redovisningar som kommit in är korrekt i förhållande till antalet redovisningsskyldiga. Detta beror på att det inte finns någon anmälningsskyldighet för en förening, ledamot eller ersättare till ledamot som inte är skyldig att lämna redovisning. Kammarkollegiet har ingen förteckning över vilka som kan vara redovisningsskyldiga.

Myndigheten anser sig inte ha i uppdrag att aktivt begära in uppgifter från de som skulle kunna vara redovisningsskyldiga, såvida inte en anmälan kommer in eller det framkommer särskilda omständigheter som ger anledning att anta att någon inte lämnat in en intäktsredovisning.

Det finns därmed ett potentiellt mörkertal av redovisningsskyldiga som inte redovisar sina intäkter.

Att intäktsredovisning ibland lämnas in trots att intäkterna understiger beloppsgränsen för redovisningsskyldighet kan i vissa fall bero på att föreningen är en sådan som alltid är skyldig att lämna redovisning oavsett intäkternas storlek. Detta gäller föreningar på central nivå i partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet och föreningar på central nivå i sådana partiers sidoorganisationer.<sup>3</sup> Den främsta anledningen är dock sannolikt att den som har lämnat redovisningen inte har uppfattat lagstiftningen korrekt eller frivilligt vill redovisa sina intäkter eller avsaknad av sådana. Det finns inget förbud mot att lämna in en intäktsredovisning för de som inte är skyldiga att göra det.

Vad intäktsredovisningarna ska innehålla framgår av insynslagen.<sup>4</sup> Vissa intäkter ska räknas samman och redovisas totalt medan andra ska redovisas särskilt. För ”övriga intäkter” ska det i intäktsredovisningen framgå vad intäkterna huvudsakligen avser. Den redovisningsskyldiga får i fråga om det själv ange i ett fritextfält vilken typ av intäkt som tagits emot.

Kammarkollegiet granskar inte innehållet i redovisningarna såvida myndigheten inte får in en anmälan från någon enskild eller det finns andra omständigheter som ger särskild anledning till det. Ansvaret ligger hos de redovisningsskyldiga att redovisa samtliga sina intäkter på rätt sätt. För redovisningsskyldiga med revisor är revisorn skyldig att granska att redovisningen har upprättats enligt insynslagen och att uppgifterna i redovisningen motsvarar dem i bokföringen.

---

<sup>3</sup> 25 § insynslagen.

<sup>4</sup> 11–22 §§ insynslagen.

## 7.2.2 Tillsyn och kommunikation

I detta avsnitt redovisar vi vad Kammarkollegiet har uppgett till kommittén om myndighetens erfarenheter i fråga om tillsyn över insynslagen samt information till och kontakter med de som omfattas av lagen.

### Resurser som används för tillsynen

Kammarkollegiet hanterar i dag sitt tillsynsuppdrag med begränsade resurser som normalt består i 1,5 årsarbetskrafter. Det är fyra personer som är involverade i arbetet, en jurist och tre handläggare, som samtliga också arbetar med andra uppdrag. Juristen lägger ungefär 25 procent av sin tid på arbetet med insynslagen.

### Antal tillsynsärenden och utfall av dem

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs och har inom ramen för det möjlighet att besluta om de förelägganden som behövs. Förelägganden får förenas med vite.<sup>5</sup> Kammarkollegiet har hittills inte i något fall använt sig av möjligheten att förena ett föreläggande med vite.

Kammarkollegiet ska inleda en utredning om en anmälan från enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det.<sup>6</sup> En sådan utredning kan avse frågan om en redovisningsskyldig borde ha lämnat in en intäktsredovisning, om en lämnad intäktsredovisning är felaktig eller om ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med bestämmelserna i insynslagen. Om en utredning visar att en överträdelse av insynslagen har begåtts kan Kammarkollegiet, beroende på överträdelsen, meddela en förseningsavgift eller en särskild avgift. Storleken på avgifterna är i de flesta fall fasta belopp som anges i insynslagen. Myndigheten får under vissa förutsättningar sätta ned eller avstå från att ta ut en avgift.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> 29 och 30 §§ insynslagen.

<sup>6</sup> 31 § insynslagen.

<sup>7</sup> 32–34 §§ insynslagen.

I förarbetena till insynslagen framhålls att Kammarkollegiets tillsynsuppdrag är begränsat och det är i första hand väljarna som ska stå för kontrollen.<sup>8</sup>

Kammarkollegiet har öppnat tillsynsärenden varje år sedan insynslagen trädde i kraft. En övervägande del av dessa ärenden har initierats av Kammarkollegiet och har rört att redovisning har lämnats in för sent, det vill säga efter den 1 juli. Några ärenden har inletts efter att en redovisningsskyldig har hört av sig och uppgett sig ha upptäckt en felaktighet i sin redovisning eller vara försenad med sin redovisning.

I tabell 7.2 finns en sammanställning över de tillsynsärenden om intäktsredovisningar som Kammarkollegiet hade inlett sedan insynslagen trädde i kraft och till och med den 5 mars 2024.

**Tabell 7.2    Antal tillsynsärenden om intäktsredovisningar 2019–2023**

År	Antal öppnade tillsynsärenden	Utfall
2019	17 ärenden om försenad intäktsredovisning	13 beslut om förseningsavgift (varav 1 överklagades) 4 beslut om avskrivning
2020	5 ärenden om försenad intäktsredovisning	4 beslut om förseningsavgift (varav 1 överklagades) 1 beslut om avskrivning
2021	1 ärende om försenad intäktsredovisning	1 beslut om förseningsavgift
2022	18 ärenden, varav 12 om försenad intäktsredovisning och 6 om felaktig intäktsredovisning	10 beslut om förseningsavgift (varav 2 beslut om att sätta ned avgiften helt) 1 beslut om särskild avgift 7 beslut om avskrivning
2023	9 ärenden om försenad intäktsredovisning	8 beslut om förseningsavgift (varav ett beslut att sätta ned avgiften delvis) 1 beslut om avskrivning

*Källa:* Kammarkollegiet.

De förklaringar till att intäktsredovisningar har kommit in för sent som Kammarkollegiet främst har fått har handlat om att det varit fråga om misstag och missförstånd internt. Myndigheten har inte uppfattat att förseningarna har varit ett sätt att försöka kringgå lagstiftningen.

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:55 s. 90.

Ett fåtal ärenden har öppnats efter att Kammarkollegiet fått in anmälan från enskild. I övriga fall har ärendena öppnats på Kammarkollegiets eget initiativ. Efter TV4:s granskning i tv-programmet Kalla fakta<sup>9</sup> inkom till Kammarkollegiet en anmälan gällande hur fem av riksdagspartierna hade agerat. Kammarkollegiet inledde tillsynsärenden rörande samtliga dessa partier. Kammarkollegiet avskrev ärendena eftersom utredningen inte visade att partierna hade brutit mot bestämmelserna i insynslagen.

Kammarkollegiet har mellan 2019 och december 2023 avgjort 50 tillsynsärenden. 36 av ärendena har resulterat i beslut om förseningsavgift, ett ärende i beslut om särskild avgift och 13 ärenden i beslut om avskrivning. Kammarkollegiet har satt ned avgiften helt eller delvis i tre ärenden. Av Kammarkollegiets beslut om förseningsavgift och särskild avgift har två beslut överklagats, ett år 2019 och ett år 2020. Förvaltningsrätten i Stockholm avslog båda överklagandena.

Kammarkollegiets reflektion kring tillsynsuppdraget är att det har fungerat väl. Myndigheten anser sig ha haft bra kontakt med de som har varit föremål för tillsynsärenden och ha fått in de uppgifter som myndigheten har begärt.

### **Kammarkollegiets kommunikation med de som omfattas av insynslagen och allmänheten**

Kammarkollegiet har inget uttalat kommunikationsuppdrag kopplat till insynslagen. Myndigheten har dock genomfört flera kommunikationsaktiviteter under tiden som tillsynsmyndighet för att informera om redovisningsskyldighet och om att redovisningarna finns publicerade på dess webbplats.

Kammarkollegiet är tillgängligt per telefon och e-post för att ta emot och besvara frågor från såväl allmänhet och media som redovisningsskyldiga. Myndigheten har också information på sin webbplats uppdelad på kategorier om vilka som är skyldiga att redovisa, vad som ska redovisas, hur redovisningen ska lämnas in, vad som gäller i fråga om anonyma bidrag och var intäktsredovisningarna går att hitta.

---

<sup>9</sup> "Partiernas hemliga pengar", publicerat den 22 augusti 2022.

Kammarkollegiet skickar vidare ut nyhetsbrev ett par gånger per år till dem som anmält sig som mottagare av det och till dem som lämnat intäktsredovisning föregående år. I nyhetsbreven finns information om när det är dags att redovisa, vad som händer vid för sent inkommen redovisning och var redovisningarna publiceras. Där finns också länk till myndighetens webbplats för information om vilka som är skyldiga att redovisa.

Vidare har Kammarkollegiet vid tillfällen haft med text i Sveriges Kommuner och Regioners nyhetsutskick, haft annons hos nyhetsportalen Altinget och deltagit vid Järvaveckan och Sveriges Kommuner och Regioners mäss. Myndigheten har i samarbete med Valmyndigheten information om skyldigheten att redovisa på Valmyndighetens webbplats. Kammarkollegiet har även skickat riktad information till svensk media för att informera om att intäktsredovisningar går att finna på myndighetens webbplats och att det är otillåtet att ta emot anonyma bidrag som överstiger 0,05 prisbasbelopp. Därtill har Kammarkollegiet haft annonser och en film på sociala medier som visades över 20 000 gånger. Myndigheten har haft kontakt med representanter på central nivå inom partier, som har velat ha informationsmaterial att sprida till sina regionala och lokala partiföreningar.

Kammarkollegiet har under åren som tillsynsmyndighet granskat antalet redovisningar och redovisningar fördelade på parti och utvärderat var myndigheten ska lägga fokus vid informationsspridning kommande år. Myndigheten har uppmärksammat antalet redovisningar från föreningar, ledamöter eller ersättare med intäkter under beloppsgränsen för redovisningsskyldighet och fokuserat på att sprida information om redovisningsskyldighet.

Ett exempel på ett ämne som myndigheten ofta får frågor om är intäkter som inte passar in under någon annan kategori och därför ska redovisas som "Övriga intäkter". Det kan vara intäkter i form av ledamöters arvoden som de avstår i utbyte mot kanslistöd från partiet, ränteintäkter, återbetalningar och hyresintäkter. En fråga som återkommer är om intäkter som kommit in till den redovisningsskyldiga men som inte kommer denna till godo ska redovisas, exempelvis intäkter som vidarefaktureras internt utifrån en sambeställning av en vara. Kammarkollegiet får ofta svara att alla intäkter som har kommit in ska redovisas, inte bara sådana som den redovisningsskyldiga kan använda i sin verksamhet.

De frågor som Kammarkollegiet får från media och allmänhet handlar främst om de bidrag som partierna har tagit emot från enskilda fysiska personer. Uppgifter om detta begärs ofta ut och myndigheten prövar då om utlämnande kan ske i enlighet med bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Det ställs också frågor om varför ett visst parti inte har lämnat redovisning och myndigheten informerar då om vad som gäller i fråga om redovisningsskyldighet och beloppsgränser. Ibland ger sådana frågor upphov till tillsynsärenden.

Kammarkollegiet har noterat att media har ett intresse av uppgifterna i intäktsredovisningarna. I allmänhet sker granskningar i media varje år i samband med att intäktsredovisningarna har lämnats in.

### **7.3 Vissa bidrag till partiernas finansiering**

För att få en bild av hur partier finansierar sin verksamhet i de delar som är relevanta för vårt uppdrag har vi gått igenom de uppgifter som finns tillgängliga på Kammarkollegiets webbplats samt tagit del av Kammarkollegiets beslut i vissa av de tillsynsärenden som har förekommit. Vi har också ställt frågor om det till riksdagspartiernas partisekreterare.

När det gäller bidrag till partier och kandidater från organisationer på arbetsmarknaden har kommittén även tagit del av uppgifter om detta på partiernas och organisationernas webbplatser samt ställt frågor om det till de största organisationerna på arbetsmarknaden och till riksdagspartiernas partisekreterare.

Förekomsten av utländska bidrag till partier och kandidater har kommittén även undersökt genom att ställa frågor om det i en enkät till riksdagsledamöter och statsråd.

Vi redogör i detta avsnitt för förekomsten av anonyma bidrag (avsnitt 7.3.1), särskilda insamlingsorganisationer (avsnitt 7.3.2), bidrag från arbetsmarknadsorganisationer (avsnitt 7.3.3) och utländska bidrag (avsnitt 7.3.4).

### 7.3.1 Anonyma bidrag

Riksdagspartiernas partisekreterare har, vid våra möten med dem, uttryckt att det i praktiken inte går att lämna bidrag helt anonymt i dagens samhälle. Bidrag lämnas i allmänhet via Swish eller banköverföring, och då går det nästan alltid att ta reda på vem bidragsgivaren är, även om det kan kräva viss administration. Någon av dem framhöll att det enda sättet att lämna ett bidrag anonymt i princip skulle vara att lämna en påse pengar utanför mottagarens dörr och gå därifrån. Partisekreteraren i fråga hade svårt att föreställa sig att det skulle hända.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten avseende anonyma bidrag som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.<sup>10</sup>

Sedan lagen trädde i kraft 2018 har Kammarkollegiet endast fått in ett avstått anonymt bidrag, i januari 2019 från Sverigedemokraterna om 272 kronor.

Förbudet mot att ta emot anonyma bidrag gäller inte för juridiska personer som en förening har ett bestämmande inflytande över eller för stiftelser som är knutna till föreningen. Däremot ska det framgå av föreningens intäktsredovisning om en sådan juridisk person har tagit emot anonyma bidrag.

I inlämnade intäktsredovisningar finns det uppgifter i 13 fall om att bolag som partiförening har ett bestämmande inflytande över eller stiftelser som är knutna till förening har tagit emot anonyma bidrag som överstiger 0,005 prisbasbelopp. Dessa bidrag har uppgått till ett sammanlagt belopp om 6 750 kronor.

Kammarkollegiet har uppgett att myndigheten inte har kännedom om i vilken utsträckning det förekommer anonyma bidrag som inte redovisats eller återbetalats. Myndigheten gör inte kontroller av detta såvida den inte får in anmälan från enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning att anta att ett anonymt bidrag tagits emot i strid med bestämmelserna i insynslagen.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> 27 § andra stycket insynslagen.

<sup>11</sup> Kammarkollegiets redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen (se fotnot 1) samt kompletterande uppgifter lämnade till kommittén i e-post den 17 oktober 2024.



### 7.3.2 Särskilda insamlingsorganisationer

Länsstyrelsen ska föra ett stiftelseregister.<sup>12</sup> Registret ska innehålla bland annat en beskrivning av stiftelsens ändamål och uppgifter om styrelseledamöter eller förvaltare och om värdet av stiftelsens tillgångar.<sup>13</sup> Offentlighetsprincipen gäller för uppgifterna i registret. Vissa uppgifter publiceras också på internet, på länsstyrelsernas webbplats.<sup>14</sup>

Antalet insamlingsstiftelser är i dag ungefär 800 i hela landet.<sup>15</sup> Det finns därutöver sannolikt ett antal vanliga stiftelser som ägnar sig åt regelmässig insamling. Det går inte att söka fram vilka stiftelser som samlar in pengar till partier eller kandidater. Men det går att söka på ord såsom partinamn eller ord kopplade till en viss politisk inriktning. Vid sådana sökningar går det att hitta exempel på dels stiftelser som har till ändamål att stödja ett visst eller vissa partier, dels stiftelser som har till ändamål att bedriva opinionsbildning med viss politisk inriktning.

De flesta av riksdagspartiernas partisekreterare har, på fråga från kommittén, svarat att de inte har några särskilda insamlingsorganisationer utan att insamlingar sker inom partiet. Ett parti har angett att det finns en fristående stiftelse i vars ändamål det ingår att ge stöd till partiet, och från vilken partiet ibland får bidrag, men att de pengarna kommer från kapitalavkastning och inte från bidrag till stiftelsen. Ett annat parti har uppgett att det finns en insamlingsstiftelse som är helt fristående i förhållande till partiet, även om en av partiets företrädare sitter i stiftelsens styrelse. Stiftelsens ändamål är inte att främja partiet men att främja en viss samhällsutveckling och partiet har inte fått pengar från stiftelsen.

Kammarkollegiet har i ett beslut prövat frågan om ett i ärendet aktuellt partis redovisningsskyldighet för en viss stiftelse. Kammarkollegiet redogjorde i beslutet för följande. Stiftelsen var registrerad hos länsstyrelsen som en insamlingsstiftelse med ett visst namn och ändamål som inte innehöll partiets namn. Av namn och ändamål framgick att stiftelsen skulle stärka befrämjandet av samhällsutvecklingen i en viss politisk riktning. Styrelsen bestod av tre per-

<sup>12</sup> 10 kap. 2 och 3 §§ stiftelselagen (1994:1220), SL.

<sup>13</sup> 10 kap. 2 § SL och 5–13 §§ stiftelseförordningen (1995:1280).

<sup>14</sup> <https://stiftelser.lansstyrelsen.se>.

<sup>15</sup> Länsstyrelsernas webbplats för stiftelsesök, <https://stiftelser.lansstyrelsen.se/>, hämtat 2024-03.01. Vid sökning på ordet insamlingsstiftelse blev antalet träffar 791.

soner varav ordföranden satt i riksdagen för partiet och en av de andra styrelseledamöterna var anställd av partiet. Att stiftelsen skulle ha någon koppling i övrigt till partiet eller att det skulle finnas någon överenskommelse mellan partiet och stiftelsen gick inte att utläsa av dess stadgar eller övriga dokument som Kammarkollegiet hade tagit del av. Partiet hade inte redovisat att det hade fått något bidrag från stiftelsen och stiftelsen hade inte redovisat att den hade gett något bidrag till partiet. Kammarkollegiet anförde vidare följande. Det går att spekulera i om partiet genom att ha två anställda i stiftelsen kan ha viss påverkan eller inflytande över den, men det finns inga konkreta omständigheter i övrigt för att så faktiskt är fallet. Kammarkollegiet bedömde att det utifrån den nuvarande lagstiftningen och dess förarbeten inte fanns tillräckligt stöd för att kräva redovisningsskyldighet av det aktuella partiet för den stiftelse som det var fråga om.<sup>16</sup>

Enligt uppgift från Kammarkollegiet förekommer mycket sällan bidrag från så kallade insamlingsstiftelser i intäktsredovisningarna. Vid sökning fick myndigheten bara en träff.<sup>17</sup>

### 7.3.3 Bidrag från arbetsmarknadsorganisationer

I vilken mån lämnar organisationer på arbetsmarknaden bidrag till politiska partier eller valkandidater? I detta avsnitt redogör vi för vad som framgår av intäktsredovisningar och översiktligt av andra offentligt tillgängliga källor. Vi inleder med att redogöra för vilka organisationer som finns i Sverige och hur graden av organisering ser ut.

### Organisationer och grad av organisering

Det finns cirka 100 partsorganisationer på den svenska arbetsmarknaden, varav hälften är arbetsgivarorganisationer och hälften arbetstagarorganisationer. Tillsammans tecknar de omkring 650 avtal om löner och allmänna villkor.<sup>18</sup>

---

<sup>16</sup> Kammarkollegiets beslut den 10 januari 2023, dnr 29 3.1-7751-2022.

<sup>17</sup> Kammarkollegiets redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen (se fotnot 1).

<sup>18</sup> Medlingsinstitutet, *Den svenska modellen och Medlingsinstitutet*, <https://www.mi.se/app/uploads/Den-svenska-modellen-och-Medlingsinstitutet.pdf>, hämtat 2024-05-31.

Organisationerna uppträder i regel på tre nivåer. På den översta nivån finns huvudorganisationer (centralorganisationer), som är sammanslutningar av rikstäckande organisationer på branschnivå. På förbunds nivån finns förbunden, det vill säga de nationella organisationer inom en bransch som sluter kollektivavtal om löner och allmänna anställningsvillkor. På lokal nivå finns enskilda arbetsgivare (företag) och lokala arbetstagarorganisationer, till exempel avdelningar eller klubbar.

Arbetstagarorganisationer är vanligen uppdelade i regionala eller lokala delföreningar. Ett fackförbund (en central arbetstagarorganisation) kan till exempel vara uppdelat i geografiskt avgränsade avdelningar. Dessa kan i sin tur vara uppdelade i arbetsplatsanknutna föreningar, så kallade klubbar. Delföreningarna är självständiga ideella föreningar och därmed egna juridiska personer om de uppfyller kraven för det. Förbunden kan vara skapade genom att lokala eller regionala föreningar slutit sig samman i en rikstäckande organisation, ett förbund. En sammansatt organisation kan också skapas genom att en riksorganisation beslutar att dela in medlemmarna i lokala föreningar. Stadgarna i de lokala föreningarna är då ibland fastställda av förbundet. Syftet med de sammansatta organisationerna är att beslut ska fattas så nära verksamheten som möjligt samtidigt som det skapas möjlighet till samordning. Banden mellan föreningarna i en sammansatt organisation är ofta starka och beslutanderätten i viktigare frågor ligger hos den centrala organisationen.<sup>19</sup>

### *Arbetstagarorganisationer/fackföreningar*

På arbetstagersidan finns det tre centralorganisationer – Landsorganisationen i Sverige (LO), Tjänstemännens centralorganisation (TCO) och Sveriges akademikers centralorganisation (Saco). Dessa organisationer har var och en ett antal medlemsförbund vari de enskilda arbetstagarna är medlemmar.

LO är centralorganisation för 14 fackförbund, varav Svenska Kommunalarbetsareförbundet (Kommunal) och Industrifacket Metall (IF Metall) är två av de största. LO har totalt omkring 1,2 miljoner medlemmar.

---

<sup>19</sup> Källström, Kent m.fl. (2022), *Den kollektiva arbetsrätten. En lärobok*, JUNO version 3, s. 25.

TCO består av 12 förbund, med Unionen som ett av de större. Sammanlagt har TCO ungefär en miljon medlemmar.

I Saco ingår 23 medlemsförbund med sammanlagt cirka 750 000 medlemmar. Sveriges Ingenjörer och Lärarnas riksförbund är två av de största förbunden.

Utanför de tre stora arbetstagarorganisationerna kan nämnas Ledarna, Svensk Pilotförening, Pilotförbundet, Svensk Lokförarförening, Brandmännens Riksförbund, Svenska Hamnarbetarförbundet och Sveriges Arbetares Centralorganisation (SAC) som samordnar de syndikalistiska lokala samorganisationerna (LS).

För skilda frågor och uppgifter, exempelvis förhandlingar, samarbetar arbetstagarorganisationer i samarbetsorgan eller karteller. På den privata sektorn finns Privattjänstemannakartellen (PTK) och på den offentliga sektorn Offentliganställdas Förhandlingsråd (OFR) och Saco-S.<sup>20</sup>

### *Arbetsgivarorganisationer*

När det gäller arbetsgivarorganisationer finns inom den privata sektorn Svenskt Näringsliv, som består av 49 bransch- och arbetsgivarförbund. Antalet medlemsföretag uppgår till cirka 60 000 med sammanlagt cirka 1,8 miljoner anställda. Inom Svenskt Näringsliv ryms många typer av verksamhet. Här finns bland annat förbunden inom Almega, Industriarbetsgivarna och Transportföretagen. I Svenskt Näringsliv ingår också exempelvis IKEM – Innovations- och kemiindustrierna, Svensk Handel, Byggföretagen, Teknikföretagen och Visita.

Utöver Svenskt Näringsliv återfinns inom den privata sektorn bland andra Fastigo, Fremia och Arbetsgivaralliansen.

Inom den offentliga sektorn företräds de statliga arbetsgivarna av Arbetsgivarverket samt de kommunala och regionala av Sveriges Kommuner och Regioner (SKR).<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Medlingsinstitutet, *Den svenska modellen och Medlingsinstitutet*, <https://www.mi.se/app/uploads/Den-svenska-modellen-och-Medlingsinstitutet.pdf>, hämtat 2024-05-31. Uppgifter om förbund som är medlemmar hämtade från organisationernas webbplatser 2024-05-31.

<sup>21</sup> Medlingsinstitutet, *Den svenska modellen och Medlingsinstitutet*, <https://www.mi.se/app/uploads/Den-svenska-modellen-och-Medlingsinstitutet.pdf>, hämtat 2024-05-31. Uppgifter om förbund och företag som är medlemmar hämtade från Svenskt Näringslivs webbplats 2024-05-31.

*Graden av organisering*

Kollektivavtalen har en central roll i den svenska arbetsmarknadsmodellen. Nio av tio anställda i Sverige omfattas av kollektivavtal eftersom arbetsgivare med kollektivavtal måste tillämpa dem på alla sina anställda. De som saknar kollektivavtal finns uteslutande i den privata sektorn eftersom samtliga offentliganställda omfattas av dem. Totalt sett var det 82 procent av de anställda i privat sektor som omfattades av kollektivavtal 2022. Att kollektivavtalen har en så stark ställning i Sverige är kopplat till den höga graden av organisering bland både anställda och arbetsgivare.<sup>22</sup>

Totalt sett är nästan 70 procent av de anställda i Sverige medlemmar i en facklig organisation. Organisationsgraden bland arbetstagare är lägre i dag jämfört med 1990-talets mitt. Sverige är dock fortfarande, tillsammans med en grupp nordiska länder, bland de länder som har högst facklig organisationsgrad i världen. Under de senaste femton åren har arbetstagarnas genomsnittliga organisationsgrad inte förändrats särskilt mycket i Sverige utan legat stabilt runt 70 procent. Däremot kan en tydlig skillnad konstateras mellan grupperna arbetare och tjänstemän. En nedåtgående trend i andelen fackligt anslutna förekom hos arbetarna under åren 2009–2016. Bland tjänstemännen inträffade i stället en mindre uppgång under samma period. Under åren därefter har organisationsgraden för arbetare och tjänstemän varierat åt olika håll olika år. Till exempel ökade graden av organisering i båda grupperna under 2020, vilket sannolikt påverkades av covid 19-pandemin och de följder den fick på arbetsmarknaden. Men under 2022 sjönk återigen andelen fackligt anslutna arbetare från 62 till 59 procent, medan tjänstemännens organisationsgrad var oförändrad (74 procent).

Arbetsgivarnas organisationsgrad har samtidigt varit relativt stabil de senaste tjugo åren, om man som mått använder andelen anställda i företag och verksamheter som är anslutna till en arbetsgivarorganisation. En konsekvens är att arbetsgivarnas organisationsgrad i både privat sektor och totalt sett numera är avsevärt högre än den fackliga organisationsgraden. På arbetsmarknaden i dess helhet var organisationsgraden år 2000 nästan densamma hos arbetstagarna (81 procent) och arbetsgivarna (83 procent), men

---

<sup>22</sup> Medlingsinstitutet (2024), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2023. Medlingsinstitutets årsrapport*, s. 83–87.

därefter har en skillnad uppstått. År 2021 var organisationsgraden för arbetsgivarna 17 procentenheter högre än för arbetstagarna. De som var medlemmar i en fackförening utgjorde detta år 70 procent av alla anställda medan de till en arbetsgivarorganisation anslutna företagen och verksamheterna omfattade 87 procent av samtliga anställda.<sup>23</sup>

Av de 3,9 miljoner yrkesaktiva fackliga medlemmarna i Sverige hör sex av tio till något av TCO:s eller Saco:s förbund medan fyra av tio hör till ett LO-förbund. Skillnaden i medlemsantal mellan å ena sidan LO-förbunden och å andra sidan TCO och Saco har ökat successivt sedan 2008, då TCO:s och Saco:s förbund tillsammans för första gången hade fler yrkesaktiva medlemmar än LO:s förbund. Under 2022 fortsatte denna utveckling, i och med att LO-förbunden minskade med drygt 22 000 medlemmar medan TCO:s och Sacos förbund ökade med totalt knappt 15 000 medlemmar. Den unika ökningen i fackliga medlemstal under pandemiåret 2020 innebär dock att cirka 40 000 fler var medlemmar i ett fackförbund vid slutet av 2022 jämfört med vid slutet av 2019, trots nedgången under både 2021 och 2022.<sup>24</sup>

Antalet medlemsföretag hos Svenskt Näringsliv har ökat under ett antal år. 2020 skedde en uppgång med 163 medlemsföretag och under 2021 ökade antalet medlemsföretag med 177. Under 2022 fick organisationen 685 nya medlemsföretag.<sup>25</sup>

### **Av intäktsredovisningarna framgår att bidrag förekommer men inte alltid från vilka förbund**

Enligt insynslagen ska ett parti eller en ledamot eller ersättare för ledamot, som har tagit emot bidrag från en organisation på arbetsmarknaden, ta upp det i sin intäktsredovisning till Kammarkollegiet som ett bidrag. För bidrag överstigande 0,005 prisbasbelopp (286,50 kronor för år 2024) ska anges att det är bidrag från en organisation. Vilken organisation som har lämnat bidraget och vilket slags bidrag det handlar om ska anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp

<sup>23</sup> Medlingsinstitutet (2023), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022. Medlingsinstitutets årsrapport*, s. 148–160.

<sup>24</sup> Medlingsinstitutet (2023), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022. Medlingsinstitutets årsrapport*, s. 138 och 143–147.

<sup>25</sup> Medlingsinstitutet (2023), *Avtalsrörelsen och lönebildningen 2022. Medlingsinstitutets årsrapport*, s. 138–142.

(28 650 kronor för år 2024) från samma givare under redovisningsperioden.

Med bidrag avses prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som tagits emot helt eller delvis utan motprestation, med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.

Intäktsredovisningar ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juli året efter det räkenskaps- eller kalenderår som redovisningen avser. Kammarkollegiet ska publicera intäktsredovisningarna på sin webbplats.

Intäktsredovisningar enligt den nuvarande insynslagen har lämnats in till Kammarkollegiet vid sex tillfällen och har avsett åren 2018 till 2023.

Vid en genomgång av riksdagspartiernas riksorganisationers intäktsredovisningar för dessa år framgår att två av dem har tagit emot bidrag från arbetsmarknadsorganisationer.

Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartiet (Socialdemokraterna) riksorganisation har i samtliga intäktsredovisningar för åren 2019 till 2023 redovisat att den har tagit emot ”Anslag från fackförbund” under rubriken ”Övrigt”. Där framgår ett totalbelopp för den aktuella redovisningsperioden. Beloppet är i redovisningen för år 2019 drygt 11 miljoner kronor och sjunker sedan år från år till drygt 7,5 miljoner kronor i redovisningen för år 2023. Eftersom intäkten inte har redovisats som bidrag, utan som en övrig intäkt, så framgår det inte från vilken eller vilka organisationer som anslagen har lämnats eller vilket slags bidrag som har lämnats. Detta framgår emellertid av Socialdemokraternas årsredovisningar för de aktuella åren, som finns på partiets webbplats (vi återkommer till detta under nästa rubrik).

I Socialdemokraternas riksorganisationens intäktsredovisning för 2022 anges dessutom under rubriken ”Bidrag – Närstående verksamhet” att Anna Lindhs minnesfond har tagit emot bidrag i form av pengar från Industrifacket med 25 000 kronor.

Vänsterpartiet har i sin intäktsredovisning för 2021 angett att partiet har tagit emot ett bidrag från Landsorganisationen i Sverige (LO) med 600 000 kronor och i sina intäktsredovisningar för 2020 och 2023 angett att det har tagit emot bidrag från olika branschorganisationer inom SEKO med belopp mellan 30 000 kronor och 100 000 kronor.

Inga av de andra partiernas riksorganisationer har redovisat att de har tagit emot bidrag från någon arbetsmarknadsorganisation.

Vi har inte gjort någon systematisk genomgång av alla riksdagspartiernas sidoorganisationers, regionala eller lokala föreningars, ledamöters eller ersättare för ledamöters intäktsredovisningar. Men vi har gått igenom ett antal av riksdagspartiernas sidoorganisationers samt regionala och lokala föreningars intäktsredovisningar och granskat om de har tagit emot bidrag från organisationer på arbetsmarknaden. Genomgången har visat följande.

Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbunds (SSU) riksorganisation har i samtliga intäktsredovisningar för åren 2018 till 2023 redovisat att den har tagit emot bidrag från LO med belopp mellan cirka 300 000 kronor och 1,4 miljoner kronor. Även vissa föreningar på regional och lokal nivå inom Socialdemokraterna har tagit emot bidrag från arbetstagarorganisationer.

### **Bidrag från arbetsmarknadsorganisationer till partier har minskat**

Av Socialdemokraternas årsredovisningar framgår från vilka fackförbund som partiet har mottagit bidrag och med vilka belopp (tabell 7.3). Där framgår att såväl antal fackförbund som lämnar bidrag till Socialdemokraterna, som totalbeloppet per år som partiet mottar, har minskat succesivt under det senaste decenniet. År 2022 var det fyra fackförbund, inklusive LO, som lämnade bidrag till Socialdemokraterna, jämfört med 2013 då det var tolv förbund. Beloppsmässigt halverades summan av bidragen under samma period.



**Tabell 7.3 Bidrag från arbetsmarknadsorganisationer till Socialdemokraterna 2013 och 2019–2023 (belopp i tkr)**

Organisation	2013	2019	2020	2021	2022	2023
Fastighetsanställdas förbund	171	176	173	0	0	0
GS – Facket för Skogs-, Trä- och Grafisk bransch	352	283	278	270	266	0
Hotell- och restaurangfacket	187	0	0	0	0	0
Industrifacket Metall	1 597	1 500	1 450	1 468	1 459	1 456
Seko – Facket för Service och Kommunikation	1 200	0	0	0	0	0
Svenska Byggnadsarbetareförbundet	468	0	0	0	0	0
Svenska Elektrikerförbundet	123	0	113	0	0	0
Svenska Kommunalarbetareförbundet	3 042	3 025	0	0	0	0
Livsmedelsarbetareförbundet	291	165	161	161	157	153
Svenska Målareförbundet	71	85	83	150	0	50
Svenska Pappersindustriarbetareförbundet	101	0	0	0	0	0
Landsorganisationen i Sverige	7 700	6 000	6 000	6 000	6 000	6 000
<b>Totalt</b>	<b>15 303</b>	<b>11 234</b>	<b>8 258</b>	<b>8 049</b>	<b>7 882</b>	<b>7 659</b>

Källa: Socialdemokraternas årsredovisningar 2013 och 2019–2023, hämtade från Socialdemokraternas webbplats.

Ett exempel på ett fackförbund som har slutat att ge pengar till Socialdemokraterna är, som framgår av tabellen, Svenska Kommunalarbetareförbundet (Kommunal), som 2019 avslutade det finansiella stödet till partiet.<sup>26</sup>

Ett exempel på ett förbund som fortfarande ger pengar till Socialdemokraterna är Industrifacket Metall. Företrädare för förbundet har uttalat:

Frågan brukar tas upp vid kongresserna genom motioner som vill se över det ekonomiska stödet. Hittills har kongresserna beslutat att stödet ska bibehållas.<sup>27</sup>

I en intervju med tidningen Arbetet har LO:s kanslichef uttalat att det sedan lång tid tillbaka finns en rekommendation till förbunden

<sup>26</sup> Kommunals webbplats, <https://www.kommunal.se/nyhet/kommunal-slutar-ge-pengar-till-socialdemokraterna>, uppgifter hämtade 2024-06-01.

<sup>27</sup> Arbetet (2021), artikel undertecknad av Martina Frisk, publicerad den 26 oktober 2021, <https://arbetet.se/2021/10/26/fran-10-till-2-miljoner-pa-tio-ar-fackets-stod-till-socialdemokraterna-har-stortdykt>.

som är medlemmar i LO om att ge 6 kronor per medlem och år till Socialdemokraterna. Ställningstagandet har inte förnyats och inte heller har LO fattat beslut om att riva upp det.<sup>28</sup>

Stiftelsen Fritt Näringslivs tankesmedja Timbro framhåller i en rapport publicerad 2022 att LO:s stöd till Socialdemokraterna är en underrapporterad aspekt av den svenska valrörelsen. Tankesmedjan värderar en valrörelse som LO självt bedriver till 50 miljoner kronor och samtalskampanjer som genomförs av förbunden till 35 miljoner kronor. I rapporten konstaterar tankesmedjan att LO:s indirekta stöd inte redovisas av Socialdemokraterna i deras intäktsredovisningar.<sup>29</sup>

Även en artikel i Arbetet tar upp att valrörelsen är ett exempel på när LO stöttar Socialdemokraterna med annat än pengar. LO driver en självständig facklig valrörelse men målet är att öka andelen medlemmar som röstar på Socialdemokraterna. Förbunden resonerar på lite olika sätt när det gäller detta. Byggnads uppmanar, till skillnad från LO och Kommunal, inte väljarna att rösta på ett visst parti under valrörelsen.<sup>30</sup>

I Socialdemokraternas årsredovisning anges under rubriken ”Anslag i form av personella resurser” följande:

Ett politiskt partis verksamhet bygger i mångt och mycket på ideella och frivilliga insatser. Att uppskatta antalet timmar ideellt arbete som löpande läggs ner under ett år är mycket svårt, dock kan konstateras att den ideella insatsen är avsevärd.<sup>31</sup>

## Arbetsmarknadsorganisationerna informerar övergripande men publicerar inte detaljerade uppgifter

På LO:s webbplats finns information om att organisationen samarbetar med och stödjer Socialdemokraterna. Där anges bland annat:

LO samverkar med Socialdemokraterna då vi delar samma grundvärderingar. Historiskt sett har samverkan varit mycket framgångsrik.

---

<sup>28</sup> Arbetet (2021), artikel undertecknad av Martina Frisk, publicerad den 26 oktober 2021, <https://arbetet.se/2021/10/26/fran-10-till-2-miljoner-pa-tio-ar-fackets-stod-till-socialdemokraterna-har-stortdykt/>.

<sup>29</sup> Timbro (2022), *Så mycket stödjer LO Socialdemokraterna i valrörelsen*, Adam Danieli, Briefing paper nummer 39, augusti 2022.

<sup>30</sup> Arbetet (2021), artikel undertecknad av Martina Frisk, publicerad den 26 oktober 2021, <https://arbetet.se/2021/10/26/fran-10-till-2-miljoner-pa-tio-ar-fackets-stod-till-socialdemokraterna-har-stortdykt/>.

<sup>31</sup> Socialdemokraterna, Årsredovisning 2022, s. 21.

Full sysselsättning, trygghet på jobbet och en solidarisk välfärd är gemensamma mål.

LO ger ekonomiskt stöd till Socialdemokraterna om 6 miljoner kronor årligen. Detta motsvarar 4 kronor per medlem och år. Det är LO-kongressen som fattar beslut om LOs samverkan med Socialdemokraterna.

SSU, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, är LOs och Socialdemokraternas gemensamma politiska ungdomsorganisation.<sup>32</sup>

Även flera av fackförbunden inom LO har på sina webbplatser information om att de bedriver facklig-politisk verksamhet eller att de samverkar med och stöder Socialdemokraterna. Närmare uppgifter om vilka eventuella bidrag som ett visst år har lämnats till partiet finns emellertid inte där.

### 7.3.4 Utländska bidrag

Det är svårt att med säkerhet ta reda på i vilken omfattning bidrag förekommer från utländska givare till svenska partier eller till ledamöter, ersättare eller kandidater för partier. Kommittén har ställt frågor om detta till statsråd och riksdagsledamöter i den enkät som vi genomförde i samverkan med SOM-institutet. Vidare har kommittén ställt frågor om det till riksdagspartiernas partisekreterare samt till Kammarkollegiet.

### Resultatet av enkätundersökningen

Kommittén genomförde en enkätundersökning i samverkan med SOM-institutet vid Göteborgs universitet under våren 2024. Den skickades ut till riksdagsledamöter och politiska sekreterare i riksdagen samt till statsråd, statssekreterare och såväl politiska som opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. Frågorna som ställdes till svarspersonerna skiljde sig i viss mån åt beroende på vilken kategori de tillhörde. Till riksdagsledamöter och statsråd ställdes frågor om utländska bidrag.

Samtliga riksdagsledamöter och statsråd bjöds in att svara på enkäten. Av riksdagsledamöterna var det 134 personer som svarade, vilket innebär en svarsfrekvens på 38,5 procent. Av statsråden var det åtta personer som svarade och svarsfrekvensen för dem var där-

---

<sup>32</sup> LO:s webbplats, [https://www.lo.se/start/om\\_oss/los\\_uppdrag](https://www.lo.se/start/om_oss/los_uppdrag), hämtat 2024-06-01.

med 33,3 procent. På frågorna om utländska bidrag var det mellan 120 och 122 personer som svarade.

På frågan om de själva, i egenskap av kandidat eller ledamot till beslutande politisk församling, har erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare svarar endast en person ja (knappt en procent), en riksdagsledamot. Även på frågan om någon ledamot eller kandidat till beslutande politisk församling i deras parti, såvitt de känner till, har erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare är det få som svarar ja, tre känner till att någon har erbjudits det och en att någon har tagit emot det (drygt två respektive knappt en procent). 23 procent svarar att de inte vet. På liknande sätt svarar de på frågan om deras parti, eller något organ kopplat till det, såvitt de känner till har erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare. En känner till att partiet har erbjudits det och två känner till att partiet har tagit emot bidrag från utländsk givare (knappt en respektive knappt två procent) medan 33 respektive 31 procent inte vet. Samtliga som svarar ja på nu nämnda frågor anger att det har hänt antingen några gånger eller någon enstaka gång. Övriga svarar alltså nej på frågorna.

I enkäten ställdes också frågor om vad svarspersonen känner till om utländska bidrag till andra partier och deras ledamöter eller kandidater. På dessa frågor är det något fler som svarar att de känner till att det förekommer. Det är tio svarspersoner som känner till att ledamot eller kandidat till beslutande politisk församling i annat parti har erbjudits bidrag från utländsk givare och sju som känner till att sådan ledamot eller kandidat har tagit emot bidrag från utländsk givare (åtta respektive sex procent). På båda dessa frågor är det 57 procent som svarar att de inte vet och resten svarar nej (34 respektive 37 procent). Ungefär lika många svarar ja på frågan om något annat parti eller organ kopplat till det, såvitt svarspersonen känner till, har erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare. Sex av svarspersonerna känner till att ett annat parti har erbjudits det och sju känner till att ett annat parti har tagit emot bidrag från utländsk givare (fem respektive knappt sex procent) medan 51 respektive 50 procent inte vet och 44 procent svarar nej. Av de som svarar ja på frågorna om andra partier och deras ledamöter eller kandidater tar emot bidrag från utländska givare anger några (mellan en och två procent) att det sker regelbundet och övriga att det har hänt några gånger eller någon enstaka gång.

## Uppgifter från partisekreterare och partiernas intäktsredovisningar

Vid våra möten med riksdagspartiernas partisekreterare och personer med ansvar för partiets ekonomi har vi också ställt frågor om det såvitt de vet förekommer att partiföreningar eller ledamöter, ersättare eller kandidater inom partiet får bidrag från utländska givare. Samtliga har svarat att det såvitt de känner till inte förekommer. Vi har också frågat om de anser att det behövs ett förbud mot sådana bidrag, vilket samtliga har svarat ja på. Flera av dem har framhållit att de uppfattar att det har blivit vanligare att utländska regimer försöker påverka inhemsk politik. De har inte egen erfarenhet av detta utan grundar sin uppfattning på vad som rapporteras i media och av experter.

Kammarkollegiet har uppgett att myndigheten inte känner till att något parti, sidoorganisation, ledamot eller ersättare har tagit emot utländska bidrag, varken utifrån vad som har förekommit i intäktsredovisningar eller i övrigt. Om en redovisningsskyldig har tagit emot ett sådant bidrag redovisas det på samma sätt som andra bidrag. För större bidrag, över ett halvt prisbasbelopp, kommer uppgifter om bidragsgivarens identitet i form av namn och personnummer eller organisationsnummer alternativt adress troligen kunna ge en indikation om vilken nationalitet givaren har. Kammarkollegiet påpekar samtidigt att myndigheten inte granskar innehållet i de redovisningar som kommer in såvida det inte finns särskild anledning till det. Det finns i dag inget förbud mot att ta emot ett bidrag från någon utanför Sverige.



## 8 Lobbning – förekomst och funktion

### 8.1 Inledning

Kommittén ska enligt direktiven bedöma för- och nackdelar med en reglering som ställer krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. Vi ska ta ställning till om en sådan reglering bör införas och hur den i så fall bör utformas. För att kunna göra det behöver vi ta reda på mer om fenomenet lobbning.

I detta kapitel undersöker vi vad lobbning är och vilka uttryck det tar sig samt varför det påstås ha fått en allt viktigare roll under de senaste decennierna (avsnitt 8.2–8.4). Vi undersöker också i vilken omfattning lobbning förekommer, på vilka sätt och mellan vilka aktörer (avsnitt 8.5) samt vilka uppfattningar om lobbning som finns hos politiska beslutsfattare och deras medarbetare (avsnitt 8.6). Avslutningsvis redogör vi för olika berörda aktörers syn på behov av insyn i lobbning (8.7).

Det finns begränsat med studier om lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare i Sverige, men på senare år har fenomenet uppmärksammats något mer. Internationellt finns det en omfattande forskning om lobbyister och lobbning. Resultaten av forskning om andra länder och sammanhang kan ha viss relevans men är inte helt överförbara på svenska förhållanden.<sup>1</sup> Vi hänvisar därför främst till den forskning som finns gällande Sverige och Norden. Kommittén har låtit genomföra en enkät för att ta reda på mer om hur lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare i Sverige ser ut, vars resultat vi redovisar i avsnitt 8.5–8.7.

---

<sup>1</sup> Se bland annat Ihlen, Øyvind m.fl. (2021), *Lobbying in Scandinavia*, i Skogerbo, Eli m.fl. (red), *Power, Communication, and Politics in the Nordic Countries*, Göteborgs universitet, s. 309.

## 8.2 Lobbning är försök att påverka politiska beslut

Det finns inte någon entydig definition av vad lobbning är i forskningen. Att det innebär försök att påverka politiska beslut i en viss riktning råder det enighet om.<sup>2</sup> Likaså att det handlar om aktiviteter som sker informellt och utanför det parlamentariska ramverket.<sup>3</sup> Ordets ursprung finns det olika förklaringar till. Enligt en förklaring härstammar ordet från en benämning för de som ville påverka den amerikanska president Ulysses S. Grant i slutet av 1860-talet. De samlades i hotelllobbyn nära presidentens bostad för att försöka få kontakt. En annan förklaring innebär att begreppet kommer från det brittiska parlamentet Westminster lobby, där de samlades som ville komma i kontakt med ledamöterna och statsråden där.<sup>4</sup>

Det har i forskningen och den allmänna debatten ibland ansetts att lobbning enbart omfattar aktiviteter som utförs av en viss typ av aktörer, till exempel professionella konsulter som får betalt för det. Liknande aktiviteter som utförs av företag eller civilsamhällesorganisationer i eget intresse omfattas då inte. Men i annan forskning har det ansetts att det är själva aktivitetens mer generella egenskaper som bestämmer om den ska kallas lobbning, oavsett vem som utför den. Lobbning anses därmed kunna utföras av både offentliga och privata aktörer, enskilda och organiserade intressegrupper, vinstdrivande företag eller organisationer och ideella organisationer. Och det kan göras av en konsult eller i eget intresse.<sup>5</sup>

Vidare har det av vissa ansetts att endast direkta kontakter med maktbärare ingår i begreppet lobbning, men i annan forskning anses även andra typer av aktiviteter ingå.<sup>6</sup> I forskningen talas det om inre respektive yttre påverkansaktiviteter, eller direkta respektive indirekta. Inre eller direkt påverkan omfattar kontakter mellan intresseorganisationer och maktbärare. Yttre eller indirekt påverkan inbegriper opinionsbildande aktiviteter och påverkansförsök som sker genom medier och andra offentliga kanaler. I det senare avse-

---

<sup>2</sup> Ihlen, Øyvind m.fl., s. 307.

<sup>3</sup> Hermansson, Jörgen m.fl. (1999) *Av korporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell. En bok från PISA-projektet*, Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999:121, s. 16.

<sup>4</sup> Strömbäck, Jesper (2011), *Lobbyismens problem och möjligheter – Perspektiv från dem som både lobbyar och har blivit lobbyade*, s. 7.

<sup>5</sup> Hermansson, Jörgen m.fl., s. 16.

<sup>6</sup> Bergström, Henrik J. (1998), *Från Magna Charta till Motionerna – Om lobbning i USA, EU/Europa och Sverige*, i Ahlsson, Gustav m.fl., *Lobbning*, Demokratiutredningens skrift nr 18, SOU 1998:146, s. 75.



endet är lobbning en aktivitet som är nära besläktad med begreppen public affairs (PA) och public relations (PR). Lobbning beskrivs då ofta som en underkategori till dessa företeelser.<sup>7</sup> Public relations är verksamhet med syfte att skapa gynnsamma relationer mellan en aktör och dennes omgivning, till exempel genom att påverka hur medier speglar en fråga eller en viss aktör. Public affairs brukar definieras på liknande sätt. Skillnaden kan sägas vara att public affairs inkluderar en ambition att forma samhällsförändringar eller att ändra folkopinionen i en fråga.<sup>8</sup> Lobbning är då de aktiviteter som ytterst riktar sig till politiska beslutsfattare och syftar till att påverka politiska beslut.

Även de som anlägger det bredare perspektivet på lobbning brukar anse att det ska vara fråga om systematiska och organiserade försök att påverka det politiska beslutsfattandet.<sup>9</sup>

Vi använder i detta betänkande ordet lobbning i en vid mening som inte är begränsad till verksamhet utförd av vissa aktörer och som inkluderar både direkta och indirekta försök att påverka politiska beslut. Detta synsätt ligger också i linje med EU-kommissionens definition av lobbning som

... all verksamhet som drivs med målet att påverka utformningen av politiken och den politiska beslutsgången ...<sup>10</sup>

Det finns också olika uppfattningar i forskningslitteraturen om huruvida lobbning ska inkludera endast laglig verksamhet eller även olaglig.<sup>11</sup> Vi anser inte att det är nödvändigt att göra en sådan avgränsning, även om vi med lobbning menar laglig sådan som utgångspunkt.

När vi diskuterar lobbning i detta betänkande inkluderar vi alltså alla systematiska försök att påverka politiska beslut, till exempel genom att föra upp frågan på dagordningen eller genom kontakter med beslutsfattare under besluts- eller implementeringsfasen. Påverkansförsöken kan rikta sig till såväl politiker som opolitiska tjänstemän.

<sup>7</sup> Ihlen, Øyvind m.fl., s. 307, och Lundberg, Erik (2015), *Det post-korporativa deltagandet – Intresseorganisationerna i den nationella politiken*, i Demokratiutredningens forskarantologi Låt fler forma framtiden! (SOU 2015:96), Stockholm: Elanders, s. 300.

<sup>8</sup> Strömbäck, Jesper och Kiouisis, Spiro, *Defining and Mapping the Field of Theory and Research on Political Public relations*, i Strömbäck, Jesper och Kiouisis, Spiro (red, 2020), *Political public relations: concepts, principles, and applications*, New York, NY: Routledge, andra upplagan, s. 4–6 och 14.

<sup>9</sup> Strömbäck, Jesper (2011), s. 8.

<sup>10</sup> Europeiska gemenskapernas kommission (2006), Grönbok: Europeiska öppenhetsinitiativet, COM/2006/0194 final, s. 5.

<sup>11</sup> Bergström, Henrik J., s. 75, och Demokratiutredningens betänkande *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet* (SOU 2000:1), s. 92.

Syftet kan vara att antingen uppnå förändring eller att förhindra förändring av den rådande ordningen.

En annan sak är vilka aktiviteter som våra förslag avser att omfatta. Vi återkommer till det i kapitel 13.

### 8.3 Lobbyister verkar via direktkontakter med politiker och på andra sätt

Forskningen om lobbning i Sverige är som nämnts begränsad. När det gäller hur lobbning går till i en svensk kontext har några studier gjorts som bygger på intervjuer med lobbyister och mottagare.<sup>12</sup>

Något som rapporteras i nämnda studier är att framgångsrik lobbning och påverkan förutsätter att de som lobbar förstår hur det politiska systemet fungerar och att de utgår från beslutsfattarens situation. De behöver veta var i det komplexa politiska systemet beslut växer fram och fattas, när i processen de måste agera och hur politiska beslutsfattare tänker och fungerar. Vidare beskrivs de politiska beslutsfattarna som mycket känsliga för hur de uppfattar opinionsläget eller opinionsklimatet, vilket lobbyister måste förhålla sig till.<sup>13</sup>

Lobbning i den svenska praktiken verkar, enligt vissa tidiga studier, handla mindre om privata möten med beslutsfattare och mer om att försöka påverka medierna och den offentliga debatten i en viss riktning. Det handlar om att etablera och definiera problem och skapa en efterfrågan på lösningar samt att ta fram förslag till lösningar på problemen i fråga i form av fakta- och beslutsunderlag. Och det direkta påverkansarbetet är beroende av det indirekta, det vill säga opinionsbildningen. Framgångsrik lobbning ses alltså som en process i flera steg. Ett första steg går ut på att ”bereda marken” i den aktuella frågan, till exempel för att en viss reform är nödvändig. I detta steg är den offentliga debatten och opinionsbildningen central. Arbetet går ut på att se till att det förs en samhällsdebatt där problemet identifieras och så småningom också lösningen. När det är gjort så börjar politikerna ofta arbeta. Då behöver lobbyisten förse beslutsfattare med någon form av beslutsunderlag så som ett

---

<sup>12</sup> Bland annat bygger följande rapporter på sådana studier: Garsten, Christina m.fl. (2015), *Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik*, Dialogos förlag. Strömbäck, Jesper (2011), *Lobbyismens problem och möjligheter. Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade*.

<sup>13</sup> Strömbäck, Jesper (2011), s. 14, och Garsten, Christina m.fl., s. 95 och 115–117.

faktaunderlag, som kan användas som politisk ammunition, eller ett beslutsförslag. Efter det gäller det att få i gång en opinion i frågan till stöd för det önskade beslutet. I lyckosamma fall slutar processen med att den lösning som lobbyisten har fört fram accepteras av beslutsfattarna, som ett svar på det problem som har etablerats genom det aktiva påverkansarbetet.<sup>14</sup>

Ett annat sätt att arbeta för professionella lobbyister är att fungera som rådgivare till dem som vill eller har behov av att påverka det politiska systemet. I Sverige tycks det vara vanligast att de som vill påverka företräder sig själva, och ibland använder konsulter som stöd i det påverkansarbetet, medan det i till exempel USA och EU är vanligare att professionella lobbyister företräder dem som vill påverka.<sup>15</sup> Vid kommitténs möten med branschorganisationer inom PR har de uppgett att de nästan alltid agerar rådgivare till klienten och inte klientens ombud. Det är klienten som nästan alltid träffar politikern eller skriver under debattartikeln. Men det händer ibland att de är med vid möte med en politiker eller att det är de som håller i kontakterna.

Den organisation som vill lobba i en fråga kan, förutom att låta medarbetare vid organisationen företräda den eller att anlita en konsult som företräder den, även välja att mobilisera andra som utför lobbyaktiviteten. Det kan handla om att låta en koalitionspartner eller bransch- eller samarbetsorganisation eller liknande bedriva lobbyverksamhet även för den egna organisationens räkning. Det kan också innebära att anordna en kampanj eller upprop där organisationen uppmanar enskilda att höra av sig till politiska beslutsfattare, genom att utnyttja en opinion som redan finns eller att försöka skapa en sådan.<sup>16</sup>

Vidare kan beslutsfattare också använda sig av kontakterna med lobbyister för sina egna syften, till exempel genom att dirigera dem till att försöka påverka andra och att skicka signaler till dem som försöker påverka det politiska beslutsfattandet.<sup>17</sup>

Till stor del handlar lobbyisters arbete om att beskriva samtiden på ett sätt som är grundat i fakta och vetenskap, men vinklat på ett sådant sätt att de grupper och intressen som de företräder har nytta

---

<sup>14</sup> Strömbäck, Jesper (2011), s. 12–17.

<sup>15</sup> Strömbäck, Jesper (2011), s. 12–17.

<sup>16</sup> Bergström, Johan Henrik och Byström, Jan (2003), *Att lyckas med lobbning*, Bilda förlag, Stockholm, s. 58.

<sup>17</sup> Strömbäck, Jesper (2011), s. 18–21.

av det som presenteras. Det handlar också om snabb informationsinhämtning och att kunna få tillgång till korrekt data. För detta kunskapsinhämtande är det betydelsefullt att ha ett nätverk med rätt personliga kontakter.<sup>18</sup>

Viktigt att uppmärksamma är att lobbning inte bara handlar om att verka för förändring i en viss fråga utan att det lika gärna kan handla om att undvika förändring.<sup>19</sup>

En vanlig uppfattning är vidare att lobbyister främst vänder sig till politiker som inte förväntas dela den uppfattning som lobbyisten verkar för i den aktuella frågan. Vanligt är i stället att lobbyister vänder sig till politiker som delar uppdragsgivarens grundläggande åsikter. De avlastar politikerna och fokuserar deras uppmärksamhet, till exempel genom att erbjuda sig att göra efterforskningar eller författa färdiga debattinlägg och lagförslag.<sup>20</sup>

## 8.4 Lobbyister har fått en viktigare roll

Det finns några utvecklingstrender som i särskilt hög grad har påverkat, och påverkar, lobbyisternas förutsättningar för sin verksamhet och möjligheter att påverka politiskt beslutsfattande i Sverige (avsnitt 8.4.1–8.4.3).

### 8.4.1 Den korporativa modellen har försvagats till förmån för ett mer pluralistiskt system

Lobbning är som nämnts informellt påverkansarbete och inte institutionaliserat sådant. Det skiljer sig därmed från det som brukar kallas korporativt deltagande, av organisationer, i den politiska beslutsprocessen.

En faktor av central betydelse för utvecklingen av en marknad för lobbyister är den minskade betydelsen i Sverige av ett korporativtistiskt förhållningssätt, det vill säga det institutionaliserade samarbetet mellan staten och de stora organisationerna.<sup>21</sup>

---

<sup>18</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 114 och 117.

<sup>19</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 73.

<sup>20</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 73 och 74.

<sup>21</sup> Ihlen, Øyvind m.fl., s. 309 och 310, Garsten, Christina m.fl., s. 248–251, och Allern, Sigurd m.fl. (2021), *Svängdörrarnas förlovade land: Lobbyismens betydelse för klassambällets eliter*, i Suhonen, Daniel m.fl. (red.), *Klass i Sverige. Ojämlikheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*, s. 595–597.

En korporativ modell, präglad av samråd, samverkan, kompromisser och konsensus, har sedan början av 1900-talet kännetecknat det som brukar kallas den svenska och nordiska modellen. Systemet karaktäriserades av att staten gav vissa organiserade intressen möjlighet att under institutionaliserade former medverka i den offentliga beslutsprocessen. I anslutning till industrisamhällets konfliktlinjer är det främst arbetstagarnas och arbetsgivarnas organisationer samt lantbrukarnas organisationer som har deltagit på detta sätt i det politiska beslutsfattandet. Motivet var att skapa legitimitet hos mottagarna av den offentliga politiken. Systemet blev efterhand omfattande, med representation i offentliga utredningar, ämbetsverks styrelser, statliga nämnder och statliga råd. I början av 1990-talet beslutade Svenska Arbetsgivareföreningen att ta bort sina representanter från dessa organ, vilket var en av flera omständigheter som ledde till att systemet förändrades.<sup>22</sup>

I dag finns vissa korporativa inslag kvar men modellen har försvagats. I såväl kommittéer som i ämbetsverkens styrelser sitter till exempel i högre grad politiker och i lägre grad intresseföreträdare än tidigare.<sup>23</sup>

Det svenska politiska systemet har under de senaste decennierna blivit mer pluralistiskt i fråga om intressegruppers inflytande. När det gäller remissväsendet deltar till exempel fler olika organisationer i remissarbetet i stället för som tidigare ett fåtal utvalda.<sup>24</sup> Och politisk påverkan i form av lobbning kan fler olika organisationer ägna sig åt, inte bara de som tidigare deltog i beslutsprocessen genom institutionaliserad medverkan.

Samtidigt är medlemsantalet fortfarande stort i de stora organisationerna. Deras resurser dirigeras nu i stället mot lobbyverksamhet i form av informella kontakter med politiker och kampanjer i medierna. De stora organisationerna har i allmänhet egna professionella kommunikations- och PR-specialister inom organisationen som leder denna verksamhet. Eller så anlitas konsulter från kommunikations- och PR-byråer.<sup>25</sup>

Företag satsar också stora resurser på lobbyverksamhet. Bland PR-företagens uppdragsgivare är privata svenska företag och inter-

---

<sup>22</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 248 och 249.

<sup>23</sup> Hermansson, Jörgen m.fl., s. 242 och 243.

<sup>24</sup> Hermansson, Jörgen m.fl., s. 242 och 243.

<sup>25</sup> Öberg, PerOla (2016), *Interest Organizations in the Policy Process. Interest Advocacy and Policy Advice*, I Pierre, Jon (red), *The Oxford Handbook of Swedish Politics*, s. 675 och 676.

nationella eller utländska företag de vanligaste kundgrupperna som efterfrågar politiskt anknutna uppdrag.<sup>26</sup>

#### 8.4.2 Såväl politiskt arbete som påverkansarbete utförs oftare av professionella aktörer

Politiska beslutsfattare har blivit alltmer känsliga för mediernas rapportering och det uppfattade opinionsläget. Som ett svar på det har intressegrupper och andra som vill påverka politiska beslutsfattare blivit alltmer professionella i sitt sätt att organisera sin verksamhet för kommunikation med omvärlden.<sup>27</sup>

Såväl det politiska arbetet som det politiska påverkansarbetet har professionaliserats. Antalet politiska tjänstemän i Regeringskansliet har ökat under de senaste decennierna. Det finns också ett stort antal anställda med liknande arbetsuppgifter i riksdagen, på partikanslier, i kommuner och landsting. Under samma tid har allt fler företag och intresseorganisationer byggt upp en egen kompetens genom att anställa personer med expertkunskaper inom public relations och public affairs. Det har också blivit vanligare att anlita PR-byråer för uppdrag inom denna typ av verksamhet.<sup>28</sup>

En av de största förändringarna på området för lobbning är den så kallade PR-branschens tillväxt under de senaste decennierna. Av en studie gällande PR-marknadens utveckling under perioden 1992–2011 framgår att från att endast omfatta ett fåtal företag i början av 1970-talet ökade antalet till några hundra år 2011, varav de flesta var baserade i Stockholm. Tillsammans sysselsatte de största 70 företagen cirka 1 500 konsulter och hade en total nettoomsättning på 150 miljoner euro per år. Med undantag för två kortare lågkonjunkturer under perioden var tillväxtkurvorna branta. Den årliga genomsnittliga tillväxten var 13 procent och några av åren var tillväxten så hög som 40 procent.<sup>29</sup>

I dag finns det omkring 60 större företag som är verksamma som konsulter inom det område som brukar kallas PR och kommunika-

---

<sup>26</sup> Hermansson, Jörgen m.fl., s. 165.

<sup>27</sup> Ihlen, Øyvind m.fl., s. 310.

<sup>28</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 23–26, 42 och 208.

<sup>29</sup> Tyllström, Anna (2013), *Legitimacy for Sale. Constructing a Market for PR Consultancy*, Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet, s. 14 och 15.

tion.<sup>30</sup> Majoriteten av dessa har någon form av erbjudande inom public affairs i vid mening. Public affairs definieras då brett som dels kommunikation som syftar till att påverka regleringar och lagstiftning inom kommuner, rikspolitik och EU, dels opinionsbildning som syftar till att påverka uppfattningar och attityder i syfte att sätta en fråga på agendan och därigenom påverka beslutsfattandet. Som större företag räknar vi sådana som har minst 7,5 miljoner kronor i omsättning. Dessa 60 företag har en sammanlagd intäkt på cirka tre miljarder kronor och cirka 1 400 anställda. Därutöver finns en stor mängd små företag och frilansande konsulter.<sup>31</sup>

Det finns i dag tre branschorganisationer inom PR, med något olika inriktning och profil; Precis, Svenska PR-företagen (Svensk PR) och Sveriges Kommunikationsbyråer (Komm). Precis medlemmar är endast större byråer medan de andra två även välkomnar mindre byråer. Komm organiserar företag som arbetar med kommunikation i bredare bemärkelse.<sup>32</sup> Flertalet av de företag som har en omsättning på minst 7,5 miljoner kronor är organiserade i Precis och Svenska PR-företagen. Även konsultföretag inom Komm, med sammanlagt 250 medlemmar, har verksamhet inom vad som definieras som PR men flertalet av dessa saknar erbjudande som syftar till att påverka politiskt beslutsfattande.

De tre branschorganisationerna uppskattar att omkring en fjärdedel av branschens omsättning kan relateras till området public affairs i den bredare definitionen. Branschen har haft en stadig tillväxt under många år och fortsätter att växa. Efterfrågan på kommunikationskompetens ökar generellt både ”inhouse” och genom konsultköp, inte minst som en följd av digitalisering, högre förändringstakt och ökad komplexitet.

Branschorganisationerna uppskattar att av de som jobbar med politisk påverkan i Sverige i dag är det kanske tio procent eller något mer som är på en PR-byrå och resten är på intresseorganisationer eller företag.

---

<sup>30</sup> Med företag som är verksamma inom PR och kommunikation avses sådana som har den så kallade SNI-koden 70.210 hos Skatteverket. SCB ansvarar för SNI (standard för svensk näringsgrensindelning), som används för att klassificera företag och arbetsställen efter verksamhet, <https://www.scb.se/dokumentation/klassifikationer-och-standarder/standard-for-svensk-naringsgrensindelning-sni/>, hämtat 2025-03-01.

<sup>31</sup> Uppgifter från Anna-Karin Hedlund, generalsekreterare vid Precis, som talesperson för alla tre branschorganisationerna, i e-postmeddelande till kommittén den 22 januari 2024.

<sup>32</sup> Precis webbplats, <https://precis.se>, hämtat 2023-11-01. Svenska PR-företagens webbplats, <https://svenskpr.se>, hämtat 2023-11-01. Sveriges kommunikationsbyråers webbplats, <https://komm.se>, hämtat 2023-11-01.

Branschens kunder finns inom alla sektorer. Stora och små företag, icke-statliga organisationer, myndigheter, intresseorganisationer och kommuner köper tjänster från PR- och kommunikationsbyråer inom branschens tre huvuddiscipliner; Corporate Communication, finansiell kommunikation och public affairs.

Enligt branschorganisationerna står den offentliga sektorn sannolikt för mer än en tredjedel av medlemsföretagens samlade intäkter. De upplever att uppdragen från offentliga aktörer i allt högre grad innehåller inslag av politisk påverkan.

Affärsmässigt kan uppdragen, enligt vad branschorganisationerna har redogjort för, vara upplagda på i huvudsak tre sätt; uppdrag på löpande räkning, projektuppdrag till fast pris eller löpande stöd till ett fast månatligt arvode. Det sistnämnda brukar benämnas retainer-uppdrag. Tendensen på senare tid är att projektuppdragen har blivit fler och retainer-uppdragen färre.<sup>33</sup>

En annan trend under de senaste decennierna är att det har skett en markant minskning av antalet journalister som arbetar på de stora morgontidningarnas redaktioner. De som arbetar med att granska den politiska maktutövningen och olika aktörers agerande utifrån den professionella journalistikens kriterier är alltså allt färre. Samtidigt är de som arbetar med att föra ut ett specifikt budskap, för sin uppdragsgivares räkning, allt fler och alltmer resursstarka.<sup>34</sup>

Ytterligare en trend under samma tidsperiod är att partiernas medlemsantal sjunker. En ökad professionalisering av partipolitiken kan få betydelse för partiernas roll som länk mellan väljare och de folkvalda.<sup>35</sup>

Den ökade professionaliseringen kan också medföra att partimedlemmarnas möjlighet att delta i idéutvecklingen minskar.<sup>36</sup>

På den expanderande PR-marknaden är kunskaper och erfarenhet om politik och hur politiska processer fungerar en efterfrågad tillgång. Personer som tidigare har arbetat inom politiken har sådana kunskaper och erfarenhet.

---

<sup>33</sup> Uppgifter från Anna-Karin Hedlund, generalsekreterare vid Precis, i e-post till kommittén den 22 januari 2024.

<sup>34</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 204, 205 och 207.

<sup>35</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 227.

<sup>36</sup> Allvin, Rikard (2021), *Det öppna samhällets blindas fläck. Lobbyismen och behovet av ett transparensregister i Sverige*, IOGT-NTO, s. 5.



### 8.4.3 Svängdörrsfenomenet har blivit vanligare

Förutom att PR-branschen har vuxit så har behovet av kunskaper om politiska processer medfört att det också blivit vanligare att personer växlar mellan politiska uppdrag och uppdrag på PR-byråer, företag, intresseorganisationer, tankesmedjor och medier. Detta brukar benämnas som svängdörrsfenomenet. Det kännetecknas också av att personer rekryteras (tillbaka) från anställning inom PR-branschen eller medierna till politiken.

En studie baserad på data från våren 2014 visade att 224 tidigare svenska politiker vid den tiden arbetade som konsulter vid PR-byråer som erbjuder lobbyrådgivning. 85 procent av politikerna hade varit aktiva inom Moderaterna, Socialdemokraterna eller Liberalerna.<sup>37</sup>

Sverige ett litet land där informella kontakter och personliga nätverk kan öppna upp dörrar för lobbyister.<sup>38</sup> Samtidigt kan detta göra att andra grupper utanför dessa nätverk har svårare att få kontakt eller få genomslag för sina synpunkter. Det kan också finnas en ökad risk för vänskapskorruption eller intressekonflikter i detta sammanhang.

Under 2018 infördes lagen (2018:676) om restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet (restriktionslagen). Syftet med restriktionerna är att motverka ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för staten skadas.<sup>39</sup> En statlig utredning föreslog i sitt betänkande i augusti 2023 bland annat att även myndighetschefer ska omfattas av övergångsrestriktioner, på samma sätt som statsråd och statssekreterare. Hos förvaltningsmyndigheter under regeringen ska arbetsgivaren bedöma vilka anställningar som ska förenas med villkor om övergångsrestriktioner. När det gäller kommuner, regioner och kommunalförbund föreslog utredningen att de ges möjlighet att besluta att samma reglering ska gälla för hela eller delar av deras verksamhet. Det ingick inte i utredningens direktiv att utreda om politiskt eller opolitiskt anställda tjänstemän i Regeringskansliet skulle omfattas av restriktioner. Utredningen lämnade inte heller något förslag om övergångsrestriktioner för de förtroende-

<sup>37</sup> Allern, Sigurd m.fl. (2014), *From Politics to Public affairs*, återgivet i Allern, Sigurd m.fl. (2021), *Svängdörrarnas förlovade land. Lobbyismens betydelse för klassambällets eliter*, i Suhonen, Daniel m.fl. (red.), *Klass i Sverige. Ojämligheten, makten och politiken i det 21:a århundradet*, s. 598–602.

<sup>38</sup> Ihlen, Øyvind m.fl., s. 308.

<sup>39</sup> Prop. 2017/18:162 *Vissa villkor för statsråd och statssekreterare*, s. 1.

valda som omfattades av uppdraget, och angav som skäl till det bland annat att det behöver utredas i ett större sammanhang om restriktioner för förtroendevalda på kommunal nivå kan leda till att färre söker sig till politiken.<sup>40</sup> I avsnitt 3.3.2 och 5.3.3 beskriver vi närmare restriktionslagens innebörd och vad utredningen föreslog.

## 8.5 Kontakterna mellan lobbyister och politiska beslutsfattare är omfattande

I vilken utsträckning politiker tar del av information och argument från aktörer som vill påverka politiska beslut (lobbyister), och hur de balanserar detta mot andra intressenters synpunkter, kan ha stor betydelse för vilka politiska beslut som fattas. Men i vilken omfattning förekommer kontakter mellan olika sådana aktörer och politiska beslutsfattare i Sverige och hur går kontakterna till? I detta avsnitt försöker vi ge svar på de här och andra frågor utifrån den enkätundersökning som kommittén har genomfört, tidigare studier som vi har tagit del av och uppgifter som vi har inhämtat genom samråd med och frågor till relevanta aktörer.

### Närmare om kommitténs enkätundersökning

Kommittén genomförde en enkätundersökning i samverkan med SOM-institutet vid Göteborgs universitet under våren 2024. Den skickades ut till riksdagsledamöter och politiska sekreterare i riksdagen samt till statsråd, statssekreterare och såväl politiska som opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Svarspersonerna valdes utifrån att de är politiska beslutsfattare på central nivå i Sverige och medarbetare till sådana politiska beslutsfattare. Alla tjänstemän vid Regeringskansliet bjöds in utom de vid förvaltningsavdelningen, tjänstemän med endast administrativa arbetsuppgifter vid departementen och tjänstemän vid Utrikesdepartementet som är placerade utomlands.

Av tabell 8.1 framgår antalet som inbjöds att svara på enkäten i varje kategori och vilken andel som de olika kategorierna utgör av samtliga inbjudna.

---

<sup>40</sup> Utredningen om övergångsrestriktioner i offentlig verksamhet, *Övergångsrestriktioner – ökat förtroende för offentlig verksamhet* (SOU 2023:45), s. 15, 18, 19 och 171.

**Tabell 8.1** Antal och andel inbjudna att svara på enkäten i olika kategorier

Kategori	Antal	Andel av samtliga (procent)
Riksdagsledamöter	348	11,2
Politiska sekreterare i riksdagen	145	4,7
Statsråd	24	0,8
Statssekreterare	37	1,2
Politiska tjänstemän i Regeringskansliet	138	4,5
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	2 410	77,7
<b>Totalt</b>	<b>3 102</b>	<b>100,0</b>

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Drygt hälften av de inbjudna svarade på enkäten. Den totala genomsnittliga svarsfrekvensen (antalet svar/antalet inbjudna) uppgick till 51,7 procent. Tabell 8.2 anger antal svar i varje kategori, vilken andel som de olika kategoriernas svar utgör av samtliga svar och svarsfrekvens i varje kategori.

**Tabell 8.2** Antal svar, andel av samtliga och svarsfrekvens i olika kategorier

Kategori	Antal svar	Andel svar av samtliga svar (procent)	Svarsfrekvens (procent)
Riksdagsledamöter	134	8,4	38,5
Politiska sekreterare i riksdagen	68	4,2	46,9
Statsråd	8	0,5	33,3
Statssekreterare	21	1,3	56,8
Politiska tjänstemän i Regeringskansliet	58	3,6	42,0
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	1 316	82,0	54,6
<b>Totalt</b>	<b>1 605</b>	<b>100</b>	<b>51,7</b>

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Svarsfrekvensen är, enligt SOM-institutets bedömning, bra i förhållande till jämförbara studier, riktade till samma eller liknande kategorier personer. Att undersökningen har skickats till samtliga personer i de valda kategorierna, och inte endast till ett urval av dem, innebär också att svaren är mer generaliserbara än de annars skulle vara. Se bilaga 3 där SOM-institutet närmare utvecklar hur det ser på svarsfrekvensen och i vilken mån generella slutsatser kan dras av resultaten. Med hänsyn till det begränsade antalet personer i kategorierna statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskans-

liet, behandlar vi dessa i redovisningen av resultaten som en gemensam kategori benämnd politiskt tillsatta i Regeringskansliet. Det är trots det ett så pass begränsat antal personer i vissa av kategorierna att slutsatser kring eventuella mönster gällande dem bör tolkas med viss försiktighet. Detta gäller främst politiska sekreterare i riksdagen och politiskt tillsatta i Regeringskansliet, men också riksdagsledamöter. Statistiskt är det enklare att finna signifikanta resultat bland opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet, med över 1 300 svarspersoner, än bland övriga kategorier.

Resultatet av enkätundersökningen presenterar vi i avsnitt 8.5.1–8.5.6, 8.6.1–8.6.4 och 8.7.1.

### **8.5.1 Såväl politiska beslutsfattare som deras medarbetare i riksdag och regering har kontakt med påverkare**

En inledande fråga i enkätundersökningen var om det händer att svarspersonerna i sin nuvarande roll har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut (tabell 8.3). På denna fråga svarar näst intill alla riksdagsledamöter ja, närmare bestämt 99 procent. Detsamma gäller de politiskt tillsatta i Regeringskansliet, det vill säga statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän, där 98 procent svarar ja. Av de statsråd och statssekreterare som svarade på enkäten är det 100 procent som har sådana kontakter och av de politiska tjänstemännen i Regeringskansliet är det 96 procent. Även bland de politiska sekreterarna i riksdagen har de allra flesta – 92 procent – sådana kontakter. Bland de opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet är det en klar majoritet, 68 procent, som svarar att det händer att de har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut.

**Tabell 8.3 Andel som har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut (procent)\***

Kategori	Ja
Riksdagsledamöter	99
Politiska sekreterare i riksdagen	92
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	98
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	68
<b>Antal (alla kategorier)</b>	<b>1 135</b>

Anm.: \* Frågan löd *Händer det att du i din nuvarande roll har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut?* Svarsalternativen var Ja och Nej. \*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Enkätundersökningens resultat tyder alltså på omfattande kontakter mellan politiska beslutsfattare och deras medarbetare i riksdag och regering å ena sidan och externa aktörer som vill påverka politiska beslut å den andra. Det finns några tidigare studier av påverkansaktörers kontakter med riksdagsledamöter, liksom av sådana aktörers kontakter med fullmäktigeledamöter på regional och lokal nivå. Även dessa studier tyder på omfattande kontakter (vi återkommer till detta i det följande). Såvitt vi vet har ingen tidigare studie undersökt i vilken utsträckning statsråd eller tjänstemän inom Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen har kontakter av detta slag och hur de i så fall ser ut.

Att statsråd, i likhet med riksdagsledamöter, har kontakter med olika intresseföreträdare som vill påverka förd politik är ett väntat resultat. Detsamma gäller att statssekreterare och andra politiskt tillsatta i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen har sådana kontakter. Något som i förväg var svårare att förutse var i vilken mån opolitiska tjänstemän har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut. Att en så stor andel som 68 procent av dem har sådana kontakter är ett intressant och viktigt resultat.

Vid tolkningen av resultatet gällande de opolitiska tjänstemännen behöver vi vara medvetna om vilka som bjöds in att svara och hur stor andel av dem som svarade. Så långt som möjligt undantogs personer som har endast administrativa arbetsuppgifter medan alla (utom utomlands placerade) som arbetar med politiska sakfrågor inbjöds att svara. Svarsfrekvensen bland de opolitiska tjänstemännen är 54,6 procent, vilket är den högsta svarsfrekvensen av alla kategorier

svarspersoner. Det kan, trots den relativt sett höga svarsfrekvensen, inte uteslutas att de som har kontakter av detta slag har valt att svara på enkäten i högre utsträckning än de som inte har det. Men resultatet tyder ändå på att många av de opolitiska tjänstemännen har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut.

Att lobbyister i hög grad kontaktar politiska och opolitiska tjänstemän, vid sidan av de egentliga politiska beslutsfattarna, stämmer också överens med den bild kommittén har fått vid våra kontakter med branschorganisationer inom PR. Det stämmer också överens med hur lobbning beskrivs i litteraturen.<sup>41</sup>

Det kan också ha att göra med att enskilda politiker i Sverige har relativt liten egen makt. Politiskt beslutsfattande innebär i vårt land oftast kollektivt beslutsfattande. Riksdagen fattar beslut genom acklamation eller omröstning, varvid huvudregeln är att majoritetens mening vinner.<sup>42</sup> Regeringen fattar beslut kollektivt.<sup>43</sup> Även i regioner och kommuner fattas politiska beslut kollektivt i de flesta fall.<sup>44</sup> Av internationella jämförande studier framgår att enskilda politiker upplevs ha lägre inflytande i Sverige än i många andra länder.<sup>45</sup> Detta kan påverka förutsättningarna för lobbyverksamhet, till exempel benägenheten att vända sig direkt till enskilda politiker.

### 8.5.2 Mest förekommer kontakter med näringsliv och företag

Nästa fråga som vi ställde i enkäten var hur ofta svarspersonerna har kontakt med olika kategorier av externa aktörer som vill påverka politiska beslut. Resultatet visar att de aktörer med vilka mest kontakter förekommer är näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer, företag, andra icke-statliga intresseorganisationer samt statliga, kommunala och regionala organ inklusive statliga bolag (tabell 8.4). Detta gäller också om såväl mer frekventa som mindre frekventa kontakter inräknas. Med fackliga organisationer förekommer nästan lika mycket kontakter.

---

<sup>41</sup> Se till exempel Bergström, Johan Henrik och Byström, Jan, s. 83 och 89.

<sup>42</sup> 4 kap. 7 § regeringsformen och 11 kap. 8 § riksdagsordningen.

<sup>43</sup> 7 kap. 3 § regeringsformen.

<sup>44</sup> 4 kap. 24 § och 5 kap. 55 § kommunallagen (2017:725).

<sup>45</sup> Heinelt, Hubert m.fl. (2018), *Local Government Systems: Grasping the Institutional Environment of Mayors*, Heinelt, Hubert m.fl. (red), *Political Leaders and Changing Local Democracy. The European Mayor*, s. 36 och 37.

Kontakter med PR/PA-konsulter eller liknande ombud förekommer, som framgår av tabellen, i något mindre omfattning än kontakter med nyss nämnda kategorier. Detta kan ha att göra med att PR/PA-konsulter ofta stöttar och ger råd till sina klienter vid deras egna kontakter med beslutsfattare i stället för att hålla i kontakterna själva. Att så är fallet framgår av såväl våra studier av litteratur på området (se avsnitt 8.3) som vid våra kontakter med branschorganisationer inom PR. De vi har talat med har uppgett att ibland sköter konsulten kontakterna för klientens räkning men minst lika ofta är det klienten som har kontakterna med stöd och råd från konsulten. PR/PA-konsulter eller liknande ombud kan alltså vara inblandade i kontakterna betydligt oftare än vad som framgår av detta resultat.

**Tabell 8.4 Hur ofta politiska beslutsfattare och medarbetare i riksdag och regering har kontakt med olika kategorier externa aktörer som vill påverka (procent)**

Kategorier/frekvens	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Totalt
Näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer	38	51	11	100
Företag	32	51	17	100
Andra icke-statliga intresseorganisationer	32	57	11	100
Statliga eller kommunala/regionala organ (inklusive statliga bolag)	25	52	23	100
PR/PA-konsulter eller liknande ombud	18	40	42	100
Fackliga organisationer	17	51	32	100
Sammanslutningar av privatpersoner	12	44	44	100
Religiösa organisationer	6	34	60	100

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Förutom de kategorier aktörer som nämns i tabellen fanns i den aktuella enkätfrågan även svarsalternativet "Annan, nämligen" med möjligheten att i fritext ange ytterligare kategorier aktörer. Detta alternativ utnyttjades av relativt få (två procent) men av de som utnyttjade det var det flera som angav samma eller liknande kategorier. De kategorier som nämndes av flera var företrädare för andra länder,

andra länders ambassader och liknande (17 svarspersoner angav detta), civilsamhällesorganisationer (nio personer), internationella organisationer (fem personer) och forskare (tre personer).

Det som nu har sagts gäller alla svarspersoner sammantaget. Men hur ser det ut när det gäller olika kategorier mottagare av påverkan i riksdagen och regeringen? I tabell 8.5 och 8.6 ser vi hur ofta riksdagens ledamöter och politiska sekreterare respektive regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän har kontakt med olika kategorier externa aktörer som vill påverka politiska beslut.

Riksdagsledamöter är de som har klart mest frekventa kontakter med påverkansaktörer. Över 70 procent av ledamöterna har kontakt en gång i månaden eller oftare med näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer, företag och icke-statliga intresseorganisationer. Över 60 procent har lika ofta kontakt med fackliga organisationer och med PR/PA-konsulter eller liknande ombud. Riksdagsledamöterna har också kontakter med alla kategorier aktörer, med få undantag. Mycket få riksdagsledamöter har angett att de aldrig har kontakt med aktörer från någon viss kategori. Ett undantag från detta är religiösa organisationer, som en andel av riksdagsledamöterna (14 procent) aldrig har kontakt med.

Därefter kommer politiskt tillsatta i regeringen och politiska sekreterare i riksdagen, som också har relativt frekventa kontakter med externa påverkansaktörer. Här ingår alltså statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet. Även i de kategorierna är andelarna som aldrig har kontakt med en viss kategori låga.



**Tabell 8.5 Hur ofta riksdagens ledamöter och politiska sekreterare har kontakt med olika kategorier externa aktörer som vill påverka (procent)**

Kategorier/frekvens	Riksdagsledamöter			Politiska sekreterare		
	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig
Näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer	79	21	0	64	36	0
Företag	74	26	0	53	39	8
Andra icke-statliga intresseorganisationer	70	30	0	53	41	6
Statliga eller kommunala /regionala organ (inklusive statliga bolag)	54	46	0	32	53	15
PR/PA-konsulter eller liknande ombud	61	37	2	35	50	15
Fackliga organisationer	61	36	3	35	52	13
Sammanslutningar av privatpersoner	57	41	2	19	61	20
Religiösa organisationer	27	59	14	8	59	33
<b>Antal</b>			<b>122</b>			<b>92</b>

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

**Tabell 8.6 Hur ofta regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän har kontakt med olika kategorier externa aktörer som vill påverka (procent)**

Kategorier/frekvens	Politiskt tillsatta*			Opolitiska tjänstemän		
	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig
Näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer	52	44	4	29	57	14
Företag	56	35	9	22	57	21
Andra icke-statliga intresseorganisationer	44	49	7	23	63	14
Statliga eller kommunala/regionala organ (inklusive statliga bolag)	40	45	15	19	53	28

Kategorier/frekvens	Politiskt tillsatta*			Opolitiska tjänstemän		
	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig
PR/PA-konsulter eller liknande ombud	45	42	13	7	40	53
Fackliga organisationer	30	57	13	7	53	40
Sammanslutningar av privatpersoner	18	59	23	4	41	55
Religiösa organisationer	7	58	35	2	26	72
<b>Antal</b>			<b>122</b>			<b>767</b>

Anm.: \* Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet. \*\* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

De opolitiska tjänstemännens kontakter med externa aktörer är betydligt mindre frekventa än de övriga kategoriernas. Hos dem är det genomgående vanligare att kontakter förekommer mer sällan än någon gång i månaden än att kontakter förekommer oftare än så. Det är även fler bland dem som aldrig har kontakt med vissa kategorier externa aktörer. Till exempel så är det över 50 procent av dem som aldrig har kontakt med kategorierna PR/PA-konsulter eller liknande ombud och sammanslutningar av privatpersoner. Eftersom de opolitiska tjänstemännen utgör en så stor andel av svarspersonerna så får detta stort genomslag när det gäller alla svarspersoner sammantaget (tabell 8.4).

Alla kategorier mottagare har mest kontakt med näringslivs- och arbetsgivarorganisationer, följt av företag och icke-statliga intresseorganisationer.

Resultaten av vår enkät kan jämföras med de av en studie från 2009, som också visade att kontakter mellan riksdagsledamöter och lobbyister är vanligt förekommande. Undersökningen byggde på en enkät som besvarades av 102 riksdagsledamöter. De tillfrågades om situationer då de som ledamot blev kontaktade av exempelvis företag, kommuner eller organisationer, eller PR/PA-konsulter eller liknande ombud som företräder sådana intressen. Undersökningen visade att 75 procent av riksdagsledamöterna vid denna tid blev kontaktade av lobbyister varje vecka, 17 procent varje månad

och åtta procent en gång i månaden. Gällande vilka som kontaktade dem uppgav 55 procent av riksdagsledamöterna att de ofta blev kontaktade av näringslivsorganisationer. Många (37 procent) svarade också att de ofta kontaktades direkt av enskilda företag. 25 procent kontaktades ofta av fackliga organisationer, 19 procent av PR/PA-konsulter eller liknande ombud, tolv procent av kommuner och lands-ting och 34 procent av andra organisationer. Detta liknar till stora delar resultaten av vår enkätundersökning, när det gäller vilka kategorier aktörer som politiska beslutsfattare har mest kontakt med. Det synes alltså inte ha förändrats sedan den tidigare undersökningen genomfördes för 15 år sedan.

Enligt undersökningen från 2009 fanns det vidare könsskillnader när det gäller omfattningen av kontakter från lobbyister. 82 procent av männen svarade att de minst varje vecka blev kontaktade av lobbyister, vilket var klart fler än för kvinnorna där 70 procent kontaktades lika ofta. Andelen som sällan blev kontaktade var också tre gånger så stor bland kvinnorna, där elva procent blev kontaktade mindre än en gång i månaden.

Vidare fanns det skillnader mellan nya och mer seniora riksdagsledamöter. De mindre erfarna ledamöterna kontaktades minst. Av de som hade suttit fem år eller mindre som ledamot uppgav tio procent att de kontaktades mindre än en gång i månaden. Bland de som hade suttit minst sex år var motsvarande andel bara sex procent.<sup>46</sup>

Resultaten av vår enkät i nu redovisade avseenden kan också jämföras med vissa resultat av den så kallade riksdagsundersökningen, som genomförs varje mandatperiod av valforskningsprogrammet vid Göteborgs universitet.<sup>47</sup> Där ställdes 2014 frågor till riksdagsledamöterna om deras upplevelser av vem som har inflytande över hur politik utformas. Resultatet rapporterades i en forskningsantologi.<sup>48</sup> Jämförelser gjordes där också med resultatet av de så kallade kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningarna 2008 och 2017<sup>49</sup>, där frågor ställdes bland annat om kommunfullmäktigeleda-

---

<sup>46</sup> Möller, Tommy (2009), *Lobbyism i den svenska riksdagen*, Stockholm: Preci, s. 4–11.

<sup>47</sup> Göteborgs universitets webbplats, <https://www.gu.se/valforskningsprogrammet/undersokningar/riksdagsundersokningar>, hämtat 2023-10-16.

<sup>48</sup> Öhberg, Patrik och Naurin, Elin (2018), *Uppstår kontakt? Riksdagsledamöternas inställning till medborgarkontakter*, i Karlsson, David (red), *Folkets främsta företrädare*, Göteborgs universitet. Karlsson, David (2018), *Upplevelser av makt i riksdag och kommun*, i Karlsson, David (red), *Folkets främsta företrädare*, Göteborgs universitet.

<sup>49</sup> Karlsson, David, *Kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningen (KOLFU) 2017*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.

möternas upplevelse kring vem som har inflytande över den politiska verksamheten i kommunerna.

Det framgår att riksdagsledamöterna anser att riksdag och regering har det största inflytandet över politiken på den nationella nivån – i genomsnitt 8,6 respektive 8,5 på en 0–10-skala. Därefter kommer EU och journalister, som båda får 7,4. Statliga myndigheter får 6,5 och näringslivet 6,4. Därefter kommer kommuner och landsting med 6,1, intresseorganisationer med 6,0 och medborgarna med 5,8. Minst makt upplever riksdagsledamöterna i genomsnitt att professionella lobbyister har, de får 5,5. Även på sitt egna inflytande som enskild ledamot sätter riksdagsledamöterna i genomsnitt värdet 5,5. Liknande frågor ställdes till kommunfullmäktigeledamöter om bland annat journalister, näringslivet och medborgare, men inte om lobbyister. Av kommunfullmäktigeledamöterna upplevdes sådana utomstående aktörer som mindre inflytelserika än av riksdagsledamöterna – journalister ger de i genomsnitt värdet 4,5, näringslivet 4,9 och medborgare 4,2.<sup>50</sup>

### 8.5.3 Kontakterna sker oftast via e-post, personliga möten eller telefon

I enkätundersökningen ställde vi frågor om hur kontakterna med de externa aktörerna initieras. Vi frågade hur ofta externa aktörer initierar kontakt med svarspersonen på vissa angivna sätt (tabell 8.7). E-post, telefon och bokade personliga möten är de kontaktsätt som dominerar, enligt svarspersonerna. Relativt vanligt är det även med obokade personliga möten vid tillställningar som de politiska beslutsfattarna eller deras medarbetare deltar i med anledning av sitt uppdrag eller anställning. Kontakt via sociala medier eller papperspost är mer ovanligt. Mycket ovanligt är det, enligt svarspersonerna, att externa aktörer initierar kontakt vid obokade personliga möten på fritiden.

---

<sup>50</sup> Öhberg, Patrik och Naurin, Elin, s. 178.

**Tabell 8.7 Hur externa aktörer initierar kontakt med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare i riksdag och regering (procent)**

Sätt att initiera kontakt	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Totalt
E-post	46	48	6	100
Telefon	28	55	17	100
Bokat personligt möte	28	53	19	100
Obokat personligt möte vid tillställning i anställningen	17	54	29	100
Sociala medier	13	24	63	100
Papperspost	9	38	53	100
Obokat personligt möte på fritiden	2	15	83	100

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

I enkätfrågan fanns även svarsalternativet ”Annat sätt, nämligen” där svarspersonerna i fritext kunde ange ytterligare sätt att initiera kontakt som förekommer och ange hur ofta. Detta alternativ utnyttjades av mycket få och inget ytterligare sätt nämndes av flera svarspersoner. Detta tyder på att det är de kontaktsätt som framgår av tabellen som i allt väsentligt förekommer.

Det nu sagda gäller alla svarspersoner sammantaget. Men hur ser det ut när det gäller olika kategorier mottagare av påverkan i riksdagen och regeringen? I tabell 8.8 och 8.9 ser vi hur ofta riksdagens ledamöter och politiska sekreterare respektive regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän blir kontaktade på de olika sätten. Det visar sig då att kontakt via e-post och bokat personligt möte är allra vanligast för alla kategorier.

Vi ser också att riksdagsledamöter mycket frekvent blir kontaktade via e-post. Hela 93 procent av riksdagsledamöterna uppger att externa påverkansaktörer kontaktar dem på detta sätt en gång i månaden eller oftare. Bland de politiskt tillsatta i regeringen är det 65 procent som anger att de blir kontaktade via e-post så ofta. Att e-post till riksdagsledamöter inte bedöms vara offentliga handlingar kan vara ett skäl till att det ser ut på detta sätt.

**Tabell 8.8 Hur externa aktörer initierar kontakt med riksdagens ledamöter och politiska sekreterare (procent)**

Sätt att initiera kontakt / kategori och frekvens	Riksdagsledamöter			Politiska sekreterare		
	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig
E-post	93	7	0	73	23	4
Telefon	55	40	5	31	41	28
Bokat personligt möte	74	25	1	53	43	4
Obokat personligt möte vid tillställning i anställningen	50	46	4	22	31	47
Sociala medier	55	37	8	22	31	47
Papperspost	58	35	7	2	34	64
Obokat personligt möte på fritiden	9	50	41	4	31	65
<b>Antal</b>	<b>122</b>			<b>92</b>		

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Resultatet i fråga om riksdagsledamöter kan jämföras med det av tidigare nämnda studie från 2009. Enligt den var personliga inbjudningar vanligast. 69 procent uppgav att de ofta kontaktades på detta sätt. Näst mest vanligt var telefonsamtal och spontana kontakter i riksdagen, där 35 respektive elva procent uppgav att kontakterna ofta skedde på detta sätt. Vidare uppgav 70 procent att kontakterna skedde på annat sätt, till exempel via e-post.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> Möller, Tommy, s. 4–11.

**Tabell 8.9 Hur externa aktörer initierar kontakt med regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän (procent)**

Sätt att initiera kontakt / kategori och frekvens	Politiskt tillsatta*			Opolitiska tjänstemän		
	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig
E-post	65	34	1	36	57	7
Telefon	38	51	11	4	20	76
Bokat personligt möte	54	39	7	17	60	23
Obokat personligt möte vid tillställning i anställningen	36	49	15	9	56	35
Sociala medier	28	38	34	4	20	76
Papperspost	11	59	30	4	20	76
Obokat personligt möte på fritiden	4	37	59	1	7	92
<b>Antal</b>	<b>122</b>			<b>767</b>		

Anm.: \* Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet. \*\* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Men det är inte bara de externa påverkansaktörerna som initierar kontakt med de politiska beslutsfattarna. Det förekommer också att initiativet kommer från de politiska beslutsfattarna eller deras medarbetare. Hur ofta detta förekommer framgår av tabell 8.10 och 8.11. På vilket sätt de tar kontakt framgår av tabell 8.12 och 8.13.

Resultatet av enkätundersökningen utvisar att politiska beslutsfattare och deras medarbetare relativt ofta tar kontakt själva med externa påverkansaktörer. Det sker inte lika ofta som de blir kontaktade av sådana aktörer men det är inte ovanligt. Riksdagsledamöter tar kontakt mest frekvent medan opolitiska tjänstemän tar kontakt betydligt mer sällan än övriga kategorier.

**Tabell 8.10 Hur ofta riksdagens ledamöter och politiska sekreterare själva initierar kontakt med externa aktörer som vill påverka (procent)**

	Riksdagsledamöter			Politiska sekreterare		
	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig
Initierar kontakt (procent)	71	23	6	57	37	6
<b>Antal</b>	<b>122</b>			<b>92</b>		

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

**Tabell 8.11 Hur ofta regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän själva initierar kontakt med externa aktörer som vill påverka (procent)**

	Politiskt tillsatta*			Opolitiska tjänstemän		
	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig
Initierar kontakt (procent)	41	45	14	17	55	28
<b>Antal</b>	<b>122</b>			<b>767</b>		

Anm.: \* Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet. \*\* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

När det gäller kontaktsätt väljer politiska beslutsfattare och deras medarbetare i huvudsak samma sätt som de externa aktörerna, med några skillnader. De politiskt tillsatta i regeringen föredrar att ta kontakt per telefon medan de opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet oftast väljer e-post. Även i fråga om detta utnyttjades alternativet fritextsvar av få och inget ytterligare kontaktsätt nämndes av flera.



**Tabell 8.12 Hur riksdagens ledamöter och politiska sekreterare initierar kontakt med externa aktörer som vill påverka (procent)**

	Riksdagsledamöter			Politiska sekreterare		
	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig
E-post	65	32	3	58	38	4
Telefon	36	50	14	28	39	33
Bokat personligt möte	52	45	3	39	48	13
Obokat personligt möte vid tillställning i anställningen	41	49	10	22	50	28
Sociala medier	34	35	31	13	26	61
Papperspost	9	23	68	0	16	84
Obokat personligt möte på fritiden	8	35	57	4	31	65
<b>Antal</b>	<b>122</b>			<b>92</b>		

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

**Tabell 8.13 Hur regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän initierar kontakt med externa aktörer som vill påverka (procent)**

	Politiskt tillsatta*			Opolitiska tjänstemän		
	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig
E-post	23	49	28	19	67	14
Telefon	31	47	22	14	59	27
Bokat personligt möte	21	54	25	8	57	35
Obokat personligt möte vid tillställning i anställningen	17	48	35	7	44	49
Sociala medier	5	22	73	1	7	92
Papperspost	0	23	77	1	10	89
Obokat personligt möte på fritiden	3	17	80	1	2	97
<b>Antal</b>	<b>122</b>			<b>767</b>		

Anm.: \* Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet. \*\* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

### 8.5.4 Kontakterna är mer frekventa tidigt i lagstiftningsprocessen

En annan fråga som vi ställde till svarspersonerna i enkätundersökningen var i vilket skede de kontaktas av externa aktörer som vill påverka politiska beslut. I tabell 8.14 ser vi hur ofta svarspersonerna i regeringen kontaktas i olika skeden av arbetsprocessen med att ta fram ny eller ändrad lagstiftning.

Det vi kan se är att mest kontakter sker innan en lagstiftningsprocess har inletts, både med politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän.

Detta stämmer överens med vad representanter för PR-branschen har uppgett vid möten med kommittén. De har understrukit att det ofta är viktigt att lägga insatserna så tidigt som möjligt i den politiska beslutsprocessen, helst innan en utredning eller liknande har tillsatts. När en proposition ligger på regeringens bord är det oftast för sent.

**Tabell 8.14 I vilka skeden regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän har kontakt med externa aktörer (procent)**

	Politiskt tillsatta*			Opolitiska tjänstemän		
	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig
Innan en lagstiftningsprocess har inletts	41	47	12	11	56	33
Under arbete med utredningsdirektiv	26	53	21	7	41	52
Under utredningsarbete	26	56	18	14	44	42
Under remissbehandling av betänkande	32	50	18	12	48	40
Under arbete med lagrådsremiss	23	56	21	6	38	56
Under arbete med proposition	30	48	22	9	41	50
Under behandling i riksdagen	15	50	35	2	25	73
<b>Antal</b>	<b>68</b>			<b>713</b>		

Anm.: \* Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet. \*\* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

I enkätfrågan om detta fanns även svarsalternativet ”Annat skede, nämligen” där svarspersonerna i fritext kunde ange ytterligare skeden då de blir kontaktade och hur ofta. Detta alternativ utnyttjades av relativt få (sju procent) men av de som utnyttjade det var det många som gav samma eller liknande svar. Många angav att kontakter sker under förhandling av EU-lagstiftning, under internationella processer och liknande (54 svarspersoner angav detta eller liknande svar). Det var också flera svarspersoner som använde fritextalternativet för att uttrycka att kontakter också sker kontinuerligt och löpande, utan koppling till något skede i lagstiftningsprocessen (21 personer gjorde det). De skrev till exempel följande:

Har mer med omvärldshändelser att göra än i vilka skeden en politisk produkt är.

Löpande kontakt kring näringslivets behov och önskemål kring konkurrenskraft, export och investeringar.

Hänger inte specifikt ihop med lagstiftningsarbetets process.

Övergripande hantering av vissa frågor.

Regelbundna branschråd.

Kontakten kan många gånger ske oberoende av var i lagstiftningsprocessen man är. Dvs. externa aktörer vill påverka hela lagstiftningsprocessen från start till slut, inte bara utvalda delar.

Det handlar mer om olika mindre frågor/beslut, inte lagar etc.

I tabell 8.15 ser vi sedan i vilket skede av lagstiftningsprocessen som svarspersonerna i riksdagen kontaktas av externa aktörer som vill påverka politiska beslut. Mest frekventa kontakter förekommer med ledamöterna i samband med debatt och beslut i riksdagen om en fråga, men det förekommer också frekventa kontakter under utskottsbehandlingen och under frågans behandling i utredning eller hos departementet. Med politiska sekreterare är kontakterna mest frekventa under utskottsbehandlingen och under tiden frågan behandlas hos utredning eller departementet.

**Tabell 8.15** I vilka skeden riksdagens ledamöter och politiska sekreterare har kontakt med externa aktörer (procent)

	Riksdagsledamöter			Politiska sekreterare		
	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig
Innan en lagstiftningsprocess har inletts	50	43	7	29	67	4
Under behandling i utredning eller hos departement	64	34	2	38	58	4
Under utskottsbehandling	65	31	4	40	54	6
I samband med debatt och beslut i riksdagen	66	32	2	33	56	11
Under den allmänna motionstiden	48	43	9	21	65	14
<b>Antal</b>	<b>122</b>			<b>92</b>		

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.  
Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

När det gäller riksdagsledamöterna frågade vi också hur ofta de har kontakt med externa påverkansaktörer i olika roller som de har (tabell 8.16).

**Tabell 8.16** I vilka roller riksdagsledamöter har kontakt med externa aktörer (procent)\*

	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Totalt
Ledamot i utskott	94	5	1	100
Representant för partigrupp	77	22	1	100
Ledamot från sin valkrets	69	28	3	100
Ledamot i statlig kommitté	22	34	34	100

Anm.: \* Frågan löd: *Hur ofta upplever du att kontakterna med externa aktörer som vill påverka politiska beslut sker i följande av dina roller?* \*\* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*\* Mer sällan än någon gång i månaden.  
Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Riksdagsledamöterna har angett att det oftast är i rollen som ledamot i utskott som de har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut. Men relativt ofta sker det också i rollen som representant för partigrupp eller i rollen som ledamot från sin valkrets.

Resultatet kan jämföras med resultaten av tidigare nämnda studie från 2009. Huvudsakligen kontaktades riksdagsledamöterna, enligt resultatet av den studien, inom ramen för arbetet i riksdagens utskott eller via partiets riksdagsgrupp: 52 respektive 42 procent uppgav att detta sker ofta.<sup>52</sup>

### **8.5.5 Externa aktörer bidrar ofta med faktaunderlag och det framgår i de flesta fall vem de företräder**

En annan fråga som vi ställde i enkätundersökningen var hur ofta det brukar framgå i vems intresse den externa aktören som vill påverka har kontakt med svarspersonen. Resultatet visar att det i huvudsak framgår alltid eller ofta (tabell 8.17).

De representanter för branschorganisationer inom PR som kommittén har talat med har också framhållit att det oftast inte är så affärsmässigt begåvat av en PR-konsult att inte ange sina uppdragsgivare. Politiska beslutsfattare är oftast inte så benägna att prata med PR-konsulter om de inte vet det. Samtidigt har de sagt att de anser att det under omvärldsbevakningsskedet, när konsulten endast lyssnar, inte alltid bör vara nödvändigt att ange sina uppdragsgivare.

Bland de tillfrågade i Regeringskansliet uppfattar majoriteten att det alltid framgår och bland de tillfrågade i riksdagen uppfattar majoriteten att det framgår oftast. Få uppfattar att det endast framgår ibland eller sällan. Men det kan anses anmärkningsvärt att en så stor andel har svarat att det inte alltid framgår i vems intresse den externa aktören agerar, särskilt bland riksdagsledamöterna.

---

<sup>52</sup> Möller, Tommy, s. 4–11.

**Tabell 8.17 Politiska beslutsfattares uppfattning av om det framgår i vems intresse externa aktörer har kontakt med dem (procent)**

Kategori	Alltid	Ofta	Ibland	Sällan	Vet ej	Totalt
Riksdagsledamöter	35	58	7	0	0	100
Politiska sekreterare i riksdagen	47	47	4	0	2	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet*	60	40	0	0	0	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	52	39	5	1	2	100

Anm.: \*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Externa aktörer som vill påverka politiska beslut kan ibland skicka eller lämna någon typ av skriftligt underlag till den politiska beslutsfattaren eller dess medarbetare. Hur vanligt det är att så sker framgår av tabell 8.18. Faktaunderlag är klart vanligast och även det som förekommer mest frekvent. Men även utkast till olika typer av uttalanden eller beslut förekommer i viss utsträckning.

**Tabell 8.18 Hur ofta externa aktörer som vill påverka lämnar olika typer av underlag till politiska beslutsfattare (procent)**

Typ av underlag	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Totalt
Faktaunderlag	35	55	10	100
Utkast till uttalanden, debattartiklar eller tal	5	31	64	100
Utkast till beslut eller lagstiftning	4	41	55	100

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

I den aktuella enkätfrågan fanns även svarsalternativet ”Annat underlag, nämligen” där svarspersonerna i fritext kunde ange ytterligare underlag som förekommer och även ange hur ofta. Detta alternativ utnyttjades av relativt få (sju procent) men av de som utnyttjade det var det många som angav samma eller liknande typer av underlag. Flera nämnde underlag av typen synpunkter, argumenterande text, partsinlagor eller positionspapper (20 svarspersoner gjorde det). Andra typer av underlag som nämndes av flera var problembeskriv-

ning med förslag på lagändring eller annan åtgärd, ibland i form av upprop (sex svarspersoner), och remissvar eller motsvarande egen-initierade initiativ (sex svarspersoner).

Det som nu redogjorts för gäller alla svarspersoner sammantaget. Hur det ser ut när det gäller riksdagens ledamöter och politiska sekreterare respektive regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän framgår av tabellerna 8.19 och 8.20. Vi ser då att faktaunderlag är de vanligaste underlagen som mottas av alla kategorier svarspersoner. Vi ser också att riksdagens ledamöter och politiska sekreterare mottar underlag från externa aktörer mer frekvent än vad regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän gör.

**Tabell 8.19 Hur ofta riksdagens ledamöter och politiska sekreterare får olika typer av underlag lämnade till sig (procent)**

	Riksdagsledamöter			Politiska sekreterare		
	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig	Frekvent*	Mindre frekvent**	Aldrig
Faktaunderlag	89	8	3	64	32	4
Utkast till uttalanden, debattartiklar eller tal	15	53	32	13	39	48
Utkast till beslut eller lagstiftning	11	62	27	12	42	46
<b>Antal</b>			<b>122</b>			<b>92</b>

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

**Tabell 8.20 Hur ofta regeringens politiskt tillsatta och opolitiska tjänstemän får olika typer av underlag lämnade till sig (procent)**

	Politiskt tillsatta*			Opolitiska tjänstemän		
	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig	Frekvent**	Mindre frekvent***	Aldrig
Faktaunderlag	57	40	3	22	65	13
Utkast till uttalanden, debattartiklar eller tal	4	24	72	3	28	69
Utkast till beslut eller lagstiftning	3	42	55	2	38	60
<b>Antal</b>			<b>122</b>			<b>767</b>

Anm.: \* Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet. \*\* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*\* Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

### 8.5.6 En större andel män än kvinnor har kontakt med påverkare

Av kandidaterna som valdes in i riksdagen i valet 2022 var 46 procent kvinnor och av de som valdes in i landets olika kommunfullmäktige var andelen kvinnor 43 procent. Detta innebar att andelen kvinnor och män i riksdag och kommunfullmäktige var oförändrad jämfört med de som valdes in fyra år tidigare. I regionfullmäktige ökade andelen kvinnor från 48 till 49 procent.

Könsfördelningen är på samtliga politiska nivåer minst jämn bland kandidaterna under 30 år och bland kandidaterna som är 65 år och äldre. Det är tydligast bland unga riksdagsledamöter, där endast 24 procent av de invalda är kvinnor. Samtidigt var det en relativt liten grupp unga som valdes in i riksdagen.

Könsfördelningen skiljer sig mycket åt mellan partierna och mellan de olika politiska församlingarna runt om i landet. I riksdagen hade Sverigedemokraterna följt av Kristdemokraterna högst andel män bland sina invalda kandidater med 74 respektive 68 procent. I andra änden hamnar Vänsterpartiet följt av Miljöpartiet med en betydligt högre andel invalda kvinnor, 71 respektive 67 procent. Ett liknande mönster finns i region- och kommunfullmäktige.<sup>53</sup>

Resultatet av kommitténs enkätundersökning utvisar vissa skillnader mellan kvinnor och män när det gäller i vilken mån svarspersonerna har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut (tabell 8.21). En större andel av männen än av kvinnorna som har svarat på enkäten har kontakt med externa påverkansaktörer. Vi har, med SOM-institutets hjälp, gått vidare och kontrollerat om dessa skillnader kvarstår när hänsyn tas till ålder och antal år som personerna har innehaft sitt uppdrag. Genom en beräkningsmodell där hänsyn tas till nämnda bakgrundsfaktorer tas då de skillnader som kan förklaras av de andra faktorerna bort. I tabellens sista kolumn anges om skillnaden är säkerställd eller inte. Men detta avses om skillnaden är tillräckligt stor för att vara statistiskt signifikant och kvarstår när hänsyn tas till ålder och hur länge personerna har innehaft sitt uppdrag. Ju högre p-värde, desto mer signifikant skillnad, vilket anges i nivåerna  $p < 0,001$ ,  $p < 0,01$  eller  $p < 0,05$ . En mer utförlig beskrivning av detta finns i bilaga 3.

<sup>53</sup> SCB:s webbplats <https://www.scb.se/hitta-statistik/statistik-efter-amne/demokrati/allmannaval/allmannaval-nominerade-och-valda/pong/statistiknyhet/nominerade-och-valda-kandidater-2022/>, hämtat 2023-10-18.



**Tabell 8.21 Andel kvinnor och män som har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut (procent)\***

Kategori	Kvinnor	Män	Säkerställd skillnad
Riksdagsledamöter	98	100	Nej
Politiska sekreterare i riksdagen	86	97	Nej
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	95	100	Nej
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	64	73	Ja, $p < 0,01$

Anm.: \* Frågan löd Händer det att du i din nuvarande roll har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut? Svarsalternativen var Ja och Nej. \*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Vi ser då att det finns en statistiskt signifikant skillnad såvitt avser opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. Kvinnliga opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet har alltså färre kontakter än sina manliga kollegor med externa aktörer som vill påverka politiska beslut.

I fråga om övriga kategorier svarspersoner är skillnaden mellan män och kvinnor inte statistiskt signifikant. Att det är färre svarspersoner i dessa kategorier gör det svårare att få fram statistiskt signifikanta skillnader. Noteras kan att i kategorin politiska sekreterare i riksdagen är skillnaden mellan män och kvinnor hela elva procentenheter. Att skillnaden trots det inte är signifikant beror på att svarspersonerna i den gruppen är färre än i övriga kategorier och att osäkerheten i resultaten därför är större.

I tabell 8.22 redovisar vi hur ofta män och kvinnor träffar olika typer av externa aktörer. Resultatet under "Säkerställd skillnad" indikerar om könsskillnaderna står sig när man tar hänsyn till ålder, hur länge personen har haft sitt nuvarande uppdrag och vilken yrkeskategori personen tillhör.

Vi kan då se att kvinnor i lägre utsträckning träffar företrädare för näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer, företag och PR/PA-konsulter. En grov sammanfattning av detta kan sägas vara att kvinnor mindre frekvent än män träffar företrädare för näringslivet. I fråga om externa påverkansaktörer från övriga sektorer finns inte några statistiskt signifikanta skillnader mellan män och kvinnor.

**Tabell 8.22 Hur ofta politiska beslutsfattare och medarbetare i riksdag och regering har kontakt med olika kategorier externa aktörer som vill påverka (procent)**

Kategorier/frekvens	Frekvent*		Mindre frekvent**		Aldrig		Säkerställd skillnad
	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	
Näringslivs- eller arbetsgivar-organisationer	33	44	55	46	12	10	Ja, p <0,001
Företag	28	28	52	49	20	13	Ja, p <0,01
Andra icke-statliga intresseorganisationer	32	31	58	56	11	12	Nej
Statliga eller kommunala/regionala organ (inklusive statliga bolag)	26	26	49	54	26	29	Nej
PR/PA-konsulter eller liknande ombud	14	22	38	42	48	36	Ja, p <0,01
Fackliga organisationer	16	18	50	52	34	30	Nej
Sammanlutningar av privatpersoner	11	14	40	46	48	40	Nej
Religiösa organisationer	5	7	33	36	62	57	Nej

Anm.: \* Någon gång i månaden eller oftare. \*\*Mer sällan än någon gång i månaden.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Går vi vidare och studerar de olika kategorierna svarspersoner var för sig i fråga om hur ofta de träffar olika typer av externa aktörer ser vi att liknande skillnader finns i alla kategorier men att skillnaderna är statistiskt signifikanta endast såvitt gäller kategorin opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. Kvinnliga opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet träffar i lägre utsträckning än sina manliga kollegor företrädare för näringslivet.

Vad dessa skillnader beror på kan vi inte med säkerhet uttala oss om. En teori skulle kunna vara att de som företräder näringslivet och PR/PA-konsulter eller liknande ombud som lobbyister i högre utsträckning är män än kvinnor och att män tenderar att vända sig till andra män när de vill utöva påverkan. Visst stöd för att det skulle kunna vara så finns i en rapport från 2015.

I rapporten kartläggs vad som i olika avseenden kännetecknar de som arbetar som så kallade policyprofessionella vid bland annat PR-byråer, intresseorganisationer, fackförbund och tankesmedjor,

och hur det skiljer sig från politiska beslutsfattare i form av riksdagsledamöter. Med policyprofessionella menas i rapporten personer som inte är folkvalda utan i stället anställda för att bedriva politik. Kartläggningen visar bland annat följande.

Det fanns en betydande övervikt av män bland de policyprofessionella vid PR-byråer och tankesmedjor. Av de som var anställda i relevanta roller vid PR-byråer och tankesmedjor var vid denna tid endast 34 respektive 33 procent kvinnor. Även hos intresseorganisationer var andelen kvinnor något lägre, 42 procent. Hos fackförbund var könsfördelningen däremot helt jämn. Bland riksdagsledamöter såg könsfördelningen vid samma tid ut så att 43 procent var kvinnor och 57 procent män.

Vidare var lobbyisterna något yngre än riksdagsledamöterna. I nämnda kartläggning var medianåldern bland riksdagsledamöter 50 år medan medianåldern bland de anställda på PR-byråer var 41 år, på tankesmedjor 39 år, på intresseorganisationer 47 år och på fackförbund 44 år. De policyprofessionella, eller lobbyisterna, hade generellt sett högre utbildningsnivå än riksdagsledamöterna.

När det gäller vad lobbyisterna hade gjort innan så visar kartläggningen att bland de som var anställda vid PR-byråer var det 17 procent som tidigare hade arbetat som folkvald politiker. Dessutom hade 28 procent tidigare arbetat vid Regeringskansliet och 28 procent hade arbetat i ett politiskt parti. Även hos intresseorganisationer, fackförbund och tankesmedjor förekom tidigare anställningar av liknande slag, men inte i lika hög grad.<sup>54</sup>

## 8.6 Lobbning uppfattas innebära både möjligheter och utmaningar

Det finns både positiva och negativa aspekter av lobbning som en del i politiskt beslutsfattande. Det kan bidra med fler perspektiv och argument men också snedvrider inflytandet och även innebära risk för korruption. I den av kommittén och SOM-institutet genomförda enkätundersökningen ställde vi frågor till de politiska beslutsfattarna i riksdag och regering, och deras medarbetare, om hur de ser på möjligheter och utmaningar med lobbning. Resultatet presenterar vi här (avsnitt 8.6.1–8.6.4).

---

<sup>54</sup> Garsten, Christina m.fl., s. 32–51.

### 8.6.1 De flesta anser sig bli bättre informerade genom kontakt med påverkansaktörer

Beslutsfattare behöver ta del av olika infallsvinklar på förslag och beslut, och lobbyister kan bidra till det. Lobbyister bidrar till det politiska beslutsfattandet genom att tillhandahålla information och fakta samt genom att fästa beslutsfattarnas uppmärksamhet på fler perspektiv och argument. Lobbningen kan därmed bidra till en allsidig belysning av frågor och till ett ständigt pågående samtal i olika samhällsfrågor.

Vi lät svarspersonerna i enkätundersökningen ta ställning till ett antal påståenden på så sätt att de skulle ange om de instämmer helt, instämmer delvis, inte instämmer eller inte har någon uppfattning.

Ett av de påståenden som svarspersonerna ombads att ta ställning till gällde om de anser sig bli bättre informerade i viktiga frågor genom kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut (tabell 8.23).

Det är få som inte alls instämmer med detta påstående. De opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet instämmer i minst utsträckning av grupperna svarspersoner. Endast 27 procent instämmer helt, vilket är en betydligt mindre andel än i övriga grupper. De politiska sekreterarna i riksdagen är den grupp svarspersoner som instämmer mest i påståendet. De är den enda gruppen där över hälften instämmer helt (57 procent). I de två grupper där de politiska beslutsfattarna i egentlig mening återfinns – riksdagsledamöter och politiskt tillsatta i Regeringskansliet (bland andra statsråd) – är andelarna som har valt de olika svarsalternativen påfallande likartade. Drygt hälften av dem instämmer delvis och knappt hälften instämmer helt.

**Tabell 8.23    Kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut gör beslutsfattare bättre informerade\* (procent)**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	Totalt
Riksdagsledamöter	45	54	1	0	100
Politiska sekreterare i riksdagen	57	43	0	0	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	39	54	1	6	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	27	60	8	5	100

Anm.: \*Påståendet löd *Jag blir bättre informerad i viktiga frågor genom kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut*. \*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

### 8.6.2    Majoriteten anser att kontakt med påverkare riskerar ge ensidig uppfattning

Härefter ombads svarspersonerna att ta ställning till påståendet att politiska beslutsfattare i riksdag och regering, eller deras medarbetare, riskerar att få en ensidig uppfattning i frågor på grund av kontakter med och underlag från externa aktörer som vill påverka politiska beslut (tabell 8.24).

Vi ser att opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet instämmer i betydligt högre grad i detta påstående än de andra grupperna svars-personer. Det är 70 procent av de opolitiska tjänstemännen som instämmer helt eller delvis i påståendet och endast 22 procent som inte instämmer alls. I de övriga tre grupperna ser det relativt likartat ut. Lite drygt hälften av svarspersonerna i de grupperna instämmer helt eller delvis i påståendet medan knappt hälften inte instämmer. Riksdagsledamöterna instämmer i något högre grad än de politiska sekreterarna i riksdagen och de politiskt tillsatta i Regeringskansliet.

**Tabell 8.24 Politiska beslutsfattare riskerar att få en ensidig uppfattning på grund av kontakter med externa aktörer som vill påverka\* (procent)**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	Totalt
Riksdagsledamöter	10	46	42	2	100
Politiska sekreterare i riksdagen	4	48	46	2	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	6	46	43	5	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	14	56	22	8	100

Anm.: \*Påståendet löd *Politiska beslutsfattare i riksdag och regering, eller deras medarbetare, riskerar att få en ensidig uppfattning i frågor på grund av kontakter med och underlag från externa aktörer som vill påverka politiska beslut.* \*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

### 8.6.3 De flesta anser att de själva kan balansera information från påverkare

Svarspersonerna ombads också ta ställning till påståendet om det är enkelt för dem att balansera den information de får vid kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut mot annan information (tabell 8.25).

Resultatet visar att riksdagsledamöter och opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet instämmer i mindre grad i detta påstående än vad politiska sekreterare i riksdagen och politiskt tillsatta i Regeringskansliet gör. Den grupp som instämmer i högst grad i påståendet är politiskt tillsatta i Regeringskansliet, det vill säga statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän. Bland dem instämmer hela 79 procent helt i påståendet.

**Tabell 8.25 Politiska beslutsfattare kan enkelt balansera information från externa aktörer som vill påverka mot annan information\* (procent)**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	Totalt
Riksdagsledamöter	59	38	2	1	100
Politiska sekreterare i riksdagen	73	27	0	0	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	79	17	0	4	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	56	39	2	3	100

Anm.: \*Påståendet löd *Det är enkelt för mig att balansera den information jag får vid kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut mot annan information.* \*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

#### 8.6.4 Relativt få anser att kontakter med påverkare riskerar att snedvrider beslutsprocessen

Två av demokratins viktigaste förutsättningar är att åsiktsbildningen är fri och att rösträtten gäller lika för alla.<sup>55</sup> Lobbning kan riskera att snedvrider inflytandet över politiken och opinionsbildningen så att resursstarka aktörer får mer inflytande på bekostnad av mer resurs-svaga grupper och av allmänintresset. Det ger upphov till frågor om demokratisk jämlikhet och om åsiktsbildningen verkligen är fri.

Ytterligare ett påstående som vi bad svarspersonerna att ta ställning till var att kontakter med externa aktörer som vill påverka riskerar att snedvrider den demokratiska beslutsprocessen (tabell 8.26).

Resultatet visar att det är mycket få som instämmer helt i påståendet. De opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet är de som i högst grad instämmer, bland dem är det en större andel som instämmer delvis än som inte instämmer. Över hälften av de opolitiska tjänstemännen instämmer helt eller delvis i påståendet (56 procent). Hos övriga grupper svarspersoner är det en större andel som inte instämmer än som instämmer till någon del. Men riksdagsledamöterna är de som i näst högst grad – efter de opolitiska tjänstemännen – instämmer i påståendet. Bland riksdagsledamöterna instämmer nästan hälften i påståendet helt eller delvis (43 procent). Regeringens statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän, som i tabellen benämns

<sup>55</sup> 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen.

politiskt tillsatta, instämmer i lägst grad i påståendet. Endast en knapp tredjedel instämmer till någon del i påståendet (28 procent).

**Tabell 8.26 Kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut riskerar att snedvrider den demokratiska beslutsprocessen\* (procent)**

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	Totalt
Riksdagsledamöter	5	38	57	0	100
Politiska sekreterare i riksdagen	2	30	68	0	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	0	28	68	4	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	7	49	35	9	100

Anm.: \*Påståendet löd *Kontakter mellan politiska beslutsfattare och/eller deras medarbetare och externa aktörer som vill påverka politiska beslut riskerar att snedvrider den demokratiska beslutsprocessen.*

\*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Resultatet av vår enkätundersökning i detta avseende kan jämföras med vad som framkom av den tidigare nämnda undersökningen från 2009, där en av frågorna till riksdagsledamöterna var om de anser att lobbyism är ett hot mot demokratin. Endast en procent instämde helt i det påståendet, men 29 procent instämde delvis. De flesta (68 procent) ansåg inte att lobbying var ett hot mot demokratin. Undersökningen visade på en politisk dimension där ledamöter som tillhörde något av partierna till vänster var mer kritiska till lobbning medan ledamöter som tillhörde något av partierna till höger var mer positiva till lobbning.<sup>56</sup>

Bland riksdagsledamöterna synes en något större andel se risker med lobbning i dag jämfört med 2009. Men detta kan också bero på hur frågorna ställdes i respektive undersökning.

Nämnas kan också i detta sammanhang den tidigare nämnda riksdagsundersökningen från 2014 och kommun- och landstingsfullmäktigeundersökningarna från 2008 och 2017. Enligt de undersökningarna fanns det i riksdagen en tydlig önskan att minska inflytandet för professionella lobbyister. Kommun- och landstingsfullmäktigeledamöterna tillfrågades inte om lobbyister. Men både riksdagsleda-

<sup>56</sup> Möller, Tommy, s. 11 och 12.



möter och fullmäktigeledamöterna ansåg att journalisters politiska makt bör minska. En skillnad mellan central och lokal nivå var att det i kommunerna var en betydligt större andel som önskade att inflytandet för det lokala näringslivet borde öka, medan det i riksdagen fanns en övervägande andel som ville minska näringslivets inflytande.<sup>57</sup>

## **8.7 Synen på en reglering om insyn i lobbning varierar**

I enkätundersökningen ställde kommittén vidare frågor till svarspersonerna om deras syn på behovet av lagstiftning om transparens för politiska beslutsfattares kontakter med påverkare. Resultatet av det redovisar vi i det följande (avsnitt 8.7.1). Vi redogör också för vad branschorganisationerna inom PR har framfört till kommittén om deras syn på en sådan lagstiftning (avsnitt 8.7.2). Slutligen uppmärksammar vi en underökning gjord av Novus i augusti 2024 rörande den svenska allmänhetens syn på behov av insyn i lobbning (avsnitt 8.7.3).

### **8.7.1 Majoriteten av riksdagsledamöterna anser att lagstiftning behövs**

Även frågorna om syn på lagstiftning ställdes i form av påståenden som svarspersonerna skulle ta ställning till genom att svara att de instämmer helt, instämmer delvis, inte instämmer eller inte har någon uppfattning.

Det första påståendet var att det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut att öppet redovisa sina kontakter med politiska beslutsfattare och deras medarbetare (tabell 8.27).

Riksdagsledamöter är den grupp svarspersoner som instämmer i högst grad i detta påstående. Drygt hälften av dem instämmer helt eller delvis (53 procent). Det är 30 procent av dem som instämmer helt i att sådan lagstiftning behövs. Men det är också en relativt stor andel av riksdagsledamöterna som inte instämmer (36 procent). De politiska sekreterarna i riksdagen instämmer i något lägre grad än

---

<sup>57</sup> Karlsson, David (2018), s. 188–192.

riksdagsledamöterna. Av dem instämmer knappt hälften helt eller delvis (46 procent), varav 15 procent instämmer helt och 31 procent delvis. Det är också en något högre andel än bland riksdagsledamöterna som inte instämmer alls (39 procent).

De politiskt tillsatta i Regeringskansliet (statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän) instämmer i lägst grad i påståendet att lagstiftning av detta slag behövs. Endast 27 procent instämmer helt eller delvis i detta, jämfört med 45 procent som inte instämmer. Men det är också en relativt stor andel av dem som inte har någon uppfattning i frågan (28 procent). I grupperna svarspersoner i riksdagen är det endast elva respektive 15 procent som har angett att de inte har någon uppfattning i frågan.

Bland de opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet är det lite drygt hälften som instämmer helt eller delvis i påståendet att det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut att redovisa sina kontakter (51 procent). De opolitiska tjänstemännen har minst andel som inte instämmer alls i påståendet (19 procent) och störst andel som inte har någon uppfattning i frågan (30 procent).

**Tabell 8.27** Det bör vara obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka att redovisa sina kontakter med politiska beslutsfattare\* (procent)

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	Totalt
Riksdagsledamöter	30	23	36	11	100
Politiska sekreterare i riksdagen	15	31	39	15	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	8	19	45	28	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	19	32	19	30	100

Anm.: \*Påståendet löd *Det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut att öppet redovisa sina kontakter med politiska beslutsfattare och deras medarbetare.*

\*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Det andra påståendet som svarspersonerna ombads att ta ställning till var att det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut, och som har kontakt med

politiska beslutsfattare eller deras medarbetare, att öppet redovisa sina uppdragsgivare (tabell 8.28).

I alla grupper svarspersoner är det en klart större andel som instämmer helt eller delvis än som inte instämmer alls. Men även när det gäller detta påstående ser vi en tydlig skillnad mellan riksdagsledamöterna och de politiskt tillsatta i Regeringskansliet. Riksdagsledamöterna är betydligt mer benägna att instämma i påståendet att det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer att redovisa sin uppdragsgivare, än vad de politiskt tillsatta i Regeringskansliet (statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän) är. Nästan hälften av riksdagsledamöterna instämmer helt i detta (46 procent) och nästan tre fjärdedelar instämmer antingen helt eller delvis (73 procent). Bland regeringens politiskt tillsatta är det endast 15 procent som instämmer delvis och knappt hälften som instämmer antingen helt eller delvis (49 procent). Precis som i fråga om föregående påstående är det fler av svarspersonerna i Regeringskansliet än de i riksdagen som har angett att de inte har någon uppfattning i frågan.

**Tabell 8.28** Det bör vara obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut att redovisa sina uppdragsgivare\* (procent)

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	Totalt
Riksdagsledamöter	46	27	22	5	100
Politiska sekreterare i riksdagen	28	33	24	15	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	15	34	28	23	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	33	31	11	25	100

Anm.: \*Påståendet löd *Det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut, och som har kontakt med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare, att öppet redovisa sina uppdragsgivare.* \*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

Slutligen ombads svarspersonerna att ta ställning till påståendet att det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för politiska beslutsfattare och deras medarbetare att öppet redovisa sina kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut (tabell 8.29).

Bland såväl riksdagsledamöter som politiskt tillsatta i Regeringskansliet är det en större andel som inte instämmer i detta påstående

än de som inte instämmer i att det bör vara obligatoriskt för de externa aktörerna att redovisa sina kontakter. Det är också en mindre andel i båda grupperna som instämmer helt eller delvis i att det bör vara obligatoriskt för politiska beslutsfattare att redovisa kontakter jämfört med de som instämmer helt eller delvis i att det bör vara obligatoriskt för de externa aktörerna att redovisa kontakter.

Bland opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet är det en något högre andel som instämmer helt eller delvis i att det bör vara obligatoriskt för politiska beslutsfattare att redovisa kontakter än som instämmer i att det bör vara obligatoriskt för externa aktörer. Det samma gäller politiska sekreterare i riksdagen.

**Tabell 8.29** Det bör vara obligatoriskt för politiska beslutsfattare att redovisa sina kontakter med externa aktörer som vill påverka\* (procent)

	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	Totalt
Riksdagsledamöter	18	26	48	8	100
Politiska sekreterare i riksdagen	9	39	33	19	100
Politiskt tillsatta i Regeringskansliet**	10	16	47	27	100
Opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet	24	35	17	24	100

Anm.: \*Påståendet löd *Det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för politiska beslutsfattare och deras medarbetare att öppet redovisa sina kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut.* \*\*Statsråd, statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet.

Källa: SOM-institutet vid Göteborgs universitet, resultat av enkät genomförd på uppdrag av kommittén.

### 8.7.2 Branschorganisationer inom PR har vissa farhågor

Vid kommitténs möten med de tre branschorganisationerna inom PR – Precis, Svensk PR och Komm – har de uppgett bland annat följande.

Branschorganisationerna arbetar aktivt med etiska normer. Det är en av de viktigaste anledningarna för medlemsföretagen att vara medlemmar i organisationerna, förutom möjligheter till nätverk och kontakter. Normerna är kittet för medlemmarna. Det finns en internationell organisation, ICCO PR, som också har etiska riktlinjer. Precis är medlem i denna. Precis har kommit längst av branschorganisationerna i sitt arbete med etiska normer. Komm och Svensk PR tittar på vad Precis tar fram. Alla tre organisationerna har en samsyn

i detta. De är positiva till ökad transparens och krav på öppenhet, men de tror mer på självreglering än lagstiftning.

Ett krav på att redovisa kunder skulle vara problematiskt för deras medlemsföretag. Det skulle i många fall vara störande för uppdragen om det ställs ett krav på PR-byråer att redovisa vilka kunder de har. Om kunden till exempel är en välgörenhetsorganisation kan det vara känsligt att den lägger pengar på konsulter. Om kunden är ett börsnoterat företag kan det vara känsligt att det är en affär på gång, eftersom information som antyder att något stort är på gång kan vara marknadspåverkande. Om kunden är en arbetsmarknadsorganisation som förbereder en konflikt så kan den ha starka anledningar att inte vilja att det ska komma ut att den talar med rådgivare.

Även ett krav på att alltid ange vem som är ens uppdragsgivare vid kontakter med politiska beslutsfattare kan vara problematiskt. Om konsulten till exempel ringer och frågar hur en viss politisk fråga ligger, för att skaffa bakgrundsinformation, så tycker de inte att konsulten ska behöva ange vem som är dess kund. Ett annat exempel är att konsulten rör sig i ett sammanhang och där stöter på en politiker som börjar prata om något som är intressant för konsultens kund. Konsulten har kanske inte mandat från kunden att ge tillkänna vem kunden är. I den situationen bör det vara tillåtet att lyssna och ta med sig informationen utan att till behöva ange vem ens kund är.

De anser att ett regelverk med krav på att registrera kontakter skulle vara svårt eftersom det är svårt att avgränsa vad som ska registreras, vilken typ av möten eller kontakter. Om en PR-konsult stöter på en politiker på en fest, har det då ägt rum ett lobbyingsmöte som ska registreras? Vidare framhåller de att det kan skapa incitament att ta kontakt på sätt som faller utanför regelverket.

Ett annat problem med ett regelverk är att det skulle vara olika betungande för små och stora aktörer. Det skulle slå mycket hårdare mot mindre.

### 8.7.3 Allmänheten efterfrågar i hög grad insyn i lobbning

Novus genomförde i augusti 2024 en undersökning, på uppdrag av Svensk PR, om allmänhetens inställning till krav på transparens i lobbningsprocesser. 1 084 personer i åldern 18–84 år svarade på frågor om detta.

Undersökningen visade att nära två av tre (64 procent) tycker att det är mycket eller ganska viktigt med transparens i lobbningsprocesser. Bara fyra procent svarar att det är varken viktigt eller inte viktigt och två procent att det är ganska eller mycket oviktigt. Övriga 30 procent svarar att de inte vet.

Nära sex av tio (57 procent) tror att ett offentligt register med uppgifter om lobbning skulle bidra till att minska korruption och otillbörlig påverkan inom politiken. Sju procent tror inte det och 36 procent vet inte.

Över hälften (53 procent) anser vidare att ett obligatoriskt lobbingsregister skulle öka deras förtroende för beslutsfattare och den politiska processen. Elva procent anser inte det och 36 procent vet inte.

Det som de tillfrågade personerna framför allt vill ha information om är syftet med lobbningen (62 procent) och vilka politiker eller tjänstemän som har kontaktats (60 procent). En nästan lika hög andel vill ha information om namn på lobbyisten eller lobbyföretaget (58 procent) och om hur mycket pengar som har spenderats på lobbningen (53 procent).<sup>58</sup>

---

<sup>58</sup> Novus (2024), PowerPoint-presentation Frihamnsdagarna – Lobbyingprocesser, den 29 augusti 2024 och e-postmeddelande från Hjalmar Strid vid Novus till kommittén den 15 oktober 2024.

## 9 Våra utgångspunkter

### 9.1 Inledning

Kommitténs huvuduppdrag är att göra en översyn av den nuvarande regleringen om insyn i finansiering av partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater (härefter partier och kandidater) samt överväga om det finns behov av att ytterligare stärka transparensen i det politiska beslutsfattandet genom att införa en reglering om insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. De frågor som kommittén därvid har att ta ställning till har betydelse för demokratin förutsättningar och kräver noggranna överväganden, inte minst när det gäller deras förenlighet med grundlag. I detta kapitel redovisar vi kommitténs utgångspunkter under arbetet med förslagen.

### 9.2 Att personer och organisationer försöker påverka politiska beslut är en del av demokratin

I direktiven till kommittén framhålls att kontakter mellan politiska beslutsfattare å ena sidan och medborgare och olika intressegrupper å andra sidan är en integrerad del av det demokratiska styrelseskicket. Sådana kontakter är ett uttryck för yttrandefriheten och bidrar till det demokratiska systemets legitimitet och förmåga att fatta beslut på goda och genomlysta grunder.<sup>1</sup> Kommittén instämmer i detta.

Det är en demokratisk rättighet att försöka påverka den politik som förs i Sverige, inte bara genom att rösta utan även mellan valen. Rättigheten gäller såväl enskilda personer som grupper, organisationer och företag. Denna rättighet bör inte begränsas.

---

<sup>1</sup> Dir. 2023:88 s. 21.

Det är viktigt att olika röster och perspektiv når fram till politiska beslutsfattare. Lobbyverksamhet kan bidra till allsidig belysning av frågor och till ett livskraftigt samtal i angelägna allmänna samhällsfrågor.

### **9.3 Enskildas bidrag till partier eller kontakter med politiska beslutsfattare bör inte hindras eller försvåras**

Det är angeläget att människor engagerar sig i politiskt arbete. Det är positivt att de vill verka för ett parti vars program de sympatiserar med.

Det finns många sätt att uttrycka ett sådant engagemang på. Ett sätt är att lämna ett ekonomiskt bidrag till partiet eller till en valkandidat. Ett annat sätt är att ta kontakt med en politisk beslutsfattare och framföra sin åsikt eller sina erfarenheter i en viss fråga. Båda formerna för engagemang är naturliga inslag i en väl fungerande demokrati.

Det är viktigt att människor inte upplever att lagstiftningen försvårar för ett sådant engagemang. Lagstiftningen bör inte avskräcka enskilda från att lämna ekonomiska bidrag till partier eller kandidater. Lagstiftningen bör inte heller avskräcka personer eller organisationer från att ta olika initiativ med syfte att påverka politiska beslut. Tillgängligheten till politiska beslutsfattare bör inte försvåras och politiska instansers dialog med det civila samhället bör inte hämmas.

### **9.4 Allmänhetens insyn i partiets finansiering och i lobbning behöver säkerställas**

I direktiven till kommittén framhålls också att såväl ekonomiskt stöd till partier och kandidater som kontakter mellan politiskt förtroendevalda och olika intressegrupper kan ge upphov till intressekonflikter eller leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. Öppenhet och transparens kan därmed bidra till att förstärka legitimiteten för det politiska systemet.<sup>2</sup>

Syftet med det nuvarande regelverket om insyn i finansiering av partier är att trygga allmänhetens insyn i hur partier och kandidater

---

<sup>2</sup> Dir. 2023:88 s. 21.



finansierar sin verksamhet.<sup>3</sup> Detta syfte är utgångspunkt även vid kommitténs översyn av regelverket. Allmänheten har ett berättigat intresse av att få information om vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och kandidater.

Under de senaste decennierna har kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister ökat och lobbyisterna har fått en viktigare roll. Dessa kontakter är ofta dolda för offentligheten eller kommer fram först efter att besluten har fattats, något som kan riskera att leda till misstro mot besluten och hur de bereds.

Det är viktigt för tilliten till de politiska beslutsprocesserna att de är öppna, och att de uppfattas som öppna av medborgarna, så att de kan granskas och förstås. Offentlighetsprincipen ger möjlighet till insyn i riksdagens, regeringens och andra beslutande församlingars arbete. Det finns ett behov av att vidga denna princip för att stärka enskildas möjlighet att kunna få insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare, som ett led i den politiska beslutsprocessen. Det behövs alltså en ökad transparens när det gäller sådana kontakter.

Vi tror att transparens i fråga om lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare skulle bidra till att visa att de utgör en del av det demokratiska systemet och motverka negativa uppfattningar om sådana kontakter. En förbättrad öppenhet skulle också uppmuntra såväl lobbyister som politiska beslutsfattare till att upprätthålla en etisk praxis, vilket ytterligare skulle stärka det politiska systemets integritet. Sammantaget skulle detta öka tilltron till det politiska beslutsfattandet.

## **9.5 Systemen för insyn bör inte vara onödigt krångliga eller betungande**

Partipolitiskt arbete, särskilt på regional och lokal nivå, bedrivs ofta av människor som arbetar utan ersättning. Det är i en demokrati av stor vikt att människor engagerar sig politiskt och också är beredda att lägga ner ideellt arbete i partiföreningar med mera. Det vore mycket olyckligt om människor skulle känna tvekan inför att ta på sig politiska uppdrag därför att de oroas av att arbetet ska medföra en alltför betungande administrativ börda.

---

<sup>3</sup> 1 § lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen).

Det är därför angeläget att utforma regelverken om insyn så att de inte uppfattas på ett sätt som gör att politiskt engagemang framstår som mindre lockande.

Det är också viktigt att regelverken inte medför onödig administration eller kostnader för organisationer och företag som har kontakt med politiska beslutsfattare. Detta är av särskild betydelse för mindre resursstarka aktörer och därmed för jämlikheten i möjligheterna att påverka.

Självfallet är det även angeläget att det allmännas resurser används på bästa sätt. En strävan ska därför vara att myndigheter i minsta möjliga utsträckning åläggs nya arbetsuppgifter.

## **9.6 Systemen bör ge god insyn och vara verkningsfulla**

För att säkerställa allmänhetens insyn i partiets och kandidaters finansiering samt i vilka intressen som har deltagit och kunnat påverka politiska beslutsprocesser, är det viktigt att tillräcklig information om detta görs tillgänglig för allmänheten.

Systemen bör ge allmänheten insyn i vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och kandidater samt hur de finansierar sin verksamhet. De bör vidare ge allmänheten insyn i vilka kontakter som förekommer mellan lobbyister och politiska beslutsfattare, vilka aktörer som deltar och vilka intressen de representerar samt vad ämnet för lobbyverksamheten är.

Reglerna bör i möjligaste mån utformas så att de inte går att kringgå.

Det bör finnas möjlighet att ingripa mot den som inte lever upp till reglerna, även genom sanktioner och möjligheter till kontroll. Samtidigt måste det beaktas att särskild försiktighet krävs när det gäller kontroll av grundlagsskyddad verksamhet.

## **9.7 Korruption ska förhindras**

Öppenhet och insyn bidrar till att förebygga korruption och otillbörliga bindningar. Korruption kan givetvis vara brottsligt, men också innefatta att utnyttja en offentlig ställning för att uppnå otillbörlig vinning för sig själv eller annan. Enligt regeringens handlingsplan mot

korruption, som beskrivs närmare i avsnitt 5.4.1, ska begreppet korruption i offentlig sektor ses ur detta vidare perspektiv.

Ett bakomliggande syfte med den nuvarande insynslagen är att den ska bidra till att förebygga korruption.<sup>4</sup> Även vid kommitténs översyn av insynslagen och överväganden av om det finns behov av att stärka transparensen i det politiska beslutsfattandet är detta ett grundläggande syfte, i enlighet med våra direktiv.

Syftet med den reglering som finns om så kallade övergångsrestriktioner är bland annat att motverka ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller att allmänhetens förtroende för staten skadas.<sup>5</sup> Statsråd och statssekreterare kan, vid övergång till ett arbete utanför staten, meddelas restriktioner i form av karens eller ämnesrestriktion i som längst tolv månader. En reglering med krav på transparens för lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare skulle komplettera dessa bestämmelser.

Regler för att säkerställa allmänhetens insyn i finansiering av partier, ledamöter och valkandidater samt i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare bör utformas så att de så långt som möjligt förhindrar korruption i den vidare meningen, det vill säga även olika former av otillbörlig påverkan och intressekonflikter.

## **9.8 Vårt uppdrag gällande lobbning omfattar endast kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister**

Vi har i kapitel 7, med utgångspunkt i litteratur och internationella dokument, valt att beskriva lobbning i begreppets vidaste bemärkelse. Det kan, i nära släktskap med företeelser som public relations och public affairs, innefatta många olika slag av aktiviteter i syfte att påverka politiska beslut. Det kan ske genom mera direkt påverkan i form av kontakter med politiska beslutsfattare eller med dem som bereder förslag till politiska beslut. Men påverkan kan också ske mera indirekt genom att påverka det offentliga samtalet i medier eller andra offentliga kanaler, i syfte att föra upp en fråga till debatt och påverka den allmänna opinionen i en viss riktning. Hur lobbning sker för-

---

<sup>4</sup> Prop. 2017/18:55 s. 47.

<sup>5</sup> Prop. 2017/18:162 s. 1.

ändras också över tid, utifrån den tekniska utvecklingen och hur samhället och politikens förutsättningar och arbetssätt förändras.

Vi har nyss framhållit att våra förslag inte bör förhindra eller försvåra för olika intressen att påverka politiken utan endast bör ge allmänheten en möjlighet till insyn i vad som sker. Även med ett sådant förhållningssätt skulle det föra alltför långt att försöka få till stånd en reglering för att ge insyn i vem eller vilka intressen som står bakom ett visst budskap i det offentliga samtalet. Dolda avsändare bör avslöjas genom kritisk granskning i den allmänna debatten, inte genom en offentlig reglering som kräver öppenhet. Vidare kan nämnas att EU:s förordning om politisk reklam (se avsnitt 4.4.2), som ska tillämpas från och med den 10 oktober 2025, kommer att ge ökad transparens för sådana publicerade politiska budskap som faller inom ramen för dess tillämpningsområde. Väl medvetna om att politikens integritet alltså kan utmanas även på andra sätt kommer vi att begränsa oss till direktivens anvisningar och bedöma för- och nackdelar med en reglering som ställer krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister och hur en sådan ordning kan utformas.

## **9.9      Försiktighet bör iakttas när lagstiftning              införs på ett tidigare oreglerat område**

Sverige saknar särskilda regler om insyn i politiska beslutsfattareshs kontakter med olika intresseföreträdare som vill påverka politiska beslut. Frågan har övervägts vid några tillfällen men det har inte lett till något förslag om att införa sådana regler.

Införandet av en reglering med krav på att öppet redovisa kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister skulle alltså innebära en nyhet. Det skulle påverka förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet i Sverige.

Med hänsyn till detta bör en viss försiktighet iakttas vid regelverkets utformning. När lagstiftningen har varit i kraft under en tid bör det utvärderas hur den har fungerat och om det finns skäl att göra förändringar och vidga dess tillämpningsområde.

## **9.10 Våra förslag ska inte kunna ifrågasättas från grundlagssynpunkt**

Det är en given utgångspunkt att en lagstiftning som påverkar de politiska partierna och den parlamentariska demokratins funktions-sätt måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, så som de kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen. Det handlar främst om yttrandefriheten, föreningsfriheten och förbudet mot åsiktsregistrering enligt 2 kap. 1, 2 och 3 §§ regeringsformen.

Vidare ska lagstiftningen vara förenlig med bestämmelser om skydd av personuppgifter.

## **9.11 Sverige ska sträva efter att uppfylla sina internationella åtaganden**

Sverige är folkrättsligt förpliktat att följa de konventioner som landet har tillträtt och har alltid varit angeläget om att leva upp till sina internationella åtaganden.

I detta sammanhang aktualiseras främst två internationella dokument. Det första är den av Europarådets ministerkommitté antagna rekommendationen om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av partier och kandidater. Dess övergripande syfte är att säkerställa politiska partiers oberoende och att bekämpa korruption i medlemsländerna. Det andra dokumentet är den av Europarådets ministerkommitté antagna rekommendation om regleringen av lobby-aktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande. Härtill kommer rekommendationer och ställningstaganden av andra organ inom Europarådet, som Greco och Venedigkommissionen samt av Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD).

Rekommendationer är inte rättsligt bindande. Sverige bör likväl självfallet sträva efter att uppfylla dem. Endast om rekommendationer innebär en konflikt med andra viktiga intressen, främst med grundlagen eller väl förankrade och väl fungerande traditioner, kan det finnas anledning att avvika från dem.



# 10 Vissa ändringar i insynslagen

## 10.1 Inledning

Kommitténs uppdrag är att göra en översyn av delar av regleringen i insynslagen. Därvid ska kommittén analysera och ta ställning till om det finns behov av att ändra eller förtydliga förbudet mot anonyma bidrag, om särskilda insamlingsorganisationer ska omfattas av redovisningsskyldighet, om partiernas redovisning ska omfatta utgifter, tillgångar och skulder samt om regleringen avseende oberoende revision bör förändras för att bättre tillgodose rekommendationen från kontrollorganet Greco. Kommittén ska lämna författningsförslag och bedöma förslagets konsekvenser. Kommittén är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.<sup>1</sup>

Vi har analyserat vilka krav och rekommendationer som finns från internationella organ när det gäller de aspekter av insyn i finansiering av partier som ingår i kommitténs uppdrag (kapitel 4).

Vidare har kommittén studerat hur regleringen i dessa avseenden ser ut i andra länder, med särskilt fokus på länder som är mer närstående till Sverige. I samband med det har kommittén träffat personer med särskild kunskap om eller erfarenhet av dels det finska regelverket, dels det norska regelverket. Resultatet av denna utblick finns i kapitel 6.

Vi har gjort en genomgång av hur insynslagens administration och tillämpning har sett ut under de år som lagen har varit i kraft. Denna genomgång finns i kapitel 7.

Kommittén har vidare samrått med riksdagspartiernas partisekreterare och andra personer inom partiet med ansvar för deras hantering enligt insynslagen. Vi har också samrått med bland andra Kammarkollegiet.

---

<sup>1</sup> Dir. 2023:88 s. 1, 2, 10–15, 22 och 23.

I detta kapitel undersöker vi olika alternativ för ändringar av insynslagen utifrån vårt uppdrag och bedömer för- och nackdelar med dem. Vi analyserar och tar ställning till de frågor som ingår i vårt uppdrag. Inledningsvis behandlar vi frågan om förbudet mot anonyma bidrag ska ändras och om det ska omfatta fler (avsnitt 10.2). Därefter frågan hur bidrag som förmedlas av särskilda insamlingsorganisationer eller annan ska hanteras (avsnitt 10.3). I avsnitt 10.4 och 10.5 behandlar vi frågor rörande behov av förtydliganden och andra åtgärder för att förebygga kringgåenden av insynslagens bestämmelser, och då främst av förbudet mot anonyma bidrag och skyldigheten att redovisa bidragsgivares identitet vid bidrag överstigande en beloppsgräns. Vi går sedan, i avsnitt 10.6, in på frågan om partiernas redovisning ska omfatta utgifter, tillgångar och skulder. Frågan om regleringen avseende oberoende revision ska förändras behandlar vi i avsnitt 10.7 och frågan om tillsynen ska förändras i avsnitt 10.8.

De utgångspunkter som vi har redogjort för i kapitel 9 bildar grund för våra resonemang. En av dessa utgångspunkter är att lagstiftningen måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, så som de kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen och med bestämmelser om skydd av personuppgifter. En annan av utgångspunkterna är att Sverige ska sträva efter att uppfylla sina internationella åtaganden. Vi avslutar detta kapitel med att, i avsnitt 10.9, redogöra särskilt för hur vi bedömer att våra förslag förhåller sig till föreningsfriheten, principen om den fria åsiktsbildningen och skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning samt förbudet mot åsiktsregistrering. I samma avsnitt redogör vi för vår bedömning av hur förslagen förhåller sig till skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter samt hur förslagen förhåller sig till Grecos rekommendationer till Sverige.

Insynslagens bestämmelser gäller för ideella föreningar inom partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet och inom sidoorganisationer till sådana partier. De gäller också för ledamöter och ersättare för ledamöter i, samt valkandidater till, sådana beslutande politiska församlingar. För att förenkla framställningen använder vi i detta kapitel ibland samlingsbeteckningen partier och kandidater.



## 10.2 Förbud mot anonyma bidrag och redovisning av givare

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (2 940 kronor för år 2025).<sup>2</sup> Ett bidrag är anonymt om mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet.<sup>3</sup>

I intäktsredovisningen till Kammarkollegiet ska uppgift om bidragsgivarens identitet anges för bidrag som överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Om en bidragsgivare har lämnat flera bidrag under det räkenskapsår eller kalenderår som intäktsredovisningen avser, ska bidragen läggas samman och betraktas som ett enda bidrag i redovisningen.<sup>4</sup> Med uppgift om bidragsgivarens identitet avses uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress.<sup>5</sup>

Insynslagens bestämmelser innebär att de redovisningsskyldiga måste spara uppgifter om bidragsgivare och värdet av lämnade bidrag, för att kunna lägga samman bidrag från samma givare under en redovisningsperiod. Anonyma bidrag understigande beloppsgränsen för förbudet mot sådana, måste också noteras till antal och värde, eftersom intäktsredovisningen ska innehålla uppgift om detta. Mycket små bidrag (understigande 0,005 prisbasbelopp, 294 kronor för år 2025) är undantagna från denna skyldighet att notera bidragsgivarens identitet alternativt att bidraget är anonymt.<sup>6</sup>

Efter att insynslagen trädde i kraft har Europarådets kontrollorgan Greco i en rapport noterat att förbudet mot anonyma bidrag endast gäller bidrag över ett visst värde. Greco har rekommenderat Sverige att införa ett generellt förbud mot bidrag från givare vars identitet inte är känd för partiet eller valkandidaten. Organet har framhållit att det framstår som att förbudet endast gäller i förhållande till varje enskilt bidrag och att samma givare skulle kunna ge flera bidrag under gränsvärdet utan att omfattas av förbudet. Organet anser därmed att förbudet kan kringgås och att den svenska lagstift-

---

<sup>2</sup> 9 § lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen).

<sup>3</sup> 2 § insynslagen.

<sup>4</sup> 21 § insynslagen.

<sup>5</sup> 2 § insynslagen.

<sup>6</sup> Prop. 2017/18:55 s. 71–72 och 84–85 samt SOU 2016:74 s. 280–281 och 321–322.

ningen därmed inte är i full överensstämmelse med rekommendationen om ett generellt förbud.

Även i den allmänna debatten har det förts fram att förbudet mot anonyma bidrag kan kringgå. Ett exempel på det är tv-programmet Kalla faktas reportage ”Partiernas hemliga pengar” i augusti 2022. I reportaget föreslog företrädare för vissa partier, för en person som de uppfattade som en potentiell bidragsgivare, olika upplägg för att personen skulle kunna ge ett större bidrag utan att personens identitet skulle bli offentlig.

Kommittén ska, enligt våra direktiv, analysera och ta ställning till om tröskelvärdet för anonyma bidrag bör ändras eller tas bort (avsnitt 10.2.1), och om förbudet mot anonyma bidrag ska gälla även för bolag, stiftelser och andra juridiska personer än sidoorganisationer som den redovisningsskyldige har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knuten till partiet (avsnitt 10.2.2).

### 10.2.1 Förbudet mot anonyma bidrag ska gälla utan beloppsgräns men små bidrag kunna hanteras förenklat

**Förslag:** Det ska inte vara tillåtet att ta emot anonyma bidrag för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter eller valkandidater för partier. Beloppsgränsen som nu gäller för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort.

**Bedömning:** Möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag (under 0,005 prisbasbelopp) bör behållas oförändrad. Det bör också beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet.

Vi tar först ställning till frågan om beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska ändras eller tas bort.

## **Det finns tre beloppsgränser relaterade till kravet på registrering och redovisning av bidragsgivarens identitet**

Det finns i den nuvarande regleringen tre beloppsgränser relaterade till registrering och redovisning av bidragsgivarens identitet:

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

Det är endast en av beloppsgränserna (0,05 prisbasbelopp) som rör det egentliga förbudet mot att ta emot anonyma bidrag för partier och kandidater. Men det är nödvändigt att känna till även de andra två beloppsgränserna för att förstå innebörden av förbudet och vilken betydelse det har i praktiken för hur partier och kandidater får hantera bidrag från enskilda när det gäller deras skyldighet att känna till bidragsgivarens identitet. Frågan om förbudet mot anonyma bidrag och frågan om skyldigheten att offentligt redovisa bidragsgivarens identitet blandas också inte sällan ihop i den allmänna debatten och medierapporteringen.

Vi anser att frågan om beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska ändras eller tas bort hänger nära samman med hur regleringen ska se ut när det gäller redovisning av bidragsgivarens identitet och möjlighet till en förenklad hantering av små bidrag. Dessa frågor kommer därför i det följande att behandlas samtidigt och tillsammans.

## **Vi har övervägt fem olika alternativ**

Kommittén har övervägt fem olika alternativ, vilka vi redogör för i det följande. Vi redovisar också vilka för- och nackdelar vi ser med dem.

*Alternativ 1: Ta bort både beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag och beloppsgränsen för förenklad hantering*

Ett första alternativ skulle kunna vara att ta bort både beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag och beloppsgränsen för förenklad hantering av små bidrag, så att förbudet mot anonyma bidrag skulle gälla utan beloppsgräns. Beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet skulle behållas oförändrad.

Greco har, som vi tidigare har nämnt, rekommenderat Sverige att införa ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag. Organet har anfört att den svenska insynslagens reglering om förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett gränsvärde är konstruerad på ett sätt som gör det möjligt för en bidragsgivare att kringgå kraven genom att dela upp ett bidrag i flera mindre bidrag understigande gränsvärdet. Greco har i detta sammanhang understrukit att ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag inte hindrar att givare som är kända för mottagaren förblir anonyma för allmänheten, förutom i de fall då deras identitet enligt regelverket ska offentliggöras.

Av de nordiska länderna har Finland, Island och Norge generella förbud för partier att ta emot anonyma bidrag. Endast Danmark och Sverige har sådana förbud över en viss beloppsgräns.

Det svenska regelverkets nuvarande konstruktion innebär att givare som lämnar bidrag till ett parti eller en kandidat helt anonymt, under beloppsgränsen för förbudet (0,05 prisbasbelopp), kan lämna flera sådana under samma redovisningsperiod. När det gäller bidrag under beloppsgränsen för en förenklad hantering av små bidrag (0,005 prisbasbelopp) kan givare lämna flera sådana – oavsett om de är anonyma eller inte – utan att de behöver räknas med vid bedömningen av om samma bidragsgivare har gett bidrag överstigande gränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet. Båda dessa beloppsgränser kan alltså teoretiskt sett utnyttjas för att kringgå regelverket. Däremot behöver bidragsgivarens identitet inte offentliggöras så länge inte bidrag från samma givare under en redovisningsperiod överstiger beloppsgränsen för skyldigheten att redovisa bidragsgivarens identitet (0,5 prisbasbelopp).

I förarbetena till insynslagen uttalas som skäl till den nuvarande regleringen att det i allmänhet finns all anledning att respektera att en enskild inte offentligt vill tillkännage sin politiska uppfattning eller

vilket parti han eller hon stöder. Det framhålls också att det inte är otänkbart att ett uttryckligt förbud mot anonyma bidrag skulle kunna bidra till att särskilda insamlingsorganisationer börjar växa fram.

Riksdagspartiernas partisekreterare har, vid våra möten med dem, uttryckt att det i praktiken inte går att lämna bidrag helt anonymt i dagens samhälle. Bidrag lämnas i allmänhet via Swish eller banköverföring, och då går det nästan alltid att ta reda på vem bidragsgivaren är, även om det kan kräva viss administration. Någon av dem framhöll att det enda sättet att lämna ett bidrag anonymt i princip skulle vara att lämna en påse pengar utanför mottagarens dörr och gå därifrån. Partisekreteraren i fråga hade svårt att föreställa sig att det skulle hända.

En situation som kan innebära att bidrag lämnas anonymt är vidare när en person med skyddad identitet lämnar ett bidrag. När sådana personer betalar via Swish visas för mottagaren ”skyddad identitet” i stället för namnet på den som har betalat.

Ett anonymt bidrag som inte kan återbetalas till givaren ska betalas in till Kammarkollegiet. Enligt Kammarkollegiets redovisning har endast ett anonymt bidrag betalats in sedan insynslagen trädde i kraft, i januari 2019.<sup>7</sup>

På fråga till partisekreterarna om deras parti har fått anonyma bidrag som de har betalat tillbaka till givaren under de år som förbudet har varit i kraft har de flesta svarat att de inte har fått det. Någon har svarat att det har hänt att de har betalat tillbaka bidrag för att de endast har haft information om namn och telefonnummer men inte lyckats få uppgift om personens personnummer.

När det gäller bidrag under gränsen för en förenklad hantering av små bidrag har partisekreterarna sagt att de inte hanterar dem annorlunda än andra bidrag generellt sett. De informerar på sina webbplatser om att alla som lämnar bidrag måste lämna vissa uppgifter och registrerar uppgifter om givarens identitet för alla bidrag som lämnas. Samma system tillämpas för alla bidrag och även små bidrag räknas med när bidrag från samma bidragsgivare under redovisningsperioden summeras.

Samtliga partisekreterare har sagt att de inte har något emot att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag tas bort. De har

---

<sup>7</sup> Kammarkollegiets webbplats, <https://www.kammarkollegiet.se/vara-tjanster/insyn-i-partiers-finansiering/hitta-statistik-pa-redovisade-intakter/aterbetalade-anonyma-bidrag>, hämtat 2024-04-24.

sagt att det inte skulle göra någon egentlig skillnad i praktiken för partiets föreningar och kandidater. När det gäller beloppsgränsen för en förenklad hantering av små bidrag har partisekreterarna varit lite mer tveksamma till hur de ser på att ta bort den. Några av partisekreterarna har sagt att den kan behövas som en ventil i vissa fall. Någon gav som exempel att en mindre förening får ett bidrag på 50 kronor och inte lyckas ta reda på vem bidragsgivaren är. Då är det bra att konsekvenserna inte blir så stora av det. Praktiskt fungerar det inte alltid i mindre föreningar och för kandidater att ha fullständig kontroll. I synnerhet på lokal nivå behöver det finnas undantag för mindre bidrag.

Att ta bort beloppsgränsen för anonyma bidrag skulle minska möjligheten att kringgå regelverket genom att lämna flera anonyma bidrag under samma redovisningsperiod. Det finns dessutom få sätt i dag att ge bidrag som är helt anonyma och det verkar i princip inte förekomma att så sker. I de fall ett bidrag betraktas som anonymt har mottagaren i allmänhet vissa uppgifter om givaren, men lyckas inte få tag på alla uppgifter som behövs. Detta innebär en än större risk för otillbörliga bindningar och intressekonflikter än om givaren är helt anonym, eftersom mottagaren har viss kännedom om givaren. Det skulle vidare vara i enlighet med Grecos rekommendation till Sverige att ta bort beloppsgränsen. Det skulle också innebära att Sverige går i samma riktning som det stora flertalet länder som är nära oss geografiskt och kulturellt. Riksdagspartiernas partisekreterare har uttryckt att de inte ser att det skulle innebära några problem eller svårigheter att ta bort beloppsgränsen. Sammantaget talar alltså mycket för att beloppsgränsen för anonyma bidrag bör tas bort.

Mycket talar också för att möjligheten till en förenklad hantering av bidrag under en beloppsgräns bör tas bort. Om denna möjlighet skulle finnas kvar skulle det innebära att förbudet mot anonyma bidrag inte är helt generellt, så som Greco har rekommenderat, och att möjligheten att kringgå insynslagen genom att lämna flera små bidrag skulle finnas kvar. Att det är en reell risk att beloppsgränsen för en förenklad hantering av små bidrag utnyttjas på detta sätt har framhållits av några av partisekreterarna och har även lyfts i den allmänna debatten och medierapporteringen. Om en och samma givare skulle ge bidrag under beloppsgränsen varje dag skulle den totala summan kunna bli över 100 000 kronor på ett år. Att bidrag under denna beloppsgräns får behandlas som anonyma trots att de

inte alltid är det, ger också utrymme för bindningar som hålls dolda för allmänheten. Av partisekreterarnas redogörelser framgår dessutom att det inte är särskilt betungande att hantera små bidrag på samma sätt som större, partierna gör i allmänhet det redan i dag.

Förslaget enligt detta alternativ är alltså att både beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag och beloppsgränsen för förenklad hantering av små bidrag ska tas bort.

*Alternativ 2: Ta bort beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag men ha kvar beloppsgränsen för förenklad hantering*

Ett andra alternativ är att ta bort beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag – av de skäl som vi har anfört under föregående rubrik – men låta möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag finnas kvar. Beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet skulle också behållas oförändrad.

I förarbetena till bestämmelsen om en förenklad hantering av små bidrag anges att det är ofrånkomligt att det blir betungande att avseende varje enskilt bidrag, hur litet det än är, göra noteringar och efterforskningar, även om partierna på lämpligt sätt bör kunna underlätta administrationen genom att informera givare om de regler som gäller och vilka uppgifter de ska ange vid inbetalning. Det som kan bli administrativt betungande är troligen främst att efterforska givarnas identitetsuppgifter när det gäller små bidrag som mottagits i stor mängd. Det kan också upplevas som byråkratiskt att uppmana givare att i samband med sådana bidrag ange namn och adress eller personnummer.<sup>8</sup> Dessa skäl gör sig fortfarande gällande.

Visserligen har partisekreterarna upplyst att partiföreningarna i allmänhet inte hanterar små bidrag på annat sätt än stora. De kräver samma uppgifter av alla givare och de räknar samman alla bidrag från samma givare under en redovisningsperiod oavsett bidragets storlek. Men partisekreterarna har också uttryckt att det finns behov av en ventil i vissa fall. De har framhållit att om en förening missar att registrera alla nödvändiga uppgifter om en givare som har gett ett litet belopp, så vore det bra om konsekvenserna inte blev så stora.

---

<sup>8</sup> Prop. 2017/18:55 s. 85 och SOU 2016:74 s. 321 och 322.

Det finns mot denna bakgrund argument för att behålla möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag. Beloppsgränsen på 0,005 prisbasbelopp framstår också som väl avvägd.

De negativa effekter som finns av att behålla denna beloppsgräns, i form av risk för kringgåenden, skulle kunna minskas genom vissa förtydliganden eller ändringar av bestämmelsens innebörd. Till exempel skulle det kunna förtydligas att en mottagare som har kännedom om omständigheter som ger anledning att misstänka att en givare har gett så många bidrag under gränsen för en förenklad hantering, att summan överstiger gränsen för redovisning av givarens identitet, ska vara skyldig att hantera dessa bidrag på vanligt sätt. Mottagaren måste alltså i ett sådant fall ta reda på givarens identitet och lägga samman bidrag från samma bidragsgivare. Om det inte går att ta reda på givarens identitet ska bidraget betraktas som anonymt och otillåtet att ta emot.

Förslaget enligt detta alternativ är alltså att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort medan beloppsgränsen för en förenklad hantering av små bidrag ska finnas kvar men med vissa förtydliganden av dess innebörd och vilket ansvar den redovisningsskyldiga har för att se till att lagen inte kringgås.

*Alternativ 3: Ta bort beloppsgränserna för förbudet mot anonyma bidrag och en förenklad hantering men utöka undantaget för insamlingar till digitala sådana*

I stället för att ha kvar beloppsgränsen för en förenklad hantering av små bidrag skulle, som ett tredje alternativ, undantaget för insamlingar kunna förändras så att det tillåter även digitala insamlingar. Både beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag och den för en förenklad hantering av små bidrag skulle alltså – av tidigare anförda skäl – tas bort samtidigt som undantaget för insamlingar skulle utökas. Beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet skulle behållas oförändrad.

Med intäkter från insamlingar av kontanter avses i insynslagens mening kontanter som har samlats in från flera givare vid ett och samma tillfälle på ett sådant sätt att det inte utan svårighet går att kontrollera vilka givarna är och vilket belopp som var och en av dem ger. I intäktsredovisningen ska varje insamling av kontanter anges



särskilt med uppgift om storleken av det insamlade beloppet och om tid och plats för insamlingen.<sup>9</sup>

Partisekreterarna för riksdagspartierna har uppgett att några insamlingar av kontanter numera i princip inte förekommer. Vidare har de berättat att digitala insamlingar är mycket svåra att genomföra, med hänsyn till insynslagens krav på att notera uppgifter om samtliga bidragsgivares identitet. Detta är, enligt vad flera av partisekreterarna har framhållit, ett bekymmer. De skulle vilja anordna insamlingar men kan inte göra det utan betydande administration.

I Norge har Partilovnemnda, som är tillsynsorgan och har i uppdrag att tolka bestämmelserna i den norska lagstiftningen om insyn i partiers finansiering, i ett tolkningsuttalande angett att medel som mottas under insamlingar organiserade av partiet kan mottas anonymt utan hänsyn till vilka insamlingskanaler som används. Även digitala kanaler kan användas utan att varje enskild bidragsgivares identitet måste spåras upp och dokumenteras. Detta gäller under förutsättning att de bidrag som mottas inte är av betydande värde. Med betydande värde menas mer än 2 000 norska kronor. Om ett bidrag överstigande detta värde lämnas måste alltså bidragsgivarens identitet dokumenteras av partiet på vanligt sätt. Detsamma gäller om flera bidrag från samma givare under ett kalenderår uppgår till mer än 2 000 norska kronor. Om så inte sker är bidraget att betrakta som ett anonymt bidrag som är otillåtet att ta emot.<sup>10</sup>

Att utvidga undantaget för insamlingar enligt insynslagen på sätt liknande den norska Partilovnemndas uttalande skulle kunna vara ett alternativ till att ha kvar möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag.

Det har som sagt efterfrågats av partisekreterare att möjliggöra digital insamling utan alltför omfattande administration. Det framstår som rimligt att partierna ska kunna anordna insamlingar via Swish eller liknande kanaler, utan att kräva att varje givare lämnar sitt personnummer och utan att partierna ska tvingas återbetala bidrag om sådana uppgifter inte har lämnats.

Om undantaget för insamling skulle utvidgas till att omfatta insamlingar via digitala kanaler skulle lämpligen en beloppsgräns behöva finnas. Det skulle också behöva tydliggöras att om det för den som anordnar insamlingen framkommer omständigheter som tyder

---

<sup>9</sup> 15 och 16 §§ insynslagen.

<sup>10</sup> Partilovnemnda (2021), Tolkningsuttalelse, referens 2021/1189/347, 2021-02-01.

på att en givare lämnar många bidrag, i syfte att kringgå beloppsgränsen, så skulle efterforskningar behöva göras rörande detta.

Nackdelen med att utvidga undantaget för insamlingar, som ett alternativ till att ha kvar möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag, är att undantaget för insamlingar endast gäller bidrag som har lämnats inom ramen för just insamlingar. Med insamling avses enligt insynslagen att pengar samlas in från flera givare vid ett och samma tillfälle på ett sådant sätt att det inte utan svårighet går att kontrollera vilka givarna är och vilket belopp som var och en av dem ger. För små bidrag som inte lämnas inom ramen för en insamling skulle då inget undantag finnas som innebär en enklare hantering.

Förslaget enligt detta alternativ är alltså att ta bort beloppsgränserna för förbudet mot anonyma bidrag och en förenklad hantering av små bidrag och samtidigt utöka undantaget för insamlingar till digitala sådana.

*Alternativ 4: Ta bort beloppsgränserna för förbudet mot anonyma bidrag och en förenklad hantering men höj beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivares identitet*

Ytterligare ett alternativ som skulle kunna övervägas är att ta bort beloppsgränserna för förbudet mot anonyma bidrag och en förenklad hantering av små bidrag – på de skäl för det som tidigare har redogjorts för – och samtidigt höja beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet.

Beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet är 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Om en bidragsgivare har lämnat bidrag (ett eller flera) till ett värde som överstiger denna beloppsgräns under en redovisningsperiod, ska uppgift om bidragsgivarens identitet finnas med i intäktsredovisningen.

En av partisekreterarna har framfört att beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet är för lågt satt. Det är en privat sak att stödja ett parti och det vill många hålla för sig själv och därför begränsar beloppsgränsen, enligt partisekreteraren, insamlingsverksamheten i alla partier. Samtidigt finns det ingen risk för att en givare som lämnar bidrag på denna nivå skulle kunna ”köpa ett politiskt beslut”. Beloppsgränsen borde därför höjas.

Greco har understrukit att ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag inte hindrar att givare som är kända för mottagaren förblir

anonyma för allmänheten, förutom i de fall då deras identitet enligt regelverket ska offentliggöras. När det gäller den svenska beloppsgränsen för offentlig redovisning av bidragsgivares identitet har Greco inte haft någon anmärkning.

Vid en jämförelse med andra närstående länder ligger beloppsgränsen i Sverige varken högt eller lågt. I Danmark är motsvarande beloppsgräns 20 000 danska kronor, i Finland 1 500 euro och på Island 200 000 isländska kronor (cirka 15 360 kronor, februari 2025). I Norge gäller olika beloppsgränser på olika nivåer, nämligen 35 000 norska kronor i fråga om bidrag till en huvudorganisation, 23 000 norska kronor i fråga om bidrag till en partiorganisation på fylkeskommunal nivå och 12 000 norska kronor i fråga om bidrag till en partiorganisation på kommunal nivå.

Det är en viktig utgångspunkt för kommitténs arbete att människor inte upplever att lagstiftningen försvårar politiskt engagemang. Lagstiftningen bör inte avskräcka enskilda från att lämna ekonomiska bidrag till partier eller valkandidater. Samtidigt har allmänheten ett berättigat intresse av att få information om vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och ledamöter. Men systemen för insyn bör inte vara onödigt krångliga eller betungande.

Enligt vad partisekreterarna för riksdagspartierna har angett till kommittén är det ovanligt att partierna får bidrag från enskilda överstigande beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivares identitet. De flesta bidrag de får ligger runt några hundra kronor.

Att höja beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivares identitet skulle inte på något betydande sätt minska den administrativa bördan för partier och kandidater. Partierna och kandidaterna skulle fortsatt vara skyldiga att registrera alla bidragsgivares identitet och lägga samman alla bidrag från samma bidragsgivare under en redovisningsperiod. Det är möjligt att det skulle få till följd att bidrag från enskilda till partier och kandidater skulle öka. Det är också möjligt att det skulle minska incitamentet för enskilda att kringgå lagstiftningen. Insynen skulle samtidigt minska. Kanske är risken för otillbörliga bindningar ändå inte så stor på de nivåerna i partiets huvudorganisationer på nationell nivå. Men för vissa föreningar och ledamöter, inte minst på lokal nivå, är sannolikt bidrag med ett värde motsvarande 0,5 prisbasbelopp av stor betydelse.

Förslaget enligt detta alternativ är alltså att ta bort beloppsgränserna för förbudet mot anonyma bidrag och en förenklad hantering av små bidrag och samtidigt höja beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivares identitet.

#### *Alternativ 5: Ha kvar beloppsgränser och reglering av insamling*

Det sista alternativet är att inte göra några förändringar alls, det vill säga att insynslagens reglering av beloppsgränser och reglering av insamlingar ska behållas som den är i dag.

Partisekreterarna har huvudsakligen framhållit att de upplever de beloppsgränser som finns i insynslagen som väl avvägda och fungerande. Även Kammarkollegiet har i sin redogörelse till kommittén uppgett att systemet och deras tillsynsuppdrag fungerar väl.

Insynslagens förbud mot anonyma bidrag har endast varit i kraft i sex år. Det kan anses vara för tidigt att redan göra alltför stora förändringar. För att kunna utvärdera ordentligt hur regelverket fungerar skulle det behöva vara i kraft under en längre tid än så. Samtidigt bör man beakta att redan när den nuvarande insynslagen tillkom angavs att den vidare utvecklingen behövde följas i flera avseenden och att kommitténs uppdrag är just att överväga förändringar.

Förslaget enligt detta alternativ är alltså att varken ändra eller ta bort någon av beloppsgränserna relaterade till förbudet mot anonyma bidrag utan att ha kvar dem enligt det nuvarande regelverket.

### **Vår bedömning**

Utifrån vårt uppdrag att analysera och ta ställning till om beloppsgränsen för anonyma bidrag bör ändras eller tas bort har vi nu presenterat fem olika alternativ. Alternativen rör hur regelverket ska se ut sammantaget när det gäller partiers och kandidaters skyldighet att känna till, registrera och offentligt redovisa enskilda bidragsgivares identitet. Vi har redogjort för de för- och nackdelar som vi ser med de olika alternativen.

En viktig utgångspunkt för vårt arbete är att allmänheten har ett berättigat intresse av att få information om vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier och ledamöter. En annan viktig utgångspunkt är att förbudet mot anonyma bidrag i möjligaste mån

ska utformas så att det inte går att kringgå. Det bör understrykas att det är fler delar än bara beloppsgränser som har betydelse för detta. Hur tillsynen är utformad har till exempel stor betydelse för om det är möjligt att kringgå lagstiftningen. Vi återkommer till frågan om tillsyn i avsnitt 10.8.

Kommittén anser att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort. Skälen för detta har vi redovisat under alternativ 1.

När det gäller möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag har vi redogjort för tre alternativ som enligt vår bedömning alla minskar risken för att kringgå regelverket – att ta bort möjligheten, att behålla den men med ett förtydligande av dess innebörd eller att ta bort möjligheten till en förenklad hantering men utvidga undantaget för insamlingar till digitala sådana. Det förstnämnda alternativet stänger möjligheten till kringgåenden mer än de andra två. De två sistnämnda alternativen ger emellertid partier och kandidater viss lättnad när det gäller administrationen kring små bidrag i de fall då de annars skulle ha behövt göra efterforskningar för att ta reda på bidragsgivarens identitet.

Nackdelen med att utvidga undantaget för insamlingar till digitala sådana är att undantaget fortsatt endast skulle gälla bidrag som har lämnats inom ramen för vad som avses med insamlingar. Det skulle endast gälla bidrag som har samlats in vid ett och samma tillfälle på ett sådant sätt att det inte utan svårighet går att kontrollera vilka givarna är och vilket belopp var och en av dem ger. Behovet av en ventil kan finnas även för bidrag som inte lämnas på detta sätt.

Vi anser mot denna bakgrund att möjligheten till en förenklad hantering av bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp bör behållas, men med ett förtydligande av mottagarens ansvar som innebär att mottagaren måste agera om det finns omständigheter som tyder på att möjligheten utnyttjas till att kringgå regelverket. Vi redogör närmare för detta förtydligande i avsnitt 10.5.

När det gäller beloppsgränsen om 0,5 prisbasbelopp för redovisning av bidragsgivarens identitet anser vi att det inte har framkommit tillräckligt starka skäl för att ändra den. Den ligger i linje med nivån på beloppsgränser i andra länder och anses av de flesta som kommittén har samtalat med vara väl avvägd och fungerande. Den bör därmed behållas oförändrad.

Detta innebär att av de alternativ som har redogjorts för ovan är alternativ 2, enligt kommitténs bedömning, att föredra. Sammanfatt-

ningsvis föreslår vi alltså att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort, att möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag ska finnas kvar och att beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet ska behållas oförändrad.

Det ska alltså inte vara tillåtet att ta emot anonyma bidrag för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier. Det bör observeras att det inte heller, enligt vårt förslag, ska vara tillåtet att ta emot anonyma bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp. Även när det gäller så små bidrag ska det krävas att mottagaren känner till eller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet. Däremot ska inte samma stränga krav ställas på hanteringen av bidrag vars värde inte överstiger denna beloppsgräns. Men om det finns anledning att misstänka att detta utnyttjas för att kringgå lagstiftningen ska den redovisningsskyldiga föreningen eller personen vara skyldig att agera, se vidare om vårt förslag gällande detta i avsnitt 10.5.

### 10.2.2 Förbudet mot anonyma bidrag bör inte utvidgas till att gälla fler organ

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

En annan fråga som kommittén har att ta ställning till när det gäller förbudet mot anonyma bidrag är om det ska utvidgas till att omfatta fler. Frågan gäller närmare bestämt om förbudet även ska omfatta verksamheter som bedrivs i bolag eller i någon annan form, som en ideell förening inom ett parti eller en sidoorganisation har ett bestämmande inflytande över, eller stiftelser som är knutna till en sådan ideell förening.

## Förbudet mot anonyma bidrag gäller inte partiets bolag och stiftelser

Förbudet mot anonyma bidrag gäller för partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt för valkandidater för partier.<sup>11</sup> Förbudet mot anonyma bidrag gäller alltså för alla som omfattas av skyldigheten att lämna intäktsredovisning, under vissa förutsättningar, enligt insynslagen.

Även intäkter till bolag eller annan verksamhetsform, som den ideella förening som intäktsredovisningen avser har ett bestämmande inflytande över, och intäkter till stiftelse som är knuten till den ideella föreningen, ska redovisas. Men detta gäller bara intäkter från insamlingar och bidrag. Sådana intäkter ska anges särskilt i intäktsredovisningen.<sup>12</sup> Däremot omfattas sådana bolag och stiftelser inte av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag.<sup>13</sup>

Med bestämmande inflytande avses enligt förarbetena att partiet utövar eller har rätt att utöva ett bestämmande inflytande genom att det förfogar över mer än hälften av rösterna i den andra juridiska personen eller att det genom avtal eller på annat sätt kan utöva ett sådant inflytande.<sup>14</sup>

I förarbetena till insynslagen angav den parlamentariska kommittén att det vore naturligt att även bolag eller andra juridiska personer, som ett parti har ett bestämmande inflytande över, och stiftelser som är knutna till ett parti, omfattas av förbudet mot anonyma bidrag. Samtidigt konstaterades att frågan var komplex, bland annat ur ett associationsrättsligt perspektiv, och därför lämnades inte något förslag om detta.<sup>15</sup> Regeringen angav att det kunde finnas skäl att följa utvecklingen.<sup>16</sup>

I förarbetena anges vidare att ordningen att vissa intäkter till bolag och stiftelser ska redovisas särskilt innebär att anonyma bidrag till sådana verksamheter kommer att kunna särskiljas från anonyma bidrag till den redovisningsskyldiga föreningen. Detta är, enligt förarbetena, önskvärt med hänsyn till att bolag och stiftelser inte omfattas av förbudet mot anonyma bidrag. På så sätt kan allmänheten

---

<sup>11</sup> 9 § insynslagen.

<sup>12</sup> 11 § andra stycket insynslagen.

<sup>13</sup> Prop. 2017/18:55 s. 67 och 132–133.

<sup>14</sup> Prop. 2013/14:70 s. 116 och prop. 2017/18:55 s. 83.

<sup>15</sup> SOU 2016:74 s. 278.

<sup>16</sup> Prop. 2017/18:55 s. 67.

bilda sig en uppfattning om omfattningen av anonyma bidrag till bolag och stiftelser och andra associationsformer knutna till partier.<sup>17</sup>

### **Det förekommer sällan att anonyma bidrag tas emot av bolag och stiftelser**

Enligt uppgift från Kammarkollegiet förekommer det uppgifter i partiernas intäktsredovisningar om anonyma bidrag över 0,05 prisbasbelopp till bolag, stiftelser och andra juridiska personer än sidosorganisationer som partiet har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutna till partiet. Men det är relativt sällsynt och har inte rört sig om några stora belopp. Sedan insynslagen trädde i kraft 2018 har, såvitt framgår av intäktsredovisningarna, 13 anonyma bidrag med ett sammanlagt värde om 6 750 kronor lämnats till sådana organ.<sup>18</sup>

### **Andra länders lagstiftning och internationella rekommendationer**

I Norge ska bidrag till organisationer eller enheter som direkt eller indirekt kontrolleras av eller på annat sätt är knutna till partiet eller partiorganisationen tas upp i partiets eller partiorganisationens redovisning tillsammans med bidragsgivarens identitet, om bidraget överstiger beloppsgränsen för sådan redovisning.<sup>19</sup> Sådana organisationer eller enheter omfattas samtidigt inte av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag.<sup>20</sup>

I Europarådets rekommendation från 2003 anges att bestämmelser om bidrag till politiska partier bör gälla för alla enheter som är närstående, direkt eller indirekt, till ett politiskt parti eller på annat sätt står under kontroll av partiet.<sup>21</sup>

---

<sup>17</sup> Prop. 2013/14:70 s. 116 och prop. 2017/18:55 s. 83 och 84.

<sup>18</sup> Kammarkollegiets skriftliga redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen, den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024).

<sup>19</sup> 20 § 4 loven om visse forhold vedrørende de politiske partiene, LOV-2005-06-17-102 (partiloven).

<sup>20</sup> 17 a § 1 partiloven.

<sup>21</sup> Artikel 6 i Recommendation Rec (2003)4 of the Committee of Ministers to member states on common rules against corruption in the funding of political parties and electoral campaigns, antagen den 8 april 2003 (2003 års rekommendation).



## Vår bedömning

Eftersom juridiska personer som kontrolleras av en ideell förening inom ett parti inte omfattas av förbudet mot anonyma bidrag, är det möjligt att anonymt lämna ett stort bidrag till ett sådant organ utan att få sin identitet offentliggjord. Detta kan vara ett sätt att kringgå insynslagen. Utgångspunkten bör därför vara att förbudet mot anonyma bidrag ska omfatta alla organ som kontrolleras av en redovisningsskyldig.

Såvitt framgår av partiernas intäktsredovisningar, har anonyma bidrag till organ av detta slag emellertid inte förekommit i någon större omfattning sedan insynslagen trädde i kraft. Som vi har konstaterat (i avsnitt 10.2.1) så är det vidare mycket svårt att lämna bidrag som är helt anonyma i dagens samhälle.

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

Vår samlade bedömning är att förbudet mot anonyma bidrag inte bör utvidgas till att gälla även för bolag, stiftelser och andra juridiska personer än sidoorganisationer som den redovisningsskyldiga föreningen har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutna till föreningen. Om anonyma bidrag till organ av detta slag i framtiden skulle öka i omfattning kommer detta att framgå av aktuella partiföreningars redovisning.

## 10.3 Bidrag som vidarebefordras av särskild insamlingsorganisation eller annan

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en kandidat men som ligger helt utanför partiets eller kandidatens kontroll eller inflytande, så kallade särskilda insamlingsorganisationer, omfattas inte av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen. Det innebär att bidrag som ett parti eller en kandidat tar emot från en sådan fristående insamlingsorganisation redovisas som ett bidrag

från den organisationen. Det framgår inte varifrån insamlingsorganisationen har fått sina medel. I förarbetena till insynslagen framhålls att utvecklingen borde följas noga med avseende på särskilda insamlingsorganisationer.

I den allmänna debatten har det förts fram att lagstiftningen kan kringgås genom att ge bidrag via mellanhand på olika sätt, till exempel i det tidigare nämnda tv-programmet Kalla faktas reportage ”Partier-nas hemliga pengar” i augusti 2022.

Kommittén ska, enligt direktiven, analysera och ta ställning till om särskilda insamlingsorganisationer ska omfattas av redovisningsskyldighet. I detta avsnitt tar vi ställning till om särskilda insamlingsorganisationer ska vara redovisningsskyldiga (avsnitt 10.3.1) och vad som ska gälla, i fråga om registrering och redovisning av bidragsgivarens identitet, när bidrag förmedlas till ett parti eller kandidat av annan än den ursprunglig bidragsgivaren (avsnitt 10.3.2).

### 10.3.1 Särskilda insamlingsorganisationer bör inte vara redovisningsskyldiga

**Bedömning:** Särskilda insamlingsorganisationer bör inte omfattas av redovisningsskyldighet enligt insynslagen.

Det behöver införas bestämmelser som förhindrar att särskilda insamlingsorganisationer används för att dölja bidragsgivarens identitet, vid bidrag till parti eller sidoorganisation till parti eller organ som partiet eller sidoorganisationen har ett bestämmande inflytande över, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat. Vi föreslår sådana bestämmelser i avsnitt 10.3.2. och 10.5.

Vi börjar med att ta ställning till frågan om särskilda insamlingsorganisationer ska vara redovisningsskyldiga enligt insynslagen.

### Särskilda insamlingsorganisationer omfattas inte av insynslagen

Insynslagens bestämmelser gäller för partier samt för ledamöter och ersättare för ledamöter i partier.<sup>22</sup> Ett partis intäktsredovisning ska avse såväl partiets verksamhet som verksamhet som bedrivs i sido-

---

<sup>22</sup> 2 § insynslagen.

organisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om sin verksamhet.<sup>23</sup> I vissa avseenden ska redovisningen också avse intäkter till bolag eller annan verksamhetsform, som den ideella föreningen har ett bestämmande inflytande över, och intäkter till stiftelse som är knuten till den ideella föreningen.<sup>24</sup>

Fristående organ som har bildats i syfte att stödja ett parti eller en valkandidat men som ligger helt utanför partiets eller valkandidatens kontroll eller inflytande, så kallade särskilda insamlingsorganisationer, omfattas däremot inte av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen. Detta tydliggörs i lagens förarbeten.<sup>25</sup> Det innebär att bidrag som en förening inom ett parti eller en sidoorganisation eller en ledamot, ersättare eller kandidat tar emot från en sådan fristående insamlingsorganisation redovisas i föreningens, ledamotens eller ersättarens intäktsredovisning som ett bidrag från den organisationen. Däremot framgår det inte varifrån insamlingsorganisationen har fått sina medel.

I förarbetena till insynslagen framhålls att det är eftersträvänsvärt att redovisningsskyldigheten så långt det går omfattar de enheter som är kopplade till ett parti. I annat fall riskerar redovisningarna att bli ofullständiga och utrymmet för eventuella försök att kringgå lagstiftningen ökar. Samtidigt anförs att det finns betydande svårigheter att på ett tillräckligt tydligt sätt avgränsa vad en särskild insamlingsorganisation är, vilket riskerar att leda till tillämpningsproblem. Enligt vad som framkommit fanns det inte heller vid den tiden några särskilda insamlingsorganisationer. Såväl kommittén som regeringen ansåg därför att det inte fanns tillräckliga skäl att införa krav på att organisationer av detta slag skulle vara redovisningsskyldiga. Utvecklingen borde dock följas noga, angav de, med avseende på förekomsten av särskilda insamlingsorganisationer och i förekommande fall omfattningen av deras verksamhet och även utvecklingen i andra länder.<sup>26</sup>

---

<sup>23</sup> 3 § andra stycket insynslagen.

<sup>24</sup> 11 § andra stycket insynslagen.

<sup>25</sup> 3 § andra stycket insynslagen och prop. 2017/18:55 s. 62.

<sup>26</sup> Prop. 2017/18:55 s. 62–64 och SOU 2016:74 s. 267 och 268.

## Internationella rekommendationer

Enligt Europarådets rekommendation om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer bör bestämmelser om bidrag till politiska partier gälla för alla enheter som är närstående, direkt eller indirekt, till ett politiskt parti eller på annat sätt står under kontroll av partiet.<sup>27</sup>

## Fristående organ som på olika sätt gynnar partier förekommer

De flesta av riksdagspartiernas partisekreterare har, på fråga från kommittén, svarat att de inte har några särskilda insamlingsorganisationer utan att insamlingar sker inom partiet. Ett parti har angett att det finns en fristående stiftelse i vars ändamål det ingår att ge stöd till partiet, och från vilken partiet ibland får bidrag, men att de pengarna kommer från kapitalavkastning och inte från bidrag till stiftelsen. Ett annat parti har uppgett att det finns en insamlingsstiftelse som är helt fristående i förhållande till partiet, även om en av partiets företrädare sitter i stiftelsens styrelse. Stiftelsens ändamål är inte att främja partiet men att främja en viss samhällsutveckling och partiet har inte fått pengar från stiftelsen.

I tv-programmet Kalla faktas reportage "Partiernas hemliga pengar" i augusti 2022 föreslog företrädare för två olika riksdagspartier, för en person som uppgav sig vilja ge ett större bidrag till partiet utan att behöva få sin identitet offentliggjord, att personen skulle kunna starta en stiftelse och ge bidraget genom den.

Kammarkollegiet har i ett beslut prövat frågan om ett i ärendet aktuellt partis redovisningsskyldighet för en viss stiftelse. Kammarkollegiet redogjorde i beslutet för följande. Stiftelsen var registrerad hos länsstyrelsen som en insamlingsstiftelse med ett visst namn och ändamål som inte innehöll partiets namn. Av namn och ändamål framgick att stiftelsen skulle stärka befrämjandet av samhällsutvecklingen i en viss politisk riktning. Styrelsen bestod av tre personer varav ordföranden satt i riksdagen för partiet och en av de andra styrelseledamöterna var anställd av partiet. Att stiftelsen skulle ha någon koppling i övrigt till partiet eller att det skulle finnas någon överenskommelse mellan partiet och stiftelsen gick inte att utläsa av dess stadgar eller övriga dokument som Kammarkollegiet hade

---

<sup>27</sup> Artikel 6 i 2003 års rekommendation.

tagit del av. Partiet hade inte redovisat att det hade fått något bidrag från stiftelsen och stiftelsen hade inte redovisat att den hade gett något bidrag till partiet. Kammarkollegiet anförde vidare följande. Det går att spekulera i om partiet genom att ha två anställda i stiftelsen kan ha viss påverkan eller inflytande över den, men det finns inga konkreta omständigheter i övrigt för att så faktiskt är fallet. Kammarkollegiet bedömde att det utifrån den nuvarande lagstiftningen och dess förarbeten inte fanns tillräckligt stöd för att kräva redovisningsskyldighet av det aktuella partiet för den stiftelse som det var fråga om.<sup>28</sup>

Enligt uppgift från Kammarkollegiet förekommer det mycket sällan bidrag från så kallade insamlingsstiftelser i intäktsredovisningarna. Vid sökning fick myndigheten bara en träff.<sup>29</sup>

### **Insamlingsstiftelse, vanlig stiftelse eller annan juridisk person kan användas för insamling**

Det finns olika typer av stiftelser, bland annat vanlig stiftelse och insamlingsstiftelse.<sup>30</sup> Båda dessa typer av stiftelser kan ta emot bidrag. Länsstyrelsen ska föra ett stiftelseregister.<sup>31</sup> Registret innehåller bland annat uppgifter om en beskrivning av stiftelsens ändamål och uppgifter om styrelseledamöter eller förvaltare och om värdet av stiftelsens tillgångar.<sup>32</sup> Offentlighetsprincipen gäller för uppgifterna i registret. Vissa uppgifter publiceras också på internet.

Naturligtvis kan även andra verksamhetsformer än stiftelse användas för att samla in pengar eller vidarebefordra bidrag till ett parti eller en kandidat.

### **Andra länders lagstiftning**

Det finska regelverket om offentlig redovisning av och begränsningar i fråga om bidrag till partier, gäller partiföreningar och partinära sammanslutningar samt kandidat, kandidats stödgrupp och annan sammanslutning som uteslutande arbetar för att stödja kandidaten. De

---

<sup>28</sup> Kammarkollegiets beslut den 10 januari 2023, dnr 29 3.1-7751-2022.

<sup>29</sup> Kammarkollegiets skriftliga redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen, den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024).

<sup>30</sup> 1 kap. 1 § första stycket 1–3 och 2 § samt 11 kap. 1 och 3 §§ stiftelselagen (1994:1220), SL.

<sup>31</sup> 10 kap. 2 och 3 §§ SL.

<sup>32</sup> 10 kap. 2 § SL och 5–13 §§ stiftelseförordningen (1995:1280).

får inte ta emot bidrag överstigande 30 000 euro per kalenderår. Det gäller dock inte bidrag till parti eller partiförening från en partinära sammanslutning. En partinära sammanslutning får ge bidrag utan beloppsgräns. Eftersom en partinära sammanslutning är redovisningsskyldig ges insyn i bidrag till sammanslutningen.<sup>33</sup>

Med partiförening avses en förening som enligt stadgarna för partiet eller en av dess medlemsföreningar hör till partiet eller medlemsföreningen. Med partinära sammanslutning avses en sådan sammanslutning eller stiftelse samt en sådan till en sammanslutning eller stiftelse knuten fond som partiet med sammanslutningens eller stiftelsens samtycke anmäler till Statens revisionsverk som en partinära sammanslutning.<sup>34</sup> Det finska regelverket omfattar alltså endast sådana organ som partiet självt, med organets samtycke, har anmält som en partinära sammanslutning.

I Norge finns en bestämmelse med innebörden att bidrag överstigande beloppsgränserna för redovisning av bidragsgivarens identitet, till organisationer eller enheter som direkt eller indirekt kontrolleras av eller på annat sätt är knutna till partiet eller partiorganisationen, ska tas upp i partiets redovisning tillsammans med bidragsgivarens identitet.<sup>35</sup> Det norska tillsynsorganet Partilovnemnda har i ett öppet brev till statsrådet uppmärksammat vissa reformbehov kopplade till bland annat särskilda insamlingsorganisationer. Ett system som bara omfattar direkt finansiering av de politiska partierna blir, enligt vad som anges i brevet, alltmer ofullständigt när det gäller att säkerställa öppenhet. Samtidigt framhålls i brevet att en utvidgning av lagstiftningen till fler aktörer är förenad med en rad frågor gällande bland annat avgränsningar.

## Vår bedömning

Såvitt kommittén förstår så råder det ingen egentlig osäkerhet kring vad som avses med bolag eller andra juridiska personer, som den redovisningsskyldiga ideella föreningen har ett bestämmande inflytande över, eller stiftelser som är knutna till den föreningen. Ingen av de partisekreterare som kommittén har pratat med har

---

<sup>33</sup> 8 b och 8 c §§ partilagen, 10.1.1969/10.

<sup>34</sup> 8 a § första stycket partilagen.

<sup>35</sup> 4 kap. 20 § partiloven.

uttryckt att detta är oklart. Intäkter till sådana organ ska alltså i viss utsträckning ingå i partiernas intäktsredovisning.

Det som kommittén ska ta ställning till, enligt direktiven, är om även andra organ, som är fristående från men stödjer ett parti eller en kandidat, ska omfattas av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen. Den stora svårigheten med en sådan utvidgning skulle vara att avgränsa vilka organ som i så fall skulle ingå. Organ som har bildats i syfte att stödja en viss politisk inriktning eller ett visst parti eller en kandidat kan se ut på många olika sätt. De kan ge stöd på olika direkta eller indirekta sätt. Ändamålet för deras verksamhet kan vara formulerat på en mängd skilda sätt, i den mån ett sådant finns. De som sitter i styrelsen eller på annat sätt kontrollerar verksamheten kan i olika hög grad, formellt eller informellt, vara kopplade till ett visst parti. Det framstår som närmast omöjligt att ange kriterier som omfattar alla organ som i realiteten har bildats i syfte att, eller används för att, stödja partier och kandidater.

Syftet med en utvidgning av redovisningsskyldigheten skulle vara att tillse att lagstiftningen inte ska kunna kringgås på så sätt att bidragsgivare kan undvika att få sin identitet offentliggjord genom att ge bidrag till ett parti eller en kandidat via en insamlingsorganisation.

Ett sätt att göra detta skulle kunna vara att införa en skyldighet, för juridiska eller fysiska personer som vidarebefordrar bidrag från andra till ett parti eller en kandidat, att lämna uppgift till partiet eller kandidaten om bidragsgivarens identitet. Alternativt skulle en sådan skyldighet kunna ligga på partiet eller kandidaten, det vill säga en skyldighet att inte ta emot bidrag från vissa typer av organisationer utan att få information om den ursprungliga bidragsgivares identitet.

I avsnitt 10.3.2 och 10.5 redovisar vi vårt förslag om att det ska förtydligas i insynslagen att om ett bidrag förmedlas av annan ska den som har lämnat bidraget, och inte den som har förmedlat det, anses vara bidragsgivare. Om mottagaren känner till eller har anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan än den egentliga givaren så ska mottagaren vara skyldig att ta reda på om så är fallet. Som vi redogör för i avsnitt 10.5 ska en anledning till misstanke vara att bidragsgivaren är en insamlingsstiftelse eller annan juridisk person vars verksamhet innefattar insamling. Om den som lämnar över bidraget inte uppger vem som är givare eller om osäker-

het råder om vem som är den egentliga givaren så ska det inte vara tillåtet att ta emot bidraget.

Vi anser att de förslagen tillgodoser behovet av insyn och motverkar att lagen kringgås. Det finns då inte skäl att därutöver föreskriva en redovisningsskyldighet för särskilda insamlingsorganisationer.

### **10.3.2 Det ska förtydligas vem som ska anses vara bidragsgivare när ett bidrag förmedlas av annan**

**Förslag:** Bidragsgivare ska i insynslagens mening den vara som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller sidoorganisation till parti, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan.

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

Vi går vidare till att överväga om det behöver förtydligas vad som gäller när bidrag förmedlas av annan än den egentliga givaren.

### **Att lämna bidrag via annan kan vara ett sätt att kringgå lagstiftningen**

I Kalla faktas tidigare nämnda reportage uppmärksammades flera upplägg som gick ut på att använda en mellanhand för att hålla den egentliga givarens identitet hemlig för allmänheten. Ett sätt som nämndes var att låta en eller flera familjemedlemmar, släktingar eller bekanta vara de som ger pengarna och därmed registreras som givare. Som vi har redogjort för i föregående avsnitt var ett annat sätt som nämndes att starta en stiftelse och ge bidrag genom den. Vidare nämndes att pengarna kunde lämnas som en gåva till ett bolag som i sin tur skulle lämna dem vidare till partiet och dess kandidater i form av varor, tjänster och pengar.



## I insynslagen regleras inte frågan uttryckligen

I insynslagen finns en bestämmelse med innebörden att intäkter som en ledamot eller ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti, ska redovisas av partiet i partiets intäktsredovisning.<sup>36</sup> Vad som gäller om ett bidrag förmedlas av annan än den ursprungliga givaren i andra fall anges inte uttryckligen i lagen eller dess förarbeten.

Utgångspunkten måste, enligt vår mening, vara att det är den egentliga givaren och inte den som endast förmedlar vidare ett bidrag som ska registreras som bidragsgivare, om mottagaren känner till vem som är den egentliga givaren. Att i ett sådant fall registrera den som endast har förmedlat bidraget som bidragsgivare, kan inte anses vara i enlighet med insynslagens intentioner. Än mindre att komma överens med en givare om att göra på detta sätt för att givaren ska undgå att registreras.

I vissa situationer då bidrag förmedlas av en mellanhand kan det för mottagaren framstå som osäkert vem som ska registreras som givare. Det kan också vara så att vissa i ett parti känner till vem den egentliga givaren är men att det inte registreras, till exempel på grund av att informationen inte når fram till den som sköter registreringen eller att registrering sker automatiskt utifrån vad den som lämnar bidraget har angett. Tydlighet om vad som gäller kan minska osäkerhet hos alla inblandade parter och även minska benägenhet att på olika sätt kringgå regelverket.

## Andra länders lagstiftning

I våra nordiska grannländer har liknande frågor uppmärksammats under de senaste åren, kopplade till deras regelverk om insyn i partiers och kandidaters finansiering.

I den finska lagen anges att om ett bidrag till ett belopp om minst 1 500 euro har förmedlats från en tredje part, ska mottagaren redovisa även uppgifter om vem som har lämnat det förmedlade bidraget.<sup>37</sup>

I Danmark gav Indenrigs- og Sundhedsministeriet 2020 ut en vägledning med riktlinjer för hur vissa begrepp i lagstiftningen ska tolkas. Av vägledningen framgår att det i lagens mening inte ska vara

---

<sup>36</sup> 13 § insynslagen.

<sup>37</sup> 9 b § partilagen, 10.1.1969/10.

någon skillnad mellan att ge ett bidrag direkt eller genom en mellanhand. Det är den fysiska eller juridiska person som bidraget kommer ifrån ursprungligen som anses som givare oavsett om bidraget lämnas direkt eller genom en mellanhand. Partiet ska ha samma uppgifter om givaren i båda fallen. Om bidraget lämnas genom en mellanhand, ska det samtidigt lämnas dokumentation till partiet om vem som är den verkliga givaren, förutom i sådana fall då det är uppenbart för partiet vem som är givaren och att den som överlämnar bidraget endast förmedlar det. I vägledningen anges som ett exempel att det anordnas en insamling på Facebook till ett politiskt parti eller en kandidat. Om det är en person eller förening utanför partiet som står bakom insamlingen, som har gjorts till stöd för ett parti eller en kandidat, är personen eller föreningen förpliktad att till partiet lämna namn och adress för alla de personer som har lämnat bidrag inom ramen för insamlingen, liksom storleken på varje enskilt bidrag. Det gäller även bidrag under beloppsgränsen för redovisning av en bidragsgivares identitet, eftersom partiet ska lägga ihop bidrag från samma person och om de tillsammans överstiger beloppsgränsen ska givarens identitet redovisas. När det däremot gäller bidrag från sammanslutningar, som har bildats med syfte att diskutera politik eller ge stöd till politiska partier, så är det sammanslutningen som ska anses vara bidragsgivare.<sup>38</sup>

I Norge är Partilovnemnda tillsynsorgan för lagstiftningen om insyn i partiers finansiering. Vid kommitténs möte med ordföranden för Partilovnemnda berättade denne om ett tillsynsärende som gällde ett fall där fyra olika aktiebolag hade gett varsitt bidrag till ett parti med belopp precis under gränsen för skyldigheten att redovisa bidragsgivarens identitet. Alla aktiebolag hade samma ägare och ägaren hade lämnat bidragen med detta upplägg i samråd med partiet. Partiet fick en sanktion, eftersom partiet borde ha uppdatat detta och det hade dessutom samverkat med givaren om upplägget. Det rapporterades också i media om fallet.

Vidare har Partilovnemnda, i ett öppet brev till statsrådet, föreslagit att det bör införas bestämmelser som säkerställer att inte bara den som lämnar bidrag till ett parti utan även den bakomliggande bidragsgivaren blir identifierad och känd. En möjlighet är, enligt

---

<sup>38</sup> Indenrigs- og Sundhedsministeriet, Vejledning om visse spørgsmål vedrørende partistøtte, VEJ nr 9338 af 09/06/2020, Journalnummer: Social- og Indenrigsmin., j.nr. 2018-247 (2020 års vägledning), s. 16–18, 22 och 23.

nämnden, att införa ett förbud mot att motta bidrag från föreningar, aktionsgrupper och liknande som uteslutande eller i väsentlig grad har som syfte att stötta politiska partier om givarens identitet inte är känd för partiet. Det skulle innebära en skyldighet att redovisa identiteten på den som har lämnat bidraget men också på den bakomliggande givaren. En annan möjlighet är, enligt Partilovnemnda, att införa en redovisningsskyldighet även för bidragsgivarna gällande bidrag överstigande ett visst värde till ett politiskt parti.

## Vår bedömning

Mot denna bakgrund kan det finnas anledning att förtydliga vad som gäller i fråga om bidrag som lämnas via mellanhand, för att minska utrymmet för kringgåenden av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag och skyldigheten att redovisa givares identitet.

En av utgångspunkterna för vårt arbete är att regelverket bör ge god insyn och vara verkningsfullt. Det bör säkerställa allmänhetens insyn i vilka finansiella intressen som har kopplingar till partier, ledamöter och valkandidater. Reglerna bör i möjligaste mån utformas så att de inte går att kringgå och det bör finnas möjlighet att ingripa mot den som inte lever upp till reglerna. Samtidigt bör systemet inte vara onödigt krångligt eller betungande. Och det måste beaktas att särskild försiktighet krävs när det gäller kontroll av grundlagsskyddad verksamhet.

Av förarbetena till insynslagen framgår att det inte är tillåtet att behandla eller redovisa ett bidrag som anonymt om mottagaren vet vem bidragsgivaren är eller om det utifrån de uppgifter som mottagaren har tillgång till, med en rimlig arbetsinsats, går att ta reda på givarens identitetsuppgifter.<sup>39</sup>

Det bör inte heller, enligt kommitténs mening, vara tillåtet för ett parti eller en kandidat att registrera en person som förmedlar ett bidrag från någon annan som givare av bidraget, om partiet eller kandidaten känner till att givaren är en annan. Om ett bidrag förmedlas av annan än den som egentligen lämnar bidraget så ska den som egentligen lämnar bidraget anses vara bidragsgivare.

Detta innebär att partier och kandidater måste se till att från aktörer som förmedlar bidrag från andra få uppgift om givarens eller givar-

---

<sup>39</sup> Prop. 2017/18:55 s. 71 och SOU 2016:74 s. 249.

nas identitet. De måste också få uppgift om hur stort bidrag varje givare har gett. Om mottagaren inte får sådana uppgifter av den som förmedlar bidraget, eller på annat sätt, bör det inte vara tillåtet att ta emot bidraget. Bidraget är ju då anonymt, eftersom mottagaren inte känner till eller kan ta reda på vem bidragsgivaren är.

Vi förslår därför att det ska förtydligas i insynslagen att bidragsgivare anses den vara som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller sidoorganisation till parti, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan. Det ska också förtydligas att ett bidrag som har förmedlats av annan än givaren ska anses lämnat när det har kommit den ideella föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten tillhanda och det ska anses ha den form som det har då. Med form avses om bidraget har lämnats i pengar, varor, tjänster eller annat.

Ett förmedlat bidrag får alltså tas emot av ett parti eller dess sidoorganisation, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat för parti endast om mottagaren känner till eller får uppgift om bidragsgivarens identitet och hur stort bidrag den aktuella givaren har lämnat. Om mottagaren inte känner till eller får dessa uppgifter är bidraget att betrakta som ett anonymt bidrag och ska hanteras som ett sådant.

Det är partiets eller kandidatens ansvar att se till att få uppgift om ursprunglig givare när ett bidrag förmedlas av annan, och att inte ta emot bidraget om uppgifterna är bristfälliga. Detta förutsätter att partiet eller kandidaten känner till att bidraget har förmedlats av annan. Vi anser dessutom att ett parti eller en kandidat som misstänker, eller har anledning att misstänka, att ett bidrag har förmedlats av annan, bör vara skyldig att ta reda på om så är fallet. I avsnitt 10.5 behandlar vi denna fråga.

Förmedlar ett bidrag gör en person (fysisk eller juridisk) som lämnar vidare ett bidrag (i pengar, varor eller tjänster) som givaren har gett personen i uppdrag att lämna till partiet eller kandidaten, eller som givaren har lämnat till personen med vetskap om att det kommer att lämnas vidare till partiet eller kandidaten. Personen kan till exempel ha anordnat en insamling till förmån för ett visst parti. Eller så kan en givare ha bett en familjemedlem eller bekant att lämna bidraget vidare. Givaren kan också ha lämnat bidraget till en juri-

disk person med uppdrag att vidarebefordra det till ett parti eller en kandidat.

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

I avsnitt 10.4 behandlar vi frågan om i vilka fall indirekt stöd till ett parti eller en kandidat, i form av olika typer av kampanjer och liknande, ska räknas som bidrag.

## 10.4 Det ska förtydligas att vissa bidrag inte behöver redovisas

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

**Bedömning:** Det står redan klart, utifrån insynslagens bestämmelser och förarbeten, att tjänster och varor också är bidrag som ska redovisas så långt det är möjligt.

Ett ytterligare sätt att undvika att registreras som bidragsgivare och riskera att identiteten redovisas till Kammarkollegiet skulle kunna vara att stödja partiet eller kandidaten på annat sätt än genom bidrag. Men vad räknas som ett bidrag? Och vad utgör ett sådant indirekt

gynnande som inte omfattas av redovisningsskyldigheten? Finns det behov av att ändra eller förtydliga det? I det här avsnitt behandlar vi denna fråga.

### Vad som är ett bidrag enligt insynslagen

Enligt insynslagen är bidrag prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation, med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.<sup>40</sup> Ett bidrag som inte har lämnats i pengar ska redovisas till sitt verkliga värde.<sup>41</sup>

Även varor och tjänster är alltså bidrag, om de tas emot helt eller delvis utan någon motprestation. I förarbetena uppmärksammas att bestämmelsen inte innebär att bidrag som lämnas med krav på politisk motprestation, till exempel att driva och genomföra ett visst förslag, är undantagna från redovisningsskyldighet enligt lagen. Vidare ges som exempel på vad redovisningsskyldigheten omfattar bland annat stödannonsering, subventionering av annonskostnader och tillhandahållande av tjänster som utförs helt eller delvis utan krav på ersättning, till exempel i form av personella resurser och liknande som tillhandahålls på initiativ av någon enskild fysisk eller juridisk person, exempelvis en näringslivsorganisation eller en facklig organisation. Sådana bidrag ska, enligt förarbetena, redovisas så långt det är möjligt. Vidare anges att undantaget för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster ska tolkas snävt.<sup>42</sup>

En fråga som uppkommer är var gränserna går för vad som ska räknas som ett bidrag till ett parti eller en kandidat.

### Vissa gåvor behöver inte tas upp i bokföringen

Enligt bokföringslagens bestämmelser behöver en affärshändelse som avser mottagandet av en gåva inte bokföras, under förutsättning att gåvans marknadsvärde är svårbestämbart men kan antas vara lågt, och det är förenligt med god redovisningssed.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> 2 § insynslagen.

<sup>41</sup> 17 § insynslagen.

<sup>42</sup> Prop. 2013/14:70 s. 116.

<sup>43</sup> 5 kap. 1 § andra stycket bokföringslagen (1999:1078), BFL.

## Andra länders lagstiftning

I den finska partilagen finns en bestämmelse med innebörd att ett parti eller en partiförening ska se till att det av avgiftsbelagd reklam som ingår i en valkampanj eller är avsedd att stödja den ska framgå vem som betalar reklamen. Namnet på en enskild person får dock inte uppges utan dennes uttryckliga samtycke, om värdet av den reklam som personen betalat för är mindre än 1 500 euro.<sup>44</sup>

I den tidigare nämnda vägledningen till den danska insynslagstiftningen om partifinansiering och offentlig redovisning av partiers räkenskaper diskuteras hur olika typer av indirekt stöd till partier eller kandidater förhåller sig till bestämmelserna i lagstiftningen. Med indirekt stöd avses stöd där partiet eller kandidaten inte har inflytande över hur det ska användas. Det kan vara stöd i form av en annonskampanj som någon annan har beställt på egen hand till fördel för ett parti eller en viss politisk hållning. Sådant stöd ingår inte i vad som avses med bidrag i partiregnskabsloven och partistøtteloven, och omfattas därmed inte av partiernas och kandidaternas redovisningsskyldighet.

Men om kampanjen har skett efter överenskommelse med partiet så är det inte fråga om indirekt stöd. Det är då fråga om icke-ekonomiskt stöd, vilket räknas som bidrag och ska redovisas av partiet. Avgörande vid bedömningen av om något – till exempel en annonskampanj – ska anses vara ett bidrag eller inte är om det finns en överenskommelse med partiet, till exempel på så sätt att partiet har inflytande över kampanjens utformning, innehåll eller tidsmässiga lansering. Om partiet inte har inflytande över någon del av kampanjen föreligger det i allmänhet inte någon överenskommelse.

I vägledningen resoneras kring att det skulle vara förbundet med en rad utmaningar och praktiska problem om partiernas redovisningsskyldighet skulle omfatta indirekt stöd. Ofta är det inte möjligt att avgöra vem som är mottagare av sådant stöd eller vilket värde stödet har för mottagaren. En annons med ett politiskt budskap kan till exempel vara till gagn respektive skada för flera partier eller hela politiska block. Dessutom kan det, till exempel inför ett val, vara orimligt att begära av ett parti att det ska ha kännedom om alla kampanjer som

---

<sup>44</sup> 8 b § femte stycket partilagen.

sker till stöd för partiet, så att det kan redovisa dem som bidrag till partiet.<sup>45</sup>

I Norge skickade tillsynsorganet Partilovnemnda efter valet 2021 ett brev till partierna med mandat i Stortinget med ett antal frågor föranledda av vissa händelser under valrörelsen som hade kommit till nämndens kännedom. Den första händelsen var att föreningen "Borgerlig valgseier" enligt medierapporteringen hade samlat in mer än fem miljoner norska kronor från givare vilkas identiteter var okända. Föreningen använde delar av de insamlade medlen till att finansiera omfattande annonskampanjer. Partilovnemnda konstaterade att sådana annonser till förmån för ett parti som utgångspunkt är att anse som bidrag i partilovens mening. Inget av de fyra berörda partierna hade emellertid i sina redovisningar tagit upp annonskampanjerna som mottagna bidrag. Den andra händelsen som Partilovnemnda tog upp i brevet var att ett fackförbund hade genomfört en kampanj i sociala medier som måste uppfattas som stöd för två utpekade partier. Även i detta fall konstaterade Partilovnemnda att kampanjen var att anse som bidrag i partilovens mening. Bidragsgivaren var det aktuella fackförbundet och givarens identitet var därmed känd. Men inget av de två partierna hade i sina redovisningar tagit upp kampanjerna som mottagna bidrag. Med anledning av dessa händelser frågade Partilovnemnda partierna i brevet bland annat vad de ansåg om skyldigheten att rapportera bidrag av detta slag och hur de såg på de problem som finansiering av liknande slag innebär i relation till partilovens syfte.<sup>46</sup>

Partierna svarade och anförde bland annat att när det gäller annonsering eller kampanjer som de inte själva hade beställt eller samtyckt till, eller har haft inflytande över utformningen av, var det inte rimligt att de ska ta upp värdet av det som ett bidrag i sin redovisning. Flera av partierna ansåg att det borde utredas närmare hur olika möjligheter att kringgå partiloven kan förbyggas.<sup>47</sup>

Partilovnemnda har också i ett öppet brev till statsrådet uppmärksammat vissa reformbehov kopplade till bland annat indirekt stöd.

---

<sup>45</sup> 2020 års vägledning s. 6.

<sup>46</sup> Partilovnemnda, brev till statsrådet Erling Sande, Kommunal- og distriktsdepartementet, Partiloven: Refombehov, 18.12.2023-12-18, diarienummer 2023/18747/347, Vedlegg 1 – Partilovnemndas brev 17. november 2021 til stortingspartiene.

<sup>47</sup> Som ovan, Vedlegg 2 – Svar fra Ap, FrP, Høyre, MDG og Rødt.



## EU-förordningen om transparens för politisk reklam

En EU-förordning om transparens när det gäller politisk reklam beslutades den 13 mars 2024 och ska tillämpas från och med den 10 oktober 2025. Förordningen går ut på att politisk reklam ska märkas upp och att det ska lämnas vissa uppgifter i anslutning till den i ett så kallat transparensmeddelande, bland annat om vem som står bakom den och hur mycket pengar som har betalats. Sedan kommer viss information att bevaras och även finnas i en europeisk databas. I förordningen avses med politisk reklam bland annat budskap som kan och är utformat för att påverka resultatet av ett val eller en folkomröstning, ett röstbeteende eller en lagstiftnings- eller regleringsprocess på unionsnivå eller på nationell, regional eller lokal nivå.<sup>48</sup> När det gäller kampanjer med politiska budskap kommer alltså transparensen öka i fråga om vem som står bakom dem och hur de har finansierats, i och med att nämnda förordning träder i kraft.

## Vår bedömning

Det står redan klart, utifrån insynslagens bestämmelser och förarbeten, att tjänster och varor också är bidrag som ska redovisas så långt det är möjligt. En fråga som uppkommer är om detta görs eller om sådana bidrag ofta utelämnas i redovisningarna. Det kan finnas anledning att göra de redovisningsskyldiga uppmärksamma på vad som ska redovisas.

En annan fråga som uppkommer är var gränserna går för vad som ska redovisas som bidrag och om det finns behov av att förtydliga detta.

Ibland är det kanske inte möjligt eller kräver mycket arbete i form av efterforskningar eller på annat sätt, för att ett parti eller en ledamot ska kunna redovisa något som ett bidrag. Det kan till exempel vara fråga om en tjänst eller vara som i någon mån kan sägas gynna partiet eller ledamoten men som partiet eller ledamoten inte har tillräcklig kännedom om för att kunna redovisa. Partiet eller ledamoten har kanske inte heller möjlighet att tacka nej till bidraget. Pengar och varor kan mottagaren i allmänhet välja att inte ta emot, men samma sak gäller inte alltid tjänster. Det skulle till exempel kunna vara fråga

---

<sup>48</sup> Artikel 3.2 b i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/900 av den 13 mars 2024 om transparens och inriktning när det gäller politisk reklam.

om en politisk reklamkampanj i traditionella eller sociala medier. Vi anser att det bör krävas att mottagaren har samtyckt till att den ska motta en tjänst och har visst inflytande över dess utformning för att tjänsten ska anses vara ett sådant bidrag som ska redovisas.

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

Om ett bidrag är av sådant slag att det inte behöver bokföras, för att marknadsvärdet är svårbestämbart men kan antas vara lågt, och det är förenligt med god redovisningssed, bör det inte heller behöva tas upp i redovisning enligt insynslagen.

Regeringen bör ge Kammarkollegiet i uppdrag att informera de som omfattas av insynslagen om vad som är ett bidrag och inte enligt den lagen.

## 10.5 Redovisningsskyldiga ska ha ansvar att förhindra kringgående

**Förslag:** Om en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat har anledning att misstänka att

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

ska föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten som bidraget har lämnats till vara skyldig att utreda saken och ta reda på bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades.

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

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

**Bedömning:** Det är i enlighet med insynslagen att lämna bidrag till olika ideella föreningar, ledamöter, ersättare för ledamöter och kandidater inom ett parti eller en sidoorganisation till ett parti, utan att dessa bidrag ska läggas samman vid bedömningen av om bidragsgivarens identitet ska anges särskilt i redovisningen. Om bidrag förmedlas vidare inom partiet så ska den som är avsedd som slutlig mottagare redovisa bidraget. Den som har lämnat bidraget och inte den som förmedlar det ska anses som bidragsgivare och bidraget får endast tas emot om mottagaren känner till eller får uppgift om bidragsgivarens identitet och bidragets storlek.

I detta avsnitt behandlar vi frågan om förtydliganden behöver göras när det gäller de redovisningsskyldigas ansvar för att uppmärksamma och motverka försök till kringgåenden av lagstiftningen.

### **Ett sätt att undvika att bidragsgivarens identitet redovisas kan vara att använda mellanhand och inte ange egentlig givare**

I avsnitt 10.3.2 har vi beskrivit att det i media och den allmänna debatten har uppmärksammats att upplägg med en mellanhand kan användas för att hålla den egentliga givarens identitet hemlig för allmänheten. Som redovisats i det avsnittet förslår kommittén att det ska förtydligas i insynslagen att om ett bidrag förmedlas av annan än givaren ska den som har lämnat bidraget, och inte den som har förmedlat det, anses vara bidragsgivare. Detta innebär att när ett bidrag förmedlas av annan än givaren behöver uppgift lämnas till partiet eller kandidaten om givarens identitet och bidragets storlek. Om

sådana uppgifter om givaren och bidraget inte lämnas till partiet eller kandidaten, ska bidraget vara att betrakta som ett anonymt bidrag som inte får tas emot.

Nu nämnda förslag förutsätter att mottagaren känner till eller misstänker att bidraget har förmedlats av annan än givaren. Men vad den redovisningsskyldiga ska göra om det finns omständigheter som ger anledning att misstänka att bidraget har lämnats genom en mellanhand, kan också behöva förtydligas. Bör den redovisningsskyldiga vara skyldig att agera och ta reda på hur det förhåller sig? Och vad ska hända om detta inte görs?

### **Att ge många små bidrag kan vara ett sätt att undvika att bidragsgivarens identitet redovisas**

Enligt insynslagen ska, vid bedömningen av om bidragsgivarens identitet ska anges i intäktsredovisningen, alla bidrag från en bidragsgivare under samma redovisningsperiod läggas samman.<sup>49</sup>

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

Om en bidragsgivare lämnar flera bidrag anonymt, och bidragen understiger 0,05 prisbasbelopp och därmed enligt den nuvarande lagstiftningen är tillåtna att ta emot, kommer beloppen inte att läggas samman. Mottagaren har ju i så fall inte kännedom om vem bidragsgivaren är, eller att samma givare har gett flera bidrag. Men detta förutsätter att mottagaren inte känner till eller, med en rimlig arbetsinsats, kan ta reda på givarens identitetsuppgifter. Vi föreslår att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag tas bort, se avsnitt 10.2.1.

Men även bidrag under 0,005 prisbasbelopp kan lämnas utan att flera bidrag från samma givare behöver läggas samman, och detta oavsett om mottagaren känner till eller kan ta reda på vem givaren är. Av lagtexten framgår att det i intäktsredovisningen endast behöver framgå summan av sådana bidrag.<sup>50</sup> I förarbetena anges att detta innebär att den redovisningsskyldiga för sådana bidrag inte

---

<sup>49</sup> 21 § insynslagen.

<sup>50</sup> 18 § insynslagen.

behöver notera uppgifter om bidragsgivarens identitet alternativt att bidraget är anonymt. De behöver inte heller räknas med vid bedömningen av om summan av bidrag från samma bidragsgivare överstiger gränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet. Som en bakgrund till bestämmelsen anges att det är ofrånkomligt att det blir betungande att avseende varje enskilt bidrag, hur litet det än är, göra noteringar och efterforskningar, även om partierna på lämpligt sätt bör kunna underlätta administrationen genom att informera givare om de regler som gäller och vilka uppgifter de ska ange vid inbetalning. Det som kan bli administrativt betungande är troligen främst att efterforska givarnas identitetsuppgifter när det gäller små bidrag som mottagits i stor mängd. Det kan också upplevas som byråkratiskt att uppmana givare att i samband med sådana bidrag ange namn och adress eller personnummer.<sup>51</sup>

Vid våra möten med riksdagspartiernas partisekreterare har det framkommit att partierna i allmänhet inte gör skillnad på hur stora bidragen är utan alla bidrag hanteras på samma sätt, det vill säga att partierna noterar uppgifter om bidragsgivarens identitet och räknar samman bidrag från samma givare under en redovisningsperiod. Detta gäller alltså även bidrag under 0,005 prisbasbelopp. Flera av partisekreterarna har samtidigt uttryckt att det är bra att bestämmelsen om en förenklad hantering av små bidrag finns, som en ventil som kan behövas i vissa fall. De tycker att det är bra att så små bidrag inte behöver betalas tillbaka om det inte går att ta reda på alla uppgifter om vem givaren är.

Några partisekreterare har uppgett att de tror att det händer att andra partier uppmanar personer att lämna bidrag under 0,005 prisbasbelopp. De har framhållit att detta inte är bra utan ett sätt att kringgå lagen. En partisekreterare har uppgett att det har hänt en gång inom det egna partiet men att de numera inte gör så.

Även i Kalla faktas reportage nämndes det som ett möjligt upplägg att ge många bidrag precis under gränsen 0,005 prisbasbelopp. Enligt den partirepresentant som tog upp detta gick det i princip att ge bidrag av denna storlek varje dag i flera år utan att riskera att få sin identitet offentliggjord.

Visserligen anges det tydligt i förarbetena till insynslagen att bidrag under beloppsgränsen för en förenklad hantering inte behöver räknas med vid bedömningen av om samma bidragsgivare har lämnat

---

<sup>51</sup> Prop. 2017/18:55 s. 85 och SOU 2016:74 s. 321 och 322.

bidrag som överstiger gränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet. Frågan uppkommer ändå om detta innebär att samma givare ska kunna ge ett mycket stort antal bidrag utan att det ska behöva uppmärksammas av partiet eller kandidaten. Ska en person till exempel kunna ge 294 kronor per dag i ett år (107 310 kronor) utan att detta vare sig registreras eller redovisas? Det kanske inte förekommer i praktiken att någon ger så många små bidrag under ett år men det skulle teoretiskt sett vara möjligt. Om en givare under redovisningsperioden ger 100 bidrag eller fler à 294 kronor så skulle bidragen sammanlagt uppnå gränsen för skyldigheten att redovisa bidragsgivarens identitet. Ska partiet eller kandidaten inte behöva göra det i så fall?

Som vi har framhållit är en viktig utgångspunkt för kommitténs arbete att så långt som möjligt förebygga att insynslagen kringgås. En bestämmelse av central betydelse i insynslagen är den om att bidrag från samma givare under samma redovisningsperiod som huvudregel ska läggas samman vid bedömningen av om bidragsgivarens identitet ska redovisas i intäktsredovisningen.

Med hänsyn till detta, och utifrån vad som har framkommit om hur partierna i praktiken hanterar små bidrag, finns det skäl att överväga en förändring eller ett förtydligande av lagstiftningen. Det kan behöva förtydligas vad den redovisningsskyldiga har för ansvar om det finns omständigheter som ger anledning till misstanke om att möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag missbrukas.

### **Bidrag kan lämnas till flera olika kandidater och föreningar inom ett parti för att undvika att givarens identitet redovisas**

Ett annat upplägg som nämndes i Kalla faktas reportage var att en bidragsgivare kan lämna bidrag under beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet till flera olika kandidater inom samma parti, för att på så sätt undgå att få sin identitet offentliggjord.

Enligt insynslagen ska ett partis intäktsredovisning avse såväl partiets verksamhet som verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om

sin verksamhet.<sup>52</sup> Ledamöter och ersättare ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare.<sup>53</sup>

Bidrag från samma givare till olika kandidater eller ideella föreningar inom ett parti ska alltså som utgångspunkt inte läggas samman vid bedömningen av om bidragsgivarens identitet ska anges i intäktsredovisningen. Detta gäller åtminstone om bidraget inte förmedlas vidare inom partiet av kandidaten eller föreningen. Intäkter som en ledamot eller en ersättare för en ledamot enbart förmedlar vidare till sitt parti ska redovisas av partiet i partiets intäktsredovisning.<sup>54</sup>

## Vår bedömning

Som vi har redogjort för i avsnitt 10.3.2 föreslår vi att det ska förtydligas i insynslagen att om ett bidrag har förmedlats av annan ska den som egentligen har lämnat bidraget, och inte den som har förmedlat det (mellanhanden), anses vara bidragsgivare i insynslagens mening. Detta innebär att partiet eller kandidaten som bidraget lämnas till behöver få uppgift om den egentliga givarens identitet och bidragets storlek, av den som förmedlar bidraget. Om sådana uppgifter om givaren och bidraget inte lämnas, och partiet eller kandidaten inte heller har kännedom om dem på annat sätt, får partiet eller kandidaten inte ta emot bidraget. Det är ju då att anse som ett anonymt bidrag. Vi anser också att den redovisningsskyldiga bör ha ett ansvar att agera om det finns omständigheter som ger anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan än den som har lämnat bidraget till den tilltänkta mottagaren och tillräckliga uppgifter om givaren inte har lämnats av mellanhanden. Detsamma bör gälla om ett parti eller kandidat i annat fall har anledning att misstänka att de uppgifter som partiet eller kandidaten har om en bidragsgivare eller ett bidrag är inkorrekta eller otillräckliga.

Vår bedömning är vidare – som vi har redogjort för i avsnitt 10.2.1 – att möjligheten till en förenklad hantering av bidrag under 0,005 prisbasbelopp även fortsatt bör finnas. Det bör vara just en möjlighet, i de fall det behövs. Om partiet eller kandidaten känner till bidragsgivarens identitet framstår det som naturligt att bidragen hanteras på samma sätt som andra bidrag, det vill säga läggas samman med

---

<sup>52</sup> 3 § andra stycket insynslagen.

<sup>53</sup> 5 § insynslagen.

<sup>54</sup> 13 § insynslagen.

andra bidrag från samma givare under redovisningsperioden. Men partiet eller ledamoten bör, när det gäller så små bidrag, inte behöva göra efterforskningar för att ta reda på givarens identitet. Detta bör enligt vår mening gälla förutom om partiet eller kandidaten har kännedom om omständigheter som ger anledning att misstänka att en givare har gett så många bidrag att summan överstiger gränsen för redovisning av givarens identitet.

När det gäller förfarandet att lämna bidrag till olika ideella föreningar, ledamöter, ersättare för ledamöter och kandidater inom ett parti eller en sidoorganisation till ett parti, för att undvika offentliggörande av givarens identitet, ser vi inte detta som problematiskt så länge medlen stannar hos mottagaren. Det är i enlighet med insynslagen att lämna bidrag till olika ideella föreningar, ledamöter, ersättare för ledamöter och kandidater inom ett parti eller en sidoorganisation till ett parti, utan att dessa bidrag ska läggas samman vid bedömningen av om bidragsgivarens identitet ska anges särskilt i redovisningen. Om bidraget förmedlas vidare inom partiet bör samma sak gälla som i andra fall när ett bidrag förmedlas av annan än givaren. Den förening eller person som är bidragets slutliga mottagare ska redovisa bidraget och den som har lämnat bidraget, och inte den som har förmedlat det, ska anses som bidragsgivare. Att det är en ideell förening eller ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som förmedlar bidraget för annans räkning bör inte göra någon skillnad. Det ska inte heller spela någon roll om bidraget lämnas vidare i annan form.

Vi föreslår mot denna bakgrund att om ett parti eller kandidat har anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats av annan och mottagaren inte har tillräcklig kännedom om bidragsgivaren eller bidraget, ska föreningen, ledamoten, ersättaren för en ledamot eller valkandidaten som bidraget har lämnats till, vara skyldig att utreda saken och ta reda på de uppgifter som saknas. Detsamma ska gälla om partiet eller kandidaten misstänker, eller har anledning att misstänka, att informationen är inkorrekt eller otillräcklig av något annat skäl. Det skulle till exempel kunna vara fråga om ett bidrag i form av en tjänst, där osäkerhet råder om vem som har betalat för tjänsten (se avsnitt 10.4).

Om ett parti eller en kandidat har anledning att misstänka att en bidragsgivare har lämnat bidrag under den tidsperiod som intäktsredovisningen avser som sammanlagt överstiger beloppsgränsen för redo-



visning av bidragsgivarens identitet (0,5 prisbasbelopp), genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, ska partiet eller kandidaten också vara skyldig att utreda saken och ta reda på de uppgifter som saknas.

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

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

En fråga som uppkommer då är vilken typ av omständigheter som ska anses ge partiet eller kandidaten anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats via en mellanhand. Eller att bidrag från en och samma givare har lämnats till ett sådant värde att mottagaren är skyldig att redovisa bidragsgivarens identitet, men att detta har dolts genom att givaren har lämnat många små bidrag eller kontanta bidrag inom ramen för en insamling eller på annat sätt. Det går inte att redogöra på ett uttömmande sätt för vilka sådana omständigheter kan vara men i det följande ger vi exempel på omständigheter som kan ge anledning till sådan misstanke.

Ett exempel på en omständighet som bör ge mottagaren anledning till extra uppmärksamhet är om givaren är en insamlingsstiftelse eller annan juridisk person som har som ändamål att bedriva insamling. Mottagaren bör då kontakta givaren och fråga om bidraget avser medel som har samlats in till förmån för partiet. Ett annat exempel är om givaren av ett stort bidrag är en juridisk person som ingår i en koncern eller på annat sätt är kopplad till annan juridisk person, till exempel en svensk filial till ett utländskt bolag. I så fall

bör mottagaren kontakta givaren och fråga vem eller vilka som är ursprungliga givare.

Ytterligare en situation som bör ge anledning till extra uppmärksamhet är om flera bidrag lämnas inom en kort tidsperiod, som precis understiger beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet, och det går att se att givarna har en koppling till varandra. Det kan vara fråga om närstående personer eller juridiska personer som alla har koppling till samma fysiska person.

Om det finns omständigheter av nu nämnda eller andra motsvarande slag, bör partiet eller kandidaten alltså vara skyldig att ta reda på om det förhåller sig så att bidrag har förmedlats av annan än givaren. Om osäkerhet råder om så är fallet bör det inte vara tillåtet för partiet eller kandidaten att ta emot bidraget.

Det är viktigt att partier och kandidater informerar bidragsgivare om regelverkets innebörd och vilken information som bidragsgivare ska lämna till partiet eller kandidaten.

## 10.6 Redovisning av kostnader, tillgångar och skulder

Kommittén ska, enligt våra direktiv, analysera och ta ställning till om partiernas redovisning ska omfatta utgifter, tillgångar och skulder (avsnitt 10.6.1). Vi tar också i detta sammanhang upp den närliggande frågan om fler intäktsposter ska redovisas särskilt (avsnitt 10.6.2). Vidare analyserar vi och tar ställning till hur redovisningen ska se ut om den utökas till att omfatta utgifter, tillgångar och skulder (avsnitt 10.6.3) samt om en sådan utökning ger anledning till andra ändringar (avsnitt 10.6.4).

### 10.6.1 Redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder

**Förslag:** Redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder.

Vi börjar med att ta ställning till om redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta utgifter, tillgångar och skulder.

## Redovisning enligt insynslagen gäller intäkter

Av ett partis intäktsredovisning ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer.<sup>55</sup> Intäktsredovisningen för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om samtliga intäkter. Storleken på statligt stöd till partierna, medlemsavgifter, intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar av kontanter samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska redovisas särskilt. Andra intäkter faller in under kategorin ”övriga intäkter” och för sådana ska det anges i intäktsredovisningen vad de huvudsakligen avser.<sup>56</sup> Intäktsredovisningen för ledamöter och ersättare ska innehålla uppgifter om storleken av intäkter från försäljningar och lotterier, insamlingar och bidrag.<sup>57</sup>

I förarbetena uttalade regeringen att den nya insynslagen, i enlighet med traditionen att undvika en reglering av partiernas verksamhet och inre förhållanden, liksom hittills endast bör innebära en förpliktelse för partierna att redovisa varifrån de får sina intäkter. Regeringen ansåg att de allmänna reglerna om bokförings- och redovisningsskyldighet alltjämt var tillräckliga för att åstadkomma insyn i partiernas utgifter, tillgångar och skulder.<sup>58</sup>

## Internationella rekommendationer

Greco, som utvärderar efterlevnaden av 2003 års rekommendation från Europarådet, har konstaterat att redovisningsskyldigheten enligt den svenska insynslagen är begränsad till intäkter och inte omfattar utgifter, tillgångar eller skulder. Greco bedömer därför att organets rekommendation till Sverige i detta avseende inte är fullt ut genomförd.

Inom ramen för FN:s konvention mot korruption (UNCAC), som Sverige har tillträtt, finns en särskild utvärderingsmekanism som syftar till att hjälpa konventionsstaterna att genomföra konventionen. En landrapport för Sverige i april 2023 rekommenderar bland annat att tillämpningsområdet för insynslagen ska utvidgas till att omfatta ett krav på att politiska partier ska redovisa utgifter.

<sup>55</sup> 3 § första stycket insynslagen.

<sup>56</sup> 11 § första stycket och 22 § insynslagen.

<sup>57</sup> 12 § insynslagen.

<sup>58</sup> Prop. 2017/18:55 s. 105.

Även kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), som verkar inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), har riktat en rekommendation till Sverige med samma innebörd.<sup>59</sup>

### Insyn enligt annan lagstiftning

Som vi har redogjort för närmare i kapitel 3 (avsnitt 3.2.3) är en ideell förening bokföringsskyldig endast om den bedriver näringsverksamhet, är moderföretag i en koncern eller om värdet av dess tillgångar överstiger en och en halv miljon kronor.<sup>60</sup> Den som är bokföringsskyldig är också skyldig att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller – i vissa fall – en årsredovisning.<sup>61</sup> En årsredovisning ska offentliggöras.<sup>62</sup> Ett årsbokslut är en förklarad form av årsredovisning som inte behöver offentliggöras.<sup>63</sup>

När det gäller ideella föreningar ska de upprätta årsredovisning om de uppfyller mer än ett av följande villkor: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än 50 anställda, en balansomslutning på mer än 40 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kronor. Motsvarande gäller för moderföretag i en koncern om koncernen uppfyller mer än ett av villkoren. Stiftelser som är bokföringsskyldiga ska också upprätta årsredovisning.<sup>64</sup>

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

---

<sup>59</sup> ODIHR (2018), *Election Expert Team Final Report on Swedish General Elections 2018*, den 21 november 2018.

<sup>60</sup> 2 kap. 2 § första stycket 1, andra stycket 1 och tredje stycket bokföringslagen (1999:1078), BFL.

<sup>61</sup> 1 kap. 2 § och 6 kap. 1 och 3 §§ BFL.

<sup>62</sup> 6 kap. 2 § BFL.

<sup>63</sup> 6 kap. 4–6 §§ BFL.

<sup>64</sup> 1 kap. 2 § 1 och 6 kap. 1 § första stycket 5 och 6 BFL.

## Enligt partierna skulle det inte vara så betungande att redovisa utgifter, tillgångar och skulder

Partisekreterarna har beskrivit att de föreningar som ingår i deras partier i allmänhet för räkenskaper och upprättar bokslut med balans- och resultaträkning varje år samt att de har lekmanarevisorer som granskar räkenskaperna. Många av föreningarna omfattas inte av bokföringsskyldighet enligt lag. Det är inte ovanligt med föreningar som har endast några tiotals medlemmar och en mycket begränsad ekonomi.

De flesta av partisekreterarna har på fråga från kommittén svarat att det inte skulle vara särskilt administrativt betungande för de föreningar inom deras parti som lämnar intäktsredovisning, att även redovisa sina utgifter, tillgångar och skulder. De anger oftast redan i dag dessa uppgifter i sina bokslut och det skulle inte vara svårt att ange samma uppgifter i redovisningen till Kammarkollegiet. En partisekreterare har angett att det skulle innebära en ytterligare administrativ börda som skulle vara betungande för små föreningar. Enligt partisekreterarna skulle det givetvis bero på hur redovisningsskyldigheten utformas i vilken mån det skulle innebära extra arbete eller inte. Partisekreterarna har framfört att det vore bra om det som ska redovisas ligger så nära som möjligt det som föreningar ändå redogör för i sina bokslutshandlingar. Någon har föreslagit att föreningarna helt enkelt skulle kunna skicka in de bokslut som de ändå ska upprätta till Kammarkollegiet.

Vissa av partisekreterarna har anført att om utgifter, tillgångar och skulder ingick i partiernas redovisningar skulle det ge en mer komplett och korrekt bild av hur partierna finansierar sin verksamhet. De har angett att redovisningarna i dag på vissa sätt är missvisande eftersom det inte framgår vad pengarna används till. Andra har sagt att det inte skulle öka insynen nämnvärt att inkludera utgifter, tillgångar och skulder. De har framfört att det finns en risk att det skulle bli oöverskådligt och att endast ekonomiskt utbildade personer skulle kunna ta till sig redovisningarnas innebörd. Någon har framfört att det skulle öka insynen mer om fler olika typer av intäkter skulle redovisas särskilt, till exempel kapitalavkastning.

Kammarkollegiet har i svar till kommittén om insynslagens administration uppgett att en fråga som de ofta får från redovisningsskyldiga är om intäkter som inte kommer den redovisningsskyldiga till

godo ska redovisas eller inte, till exempel sådana som vidarefaktureras internt utifrån en sambeställning av en vara. Kammarkollegiet får ofta svara att alla intäkter som har kommit in ska redovisas, inte bara sådana som den redovisningsskyldiga kan använda i sin verksamhet.<sup>65</sup>

## I de flesta andra länder redovisas utgifter, tillgångar och skulder

Internationellt är Sverige ganska ensamt om att inte ha ett regelverk som innebär att politiska partier och/eller valkandidater öppet ska redovisa specifika utgifter. Flertalet av världens länder har det, närmare bestämt 63 procent. Med specifika utgifter menas att dessa länder har krav på redovisning av utgifter uppdelat på olika kategorier, och inte bara totalsumman av utgifter. I Europa är det hela 83 procent som har sådan lagstiftning. Av de 32 länderna i Europa som är medlemmar i EU eller OECD är det en ännu större andel. Endast fem av länderna saknar sådan lagstiftning – Sverige, Danmark, Nederländerna, Schweiz och Slovenien. Danmark, Nederländerna och Schweiz har, i likhet med Sverige, lagstiftning som kräver redovisning av specifika inkomster men när det gäller utgifter finns det inte krav på redovisning av specificerade sådana. I både Danmark och Nederländerna ska partiets och kandidaters redovisningar inkludera utgifter men inte specifika sådana, det vill säga det räcker att de rapporterar sina totala utgifter.

När det gäller krav på redovisning av tillgångar och skulder har vi inte tillgång till uppgifter om hur det ser ut på ett övergripande plan i världen eller Europa. Men i de länder vars lagstiftning om insyn i finansiering av partier som vi har studerat närmare, finns krav på redovisning även av sådana uppgifter. Detta gäller samtliga de andra nordiska länderna.

I Finland ska partier och partinära sammanslutningar till Statens revisionsverk lämna in revisionsberättelse, verksamhetsberättelse och balansbok. Partiet ska också, liksom kandidater, lämna in bland annat redovisning för kostnader för och finansiering av valkampanj. Partinära sammanslutningar ska också till Statens revisionsverk lämna in en specifikation av mottagna bidrag med vissa uppgifter om dem.<sup>66</sup> Om en kandidat, stödgrupp eller sammanslutning har tagit upp lån för

---

<sup>65</sup> Kammarkollegiets skriftliga redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen, den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024).

<sup>66</sup> 9 d § partilagen.

att täcka kostnaderna för valkampanjen, ska redovisningen innehålla en återbetalningsplan. Kandidater till andra val än kommunalval ska sedan kalenderårsvis, under lånetiden under den valperiod som redovisningsskyldigheten hänför sig till, lämna uppgift till Statens revisionsverk om lånebeloppet och om bidrag till ett värde av minst 1 500 euro som fåtts i syfte att betala lånet.

## Vår bedömning

Vi kan konstatera att flera internationella organ har rekommenderat Sverige att utvidga partiernas och kandidaternas redovisningsskyldighet till att omfatta utgifter, tillgångar och skulder. Det är en av de större frågor som Greco anser återstår för att Sverige ska kunna anses uppfylla Europarådets rekommendation från 2003 om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Vi kan vidare konstatera att riksdagspartiernas partisekreterare i flertalet fall inte anser att det skulle vara särskilt administrativt betungande eller medföra andra problem om redovisningsskyldigheten enligt insynslagen utökades till att omfatta även utgifter, tillgångar och skulder. Vissa av partisekreterarna har framfört att de anser det önskvärt att utöka redovisningsskyldigheten på detta sätt medan andra har anført att de inte har något emot en sådan ordning. De allra flesta länder som är jämförbara med Sverige har lagstiftning om insyn i partiers finansiering som inkluderar uppgifter om utgifter, tillgångar och skulder.

Redan i dag redovisar partiföreningar dessa uppgifter, i årsredovisningar och årsbokslut liksom i redovisning av användning av statligt stöd, se vidare avsnitt 3.2.2 och 3.2.3.

Redovisning av intäkter ger allmänheten i praktiken bara en begränsad bild av hur partier finansierar sin verksamhet. Den totala summan av intäkter som ett parti har under ett räkenskapsår är inte nödvändigtvis den summa som partiet har att röra sig med i sin politiska verksamhet. Vissa intäkter är förknippade med kostnader, till exempel kan det vara så med hyresintäkter. I vissa fall avser intäkter återbetalning på grund av tidigare utgifter, till exempel ersättning från en annan förening på grund av en sambeställning.

En redovisning som inkluderar kostnader, tillgångar och skulder skulle ge en mer komplett bild av vilka medel som partier och kan-

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

Kommittén anser mot denna bakgrund att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen bör utvidgas till att omfatta även sådana uppgifter.

Det framstår emellertid som mer ändamålsenligt att använda begreppet kostnader än begreppet utgifter. Kostnader används i bokföring och redovisning som begreppspar med intäkter, som i dag används i insynslagen. Vi återkommer mer till det i avsnitt 10.6.3.

Vi föreslår alltså att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att avse uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder.

### 10.6.2 Finansiella intäkter ska redovisas särskilt

**Förslag:** En redovisning för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation ska innehålla uppgifter om storleken av finansiella intäkter.

En fråga som inte tas upp i direktiven till kommittén, men som har uppmärksamats av flera av dem som kommittén har samrått med, är om det finns anledning att göra förändringar i fråga om vilka intäkter som ska redovisas särskilt. Som tidigare har nämnts är kommittén oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.

#### Det har framkommit önskemål om ytterligare kategorier intäkter i redovisningen

Enligt Kammarkollegiets svar till kommittén om insynslagens administration får myndigheten ofta frågor från redovisningsskyldiga om på vilken plats en intäkt ska placeras i intäktsredovisningen. Ofta



rör frågorna intäkter som inte passar in under någon kategori för särskild redovisning och därför ska placeras under ”Övriga intäkter”. Det kan till exempel vara intäkter i form av ledamöters arvoden som de avstår i utbyte mot kanslistöd från partiet, ränteintäkter, återbetalningar eller hyresintäkter.<sup>67</sup>

Vid kommitténs samråd med olika aktörer, bland annat partisekretärer för riksdagspartierna, har flera framfört att kategorierna intäkter i intäktsredovisningen borde vara fler. De har gjort gällande att för stor del av intäkterna hamnar under kategorin ”Övriga intäkter”. För sådana intäkter ska det anges vad de i huvudsak avser men det varierar mycket hur detta anges. Finansiella poster är ett exempel på sådana intäkter som vissa anser borde redovisas särskilt.

## Vår bedömning

Finansiella intäkter och kostnader kan ha en relativt stor betydelse för partiers ekonomi. Att synliggöra det är viktigt för förståelsen av hur partier finansierar sin verksamhet. Det är otillfredsställande att detta i dag inte redovisas på ett enhetligt sätt. Finansiella poster ska finnas med i resultaträkningen i föreningarnas årsredovisning eller årsbokslut, så det är uppgifter som de i allmänhet har lätt tillgängliga.

Vi anser mot denna bakgrund att en redovisning för en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation bör innehålla uppgifter om storleken av finansiella intäkter.

### 10.6.3 Vissa kostnader, tillgångar och skulder ska redovisas särskilt

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

Kostnader ska redovisas indelat i

1. externa kostnader,

<sup>67</sup> Kammarkollegiets skriftliga redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen, den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024).

2. personalkostnader,
3. finansiella kostnader, och
4. övriga kostnader.

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

Tillgångar ska redovisas indelat i

1. anläggningstillgångar och
2. omsättningstillgångar.

Skulder ska redovisas indelat i

1. lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och
2. övriga skulder.

En intäktsredovisning för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av kostnader för valkampanj under tidsperioden för redovisningen samt av värdet av dess skulder i form av lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder.

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

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

Frågan blir då hur redovisningen av kostnader, tillgångar och skulder ska se ut när det gäller vad som ska ingå och vilka poster som ska redovisas särskilt.

## Intäktsredovisningar lämnas in elektroniskt

Enligt Kammarkollegiets redogörelse till kommittén om sin administration av insynslagen så lämnas intäktsredovisningar i dag i huvudsak in via Kammarkollegiets e-tjänst, där en företrädare för ett parti kan skapa en profil, börja fylla i uppgifter och därefter bjuda in behörig företrädare för att underteckna redovisningen och bjuda in sin revisor för att granska uppgifterna. Det går även att skriva ut eller omvandla en redovisning till PDF för att skicka till revisor eller kollega. Kammarkollegiet har fått in ett fåtal intäktsredovisningar via post under åren.<sup>68</sup>

## Andra länders lagstiftning

Enligt den norska lagstiftningen så ska partiorganisationers redovisning innehålla en fullständig översikt, inte bara över deras intäkter utan även över deras kostnader. Kostnaderna ska kategoriseras efter art och specificera kostnader för löner, varor, tjänster och finansiella kostnader. De ska också kategoriseras efter aktivitet och specificera kostnader för administration, partiaktiviteter, valkampanj, marknadsföring och annat.

Partiorganisationerna ska vidare lämna fullständiga uppgifter om tillgångar, uppdelat på anläggningstillgångar och omsättningstillgångar, och om skulder, uppdelat på kortfristiga och långfristiga sådana. Långgivarens identitet och lånebelopp ska anges särskilt om lånets värde överskrider beloppsgränsen 35 000 norska kronor för huvudorganisation, 23 000 norska kronor för partiorganisation på fylkeskommunal nivå och 12 000 norska kronor för partiorganisation på kommunal nivå.

I Finland ska de redovisningsskyldiga ange de totala kostnaderna för valkampanjen och kostnaderna specificerade på kostnader för valreklam i dagstidningar, gratistidningar och tidskrifter, radio, television, datanät och andra medier samt för utomhusreklam, för anskaffning av valtidningar, broschyrer och andra tryckalster, för reklamplanering och valmöten samt övriga kostnader. Partier ska även specificera understöd avsedda för valkampanjen samt kostnader för att anställa personal och skaffa lokaler för kampanjen.

---

<sup>68</sup> Kammarkollegiets skriftliga redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen, den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024).

## Vår bedömning

Viktigt vid bedömningen av detta är att regelverket inte ska medföra onödig administration. Det är angeläget att det inte uppfattas på ett sätt som gör att politiskt engagemang framstår som mindre lockande. För att säkerställa allmänhetens insyn i partiers, ledamöters och valkandidaters finansiering samt i vilka intressen som har deltagit och kunnat påverka politiska beslutsprocesser, är det å andra sidan viktigt att tillräcklig information om detta görs tillgänglig för allmänheten.

När det gäller hur uppgifterna ska ställas upp och specificeras så bör detta bestämmas med hänsyn till såväl intresset av insyn och överskådlighet som intresset av att lägga en så liten administrativ börda på de redovisningsskyldiga som möjligt.

Ett sätt att minimera den administrativa bördan för de redovisningsskyldiga skulle kunna vara att utforma redovisningsskyldigheten på ett sätt som ligger så nära som möjligt den uppställning som partiföreningarna ändå gör i sina bokslut. Ett annat sätt skulle kunna vara att tillåta att de som upprättar årsredovisning eller enkla avslut av räkenskaperna helt enkelt får skicka in denna handling, förutsatt att den uppfyller vissa krav i fråga om innehåll.

Kommittén har stannat för att uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder bör redovisas på samma sätt och i formulär, det vill säga samma elektroniska verktyg, som intäkter. Detta framstår som mest ändamålsenligt med hänsyn tagen till olika aspekter. För Kammarkollegiet är detta minst betungande och det ger bäst förutsättningar för att snabbt göra uppgifterna tillgängliga för allmänheten. Vid våra möten med partisekreterare och ekonomiansvariga i riksdagspartierna har de också uppgett att formuläret för intäktsredovisningen är smidigt och enkelt att fylla i.

Redovisningen av kostnader, tillgångar och skulder bör så långt som möjligt likna redovisningen av dessa poster i årsredovisning eller årsbokslut, som de redovisningsskyldiga redan i dag behöver upprätta. Endast sådana uppgifter som är av intresse ur insynssynpunkt bör behöva anges särskilt i redovisningen.

Mot denna bakgrund anser vi att en redovisning för en ideell förening inom ett parti eller för ett partis sidoorganisation bör innehålla uppgifter om storleken av kostnader, indelat i externa kostnader, personalkostnader, finansiella kostnader, och övriga kostnader. När

det gäller de övriga kostnaderna bör i redovisningen anges vad de huvudsakligen består av. Detsamma bör gälla de externa kostnaderna.

Dessutom bör föreningen vara skyldig att ange hur stor andel av kostnaderna som har avsett valkampanj under tidsperioden för redovisningen. Detta är inte en kategori vid sidan av de andra kategorierna utan ett annat sätt att redovisa kostnaderna. I kostnaderna för valkampanj kan alltså externa kostnader, personalkostnader, finansiella kostnader, och övriga kostnader ingå.

I vissa fall kan de vara svårt att med exakthet ange vilka kostnader som har avsett valkampanj. Det får då bli fråga om en ungefärlig uppskattning. För partier bör redovisningen av kostnader för valkampanj kunna ske exempelvis genom att ange vilka medel som har anslagits i partiets valbudget.

Vidare bör redovisningen innehålla uppgifter om värdet av tillgångar och skulder på redovisningsperiodens sista dag.

Tillgångar bör redovisas indelat i anläggningstillgångar och omsättningstillgångar.

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

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

En redovisning för en ledamot eller en ersättare för en ledamot bör såvitt avser kostnader endast behöva innehålla uppgifter om storleken av kostnader för valkampanj. När det gäller skulder bör en ledamots eller ersättares redovisning endast behöva innehålla storleken av skulder i form av lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och övriga skulder. För sådana lån bör uppgift om långivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp. Det framstår inte som nödvändigt att en ledamots eller ersättares redovisning innehåller uppgifter om tillgångar. Det bör noteras att ledamöters och ersättares redovisning ska avse deras verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare

för ledamot.<sup>69</sup> Redovisningen ska alltså inte avse deras privata ekonomi. Detta gäller i dag i fråga om deras redovisning av intäkter och ska också gälla deras redovisning av kostnader och skulder.

#### 10.6.4 Undantag från redovisningsskyldighet bör fortsatt gälla de som har små intäkter

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

En fråga som uppkommer är om den utökning av redovisningsskyldigheten som kommittén föreslår, till att avse inte bara intäkter, utan även kostnader, tillgångar och skulder, ger anledning att göra andra ändringar i insynslagen. Bör till exempel kriterierna för undantag från skyldigheten att lämna intäktsredovisning ändras? I det här avsnittet överväger vi denna fråga.

#### Undantag från redovisningsskyldighet enligt insynslagen

I dag gäller att ideella föreningar på central nivå inom partier med mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller som får statligt partistöd alltid ska lämna intäktsredovisning. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation. När det gäller andra ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer samt ledamöter och ersättare behöver de inte ge in någon intäktsredovisning om summan av de belopp som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd, medlemsavgifter och bidrag från ideella föreningar inom partiet eller sidoorganisationer till partier.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> 5 § insynslagen.

<sup>70</sup> 25 § insynslagen.

## Vår bedömning

Vi föreslår att redovisningsskyldigheten ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder (se avsnitt 10.6.1). En fråga som uppkommer med anledning av detta är om undantag från redovisningsskyldigheten trots det bör grunda sig på intäkternas storlek eller om det bör grunda sig på något annat. Vi anser att vilka intäkter från enskilda som föreningarna, ledamöterna eller ersättarna för ledamöter har haft fortsatt är mest relevant som kriterium för vilka som bör vara redovisningsskyldiga. Någon ändring bör därmed inte göras i detta avseende.

## 10.7 Kravet på granskning av redovisningen ska utökas på visst sätt

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

Kommittén ska också, enligt direktiven, överväga om kravet på revisors granskning av intäktsredovisningar ska utvidgas. Vi ska analysera och ta ställning till om regleringen gällande oberoende revision i insynslagen bör förändras för att bättre tillgodose rekommendationen från kontrollorganet Greco. Det gör vi i detta avsnitt.

### Insynslagens bestämmelser om oberoende revision

Enligt insynslagen ska intäktsredovisningen granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt sina stadgar eller enligt revisionslagen (1999:1079). Granskningen ska avse om intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med insynslagens bestämmelser och vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen, som ska fogas till intäktsredovisningen.<sup>71</sup> Detta innebär att de ideella föreningar inom ett parti eller en sido-

---

<sup>71</sup> 23 § insynslagen.

organisation som inte redan omfattas av krav på att utse en revisor inte behöver anlita en revisor för att uppfylla sina skyldigheter enligt insynslagen.

Insynslagens bestämmelser om revisors granskning av intäktsredovisningar motsvarar till sin innebörd dem som fanns i den tidigare insynslagen som trädde i kraft 2014. I förarbetena till den lagen anges att skyldigheten att lämna en intäktsredovisning inte är av den karaktären att det kan läggas till grund för en revision av redovisningen i den mening som uttrycket revision har i lagstiftning på revisionsrättens område. Regeringen framhöll att det inte var fråga om att införa en lagstiftning som tar sikte på sådan redovisning som avses i bokföringslagen och årsredovisningslagen (1995:1554) och underströk att granskningen av ett partis intäktsredovisning bör betraktas som en särskild granskning av ett annat slag än revision. Med hänsyn till att det var fråga om att införa en helt ny reglering om insyn bedömde regeringen att det inte fanns skäl att införa något generellt krav på sådan granskning.<sup>72</sup>

### **Många redovisningsskyldiga föreningar har inte revisionsplikt enligt lag men krav på lekmannarevisor enligt stadgarna**

De ideella föreningar som är skyldiga att upprätta årsredovisning har även revisionsplikt.<sup>73</sup> När det gäller ideella föreningar ska de upprätta årsredovisning om de uppfyller mer än ett av följande villkor: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än 50 anställda, en balansomslutning på mer än 40 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kronor. Motsvarande gäller för moderföretag i en koncern om koncernen uppfyller mer än ett av villkoren.<sup>74</sup>

Revisionsplikt innebär att årsredovisning och bokföring samt ledningens förvaltning ska granskas av en eller flera revisorer, vilket ska utmynna i en årlig revisionsberättelse.<sup>75</sup> Minst en revisor ska vara auktoriserad eller godkänd.<sup>76</sup> Auktoriserade och godkända revisorer står under Revisorsinspektionens tillsyn.<sup>77</sup> Partierna har normalt

---

<sup>72</sup> Prop. 2013/14:70 s. 68.

<sup>73</sup> 1 och 2 §§ revisionslagen.

<sup>74</sup> 1 kap. 2 § 1 och 6 kap. 1 § första stycket 5 och 6 BFL.

<sup>75</sup> 3, 5 och 6 §§ revisionslagen.

<sup>76</sup> 12 § tredje stycket och 15 § revisionslagen samt 6 kap. 1 § första stycket 6 och 7 BFL.

<sup>77</sup> 2 § första stycket 1–3, 3 § och 3 a § revisorslagen (2001:883).



bestämmelser om revision i sina stadgar. Revisorer i mindre ideella föreningar är ofta inte auktoriserade eller godkända revisorer utan så kallade lekmanarevisorer eller internrevisorer, som också är medlemmar i föreningen.

Partisekreterarna för riksdagspartierna har beskrivit att samtliga föreningar som ingår i deras partier har lekmanarevisorer som granskar räkenskaperna och att de har krav på detta enligt sina stadgar. Många av föreningarna omfattas inte av bokföringsskyldighet enligt lag och än mindre av revisionsplikt enligt lag. Det är inte ovanligt med föreningar som har endast några tiotals medlemmar och en mycket begränsad ekonomi.

### **Granskningsyttrande fogas till tre av fyra redovisningar**

Enligt uppgifter från Kammarkollegiet till kommittén inkom totalt 403 redovisningar för 2023, det vill säga de redovisningar som skulle lämnas in senast den 1 juli 2024. Av dem avsåg 27 redovisningar ledamöter eller ersättare för ledamöter och 376 föreningar. 31 av redovisningarna avsåg föreningar på central nivå inom partier eller sidosorganisationer.

Till 293 av dessa redovisningar hade yttrande från revisor fogats. Hur många av yttrandena som hade lämnats av auktoriserad eller godkänd revisor kunde Kammarkollegiet inte svara på eftersom det skulle kräva en manuell, och relativt arbetskrävande, granskning av yttrandena.<sup>78</sup>

### **De som tar emot offentligt stöd ska ibland lämna redovisning och rapport av revisor eller granskare**

För att ett parti ska ha rätt till statligt stöd måste det till ansökan till Partibidragsnämnden bifoga partiets årsredovisning för det senast avslutade räkenskapsåret. Räkenskaperna ska ha granskats av en auktoriserad eller godkänd revisor. Detsamma gäller ett partis kvinnoorganisation, som vill ansöka om statligt stöd.<sup>79</sup>

Ett partis ungdomsorganisation som har tagit emot statligt bidrag är skyldig att lämna sådan ekonomisk och annan redovisning till Myn-

---

<sup>78</sup> Kammarkollegiet, e-postmeddelande till kommittén den 12 november 2024.

<sup>79</sup> 13 § och 14 § första och andra stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

digheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor som myndigheten begär. En revisor ska granska redovisningen och revisorns rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Om det bidrag som har tagits emot uppgått till minst fem prisbasbelopp (294 000 kronor för 2025) ska granskningen göras av en auktoriserad eller godkänd revisor. Organisationen är också skyldig att på begäran av myndigheten tillhandahålla de uppgifter som myndigheten behöver för att granska redovisningen.<sup>80</sup>

Partigrupp i riksdagen eller ledamot som har tagit emot statligt stöd ska för varje räkenskapsår lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen av hur den har använt stödet.<sup>81</sup>

Beslut om kommunalt partistöd ska innehålla ett krav på att mottagaren av partistödet årligen ska lämna en skriftlig redovisning som visar att partistödet har använts för avsett ändamål. Redovisningen ska avse perioden 1 januari–31 december och ges in till fullmäktige senast sex månader efter redovisningsperiodens utgång. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska om redovisningen ger en rättvisande bild av hur mottagaren har använt partistödet. Granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen. Fullmäktige får besluta att stöd inte ska betalas till ett parti som inte lämnar redovisning och granskningsrapport.<sup>82</sup> I förarbetena angav regeringen att granskningen av redovisningen skulle betraktas som en särskild granskning av ett annat slag än revision. Den hade vissa likheter med sådan särskild granskning som regleras i 10 kap. 21 § aktiebolagslagen (2005:551), ABL. Regeringen konstaterade att det vanliga får antas bli att granskningen sköts av den lekmannarevisor som granskar partiföreningens redovisning och förvaltning på föreningsstämmans uppdrag. Regeringen ansåg inte det vara nödvändigt att lagreglera vilka skyldigheter partiföreningens styrelse skulle ha att lämna biträde och upplysningar åt den särskilda granskaren, men att en utgångspunkt borde vara att granskaren skulle få tillgång till räkenskapsmaterial, styrelseprotokoll och andra handlingar av betydelse i samma utsträckning som föreningens revisor.<sup>83</sup>

<sup>80</sup> 27 och 28 §§ förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer.

<sup>81</sup> 7 kap. 1 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

<sup>82</sup> 4 kap. 31 § kommunallagen (2017:725).

<sup>83</sup> Prop. 2013/14:5 s. 76–82.

## Revision och granskning är två skilda saker

Revision är en oberoende granskning och utmynnar i ett uttalande om information eller vissa förhållanden. Revisorns granskningsuppdrag består av räkenskapsrevision och förvaltningsrevision och ska vara så ingående som god revisionssed kräver. Genom granskningen ska revisorn uppnå en så rimlig säkerhet att han eller hon kan uttala sig om att de finansiella rapporterna i sin helhet, dvs. årsredovisningen, inte innehåller väsentliga felaktigheter. Vid en revision granskas alltså inte varje enskild transaktion, utan ett urval görs och arbetet inriktas på områden där det föreligger stor risk för felaktigheter och där eventuella fel skulle vara väsentliga för de finansiella rapporterna. Revisorn lämnar en revisionsberättelse.<sup>84</sup>

Revisor är ingen skyddad titel men att vara auktoriserad eller godkänd revisor är en skyddad titel. En auktoriserad revisor är en revisor som har avlagt revisorsexamen och auktoriserats av Revisorsinspektionen. En godkänd revisor är en revisor som ursprungligen har godkänts enligt äldre bestämmelser utan att ha avlagt revisorsexamen.<sup>85</sup> Det tillkommer inte längre några nya godkända revisorer.<sup>86</sup>

Inte all granskning som en revisor utför är revision. Vid vissa granskningar rapporteras till exempel bara faktiska iakttagelser jämfört med vid en revision där revisorn i en revisionsberättelse intygar att den finansiella rapporteringen i allt väsentligt stämmer. Auktoriserade eller godkända revisorer kan också utföra andra lagstadgade granskningsuppdrag eller andra granskningsåtgärder för en uppdragsgivare enligt särskild överenskommelse.<sup>87</sup>

Den granskning som en icke auktoriserad eller godkänd revisor (lekmannarevisor) utför brukar kallas för allmän granskning, åtminstone i aktiebolag.<sup>88</sup> Särskild granskning är en avgränsad kontroll som utförs av en särskild granskare utsedd av Bolagsverket. Så kan ske i aktiebolag och ekonomiska föreningar, efter ansökan från en eller flera aktieägare respektive röstberättigade i ekonomisk förening. Granskaren ska utföra en särskild granskning som får avse

---

<sup>84</sup> 5–7 §§ revisionslagen, 9 kap. 3–5 §§ ABL, 8 kap. 3–5 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar och 4 kap. 9–11 §§ stiftelselagen samt Revisorsinspektionens webbplats, <https://www.revisorsinspektionen.se/om-revision/revision--annan-granskning/>, hämtat 2024-10-23.

<sup>85</sup> 2 § första stycket 1–3 revisorslagen.

<sup>86</sup> Revisorsinspektionens webbplats, <https://www.revisorsinspektionen.se/om-revision/r/>, hämtat 2024-10-23.

<sup>87</sup> 2 § revisorslagen och Revisorsinspektionens webbplats enligt fotnot 84 ovan.

<sup>88</sup> Se 10 kap. 1 § ABL och rubrikerna närmast före den paragrafen.

bolagets respektive föreningens eller ett dotterföretags förvaltning och räkenskaper under en viss förfluten tid, och vissa åtgärder eller förhållanden i bolaget respektive föreningen eller ett dotterföretag.<sup>89</sup> En särskild granskare ska vara oberoende i förhållande till bolaget respektive föreningen och vara lämplig i övrigt.<sup>90</sup> Den särskilda granskaren behöver inte vara revisor, det är till exempel vanligt att han eller hon är advokat eller sakkunnig inom en bransch.<sup>91</sup>

## Grecos rekommendationer

Enligt Grecos rekommendationer bör Sverige säkerställa en oberoende revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att upprätta bokföring och räkenskaper. I sin uppföljning av om Sverige uppfyller rekommendationerna har Greco uttalat att skyldigheten att låta revisor granska redovisningen enligt insynslagen borde gälla alla partier som har mottagit bidrag över en viss beloppsgräns. Eftersom den svenska lagstiftningen inte har denna innebörd har Greco bedömt att rekommendationen i denna del endast har uppfyllts delvis.

## Andra länders lagstiftning

I Norge är partier och partiorganisationer räkenskaps- och bokföringsskyldiga, enligt partiloven. De är också skyldiga att ha ett räkenskapssystem, i vilket transaktioner och dispositioner registreras, som gör det möjligt att kontrollera att uppgifterna i deras intäkts- och kostnadsredovisningar är riktiga. Dokumentation och räkenskapsmaterial ska bevaras i minst fem år. Endast partiernas huvudorganisationer har revisionsplikt på sätt som avses i den norska revisorloven. Andra partiorganisationer har inte revisionsplikt enligt partiloven. Den revisor som granskar ett partis räkenskaper, får inte samtidigt vara medlem i partiet eller ha en sammantagen engagemangstid i partiet som överstiger åtta år.<sup>92</sup>

---

<sup>89</sup> 10 kap. 21 § ABL och 9 kap. 1 § lagen om ekonomiska föreningar.

<sup>90</sup> 10 kap. 24 § första stycket ABL och 9 kap. 4 § första stycket lagen om ekonomiska föreningar.

<sup>91</sup> FAR:s webbplats, [https://www.faronline.se/dokument/rattserien/ratt-bolagsratt/s/rb\\_sarskildgranskning/](https://www.faronline.se/dokument/rattserien/ratt-bolagsratt/s/rb_sarskildgranskning/), hämtat 2024-10-23.

<sup>92</sup> 4 kap. 18 § 1, 18 a §, 18 b § samt 21 a § 1 och 3 partiloven.

Partilovnemnda utövar tillsyn över att finansieringsbestämmelserna i partiloven efterlevs och fattar beslut om sanktioner.<sup>93</sup> Om Partilovnemnda finner det nödvändigt kan ett partis eller partileds efterlevnad av reglerna kontrolleras. Sådan kontroll utförs av ett särskilt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget. Kontrollorganet kan kräva att partiet eller partiledet lägger fram all dokumentation av betydelse. Partirevisjonsutvalget ska också på anmodan av Partilovnemnda göra rutinkontroller av redovisningsskyldiga partiers och partileds efterlevnad av reglerna.<sup>94</sup> Partirevisjonsutvalget består av två revisorer med uppdrag att vartannat år (mellan valår) göra en rutinkontroll av 35 utvalda partier eller partiled.<sup>95</sup>

I Danmark är de partier som ska lämna redovisning till Folketinget enligt partiregnskabsloven också skyldiga, enligt samma lag, att före inlämnandet låta redovisningen granskas av en revisor, som är godkänd enligt den danska revisorloven. Men redovisningsskyldiga där är endast partiorganisationerna på central nivå.<sup>96</sup>

Även på Island är politiska partier och valkandidater skyldiga att låta auktoriserade revisorer granska om de har följt bestämmelserna i lagen om politiska partiers och kandidaters finanser och deras skyldighet att lämna information. Partierna på central nivå lämnar redovisning i vilken partiets och underställda enheters finanser presenteras samlat. Kandidats redovisning av finansiering av valkampanj ska granskas av revisor och revisorns rapport ska fogas till redovisningen.<sup>97</sup>

I Finland kan ett parti som är företrätt i riksdagen beviljas statsunderstöd och en del av understödet till ett parti kan i understödsbeslutet anvisas för stödjande av någon annan förenings verksamhet. Ett parti som får statsunderstöd och en i understödsbeslutet avsedd förening, ska ha en i den finska revisionslagen avsedd revisor. Detsamma gäller en partinära sammanslutning. Revisorn ska i revisionsberättelsen, utöver det som föreskrivs i revisionslagen, bland annat uttala sig om ifall partiet, föreningen eller den partinära sammanslutningen har följt bestämmelserna i partilagen om begräns-

---

<sup>93</sup> 5 kap. 24 § 1 och 2 partiloven.

<sup>94</sup> 5 kap. 24 § 3, 4 och 5 partiloven.

<sup>95</sup> Uppgift till kommittén från ordföranden för Partilovnemnda vid digitalt möte den 7 februari 2024.

<sup>96</sup> 3–5 §§ partiregnskabsloven.

<sup>97</sup> Greco, Third Evaluation Round. *Evaluation Report on Iceland. Transparency of Party Funding*, Greco Eval III Rep (2007) 7E, antagen den 4 april 2008 (Greco [2007]), s. 11.

ningar i fråga om bidrag och redovisning av kostnader för och finansiering av valkampanjer.

### Vi har övervägt sex olika alternativ

När det gäller frågan om kravet på oberoende revision bör utvidgas har kommittén övervägt några olika alternativ. I det följande redogör vi för de olika alternativen och vilka för- och nackdelar vi ser med dem.

*Alternativ 1: Alla som omfattas av redovisningsskyldighet ska vara skyldiga att låta intäktsredovisningen granskas av auktoriserad eller godkänd revisor*

Ett första alternativ skulle kunna vara att alla föreningar som omfattas av redovisningsskyldighet också ska vara skyldiga att låta intäktsredovisningen granskas av auktoriserad eller godkänd revisor. Granskningen skulle, som i dag, avse om intäktsredovisningen har upprättats i enlighet med insynslagens bestämmelser och vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver och revisorn skulle lämna ett skriftligt yttrande över granskningen, att foga till intäktsredovisningen.

Viktigt att betona är att det inte är alla små partiföreningar på regional och lokal nivå som är skyldiga att lämna intäktsredovisning. Föreningar på dessa nivåer behöver inte ge in någon intäktsredovisning om summan av de belopp som ska redovisas understiger 0,5 prisbasbelopp, sedan avdrag har gjorts för offentligt stöd, medlemsavgifter och bidrag från ideella föreningar inom partier eller sidoorganisationer till partier.

Detta innebär i praktiken att föreningar som har haft intäkter från enskilda överstigande beloppsgränsen 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025) skulle omfattas av kravet på revisorsgranskning.

En fördel med detta alternativ är att det skulle säkerställa en professionell och oberoende granskning av alla intäktsredovisningar. En tydlig nackdel med detta alternativ är att det är kostsamt att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska intäktsredovisningen. Det skulle innebära en tung ekonomisk börda för de redovisningsskyldiga om en sådan skyldighet läggs på dem.

*Alternativ 2: De som får bidrag över en högre beloppsgräns ska vara skyldiga att låta intäktsredovisningen granskas av auktoriserad eller godkänd revisor*

Ett andra alternativ skulle kunna vara att partiföreningar ska vara skyldiga att låta en auktoriserad eller godkänd revisor granska intäktsredovisningen om de under den aktuella redovisningsperioden har haft intäkter från enskilda överstigande en beloppsgräns som är högre än den som krävs för redovisningsskyldighet.

Beloppsgränsen skulle till exempel kunna vara fem prisbasbelopp (294 000 kronor för år 2025).

En fördel med detta alternativ är att det är ett generellt kriterium men att det endast träffar dem som har fått stora bidrag från enskilda givare under redovisningsperioden. Intresset av att säkerställa korrekt redovisning borde vara störst gällande dem. En nackdel med alternativet är att det kan skilja sig åt mellan olika år för en förening om den behöver anlita en revisor eller ej, vilket innebär en oförutsebarhet i verksamheten. Det skulle lägga en tung ekonomisk börda på de som har fått bidrag över beloppsgränsen ett visst år. Det skulle också innebära att den som får ett stort bidrag ett visst år måste avstå från en del av det för att bekosta revisorsgranskningen, vilket kan uppfattas som att det avskräcker från politiskt engagemang i form av att anordna insamlingar eller ge bidrag till partier.

*Alternativ 3: De som uppfyller vissa kriterier rörande antal anställda, balansomslutning och omsättning ska vara skyldiga att låta intäktsredovisningen granskas av auktoriserad eller godkänd revisor*

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att låta andra kriterier, än bidrag från enskilda överstigande en beloppsgräns, avgöra om en förening ska vara skyldig att låta en auktoriserad eller godkänd revisor granska intäktsredovisningen.

Som nämnts har ideella föreningar revisionsplikt om de uppfyller mer än ett av följande villkor: föreningen har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än 50 anställda, en balansomslutning på mer än 40 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än 80 miljoner kronor. Motsvarande gäller för moderföretag i en koncern om koncernen uppfyller mer än ett av villkoren. Minst en revisor ska som utgångspunkt vara auktoriserad, men Bolagsverket

får besluta att föreningen i stället för en auktoriserad revisor får utse en viss godkänd revisor.

Liknande kriterier, fast med lägre ställda krav, skulle kunna avgöra om en förenings intäktsredovisning ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor.

Kanske kan inspiration hämtas i kriterierna gällande revisionsplikt för aktiebolag eller för handelsbolag, i vilka en eller flera juridiska personer är delägare. Enligt dessa har ett sådant bolag revisionsplikt om det uppfyller mer än ett av följande villkor: bolaget har för vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än tre anställda, en balansomslutning på mer än 1,5 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än tre miljoner kronor. Revisorn ska vara auktoriserad eller godkänd.<sup>98</sup>

Förslaget enligt detta alternativ skulle i så fall kunna vara att en ideell förening inom ett parti eller en sidoorganisation till ett parti ska vara skyldiga att låta en auktoriserad eller godkänd revisor granska dess intäktsredovisning om den uppfyller mer än ett av följande kriterier: föreningen har under vart och ett av de senaste två åren haft i medeltal fler än tre anställda, en balansomslutning på mer än 1,5 miljoner kronor eller en nettoomsättning på mer än tre miljoner kronor.

Riksdagspartiernas partisekreterare har, på fråga från kommittén, uppgett att mellan 2 och 26 föreningar inom deras partier uppfyller minst två av nämnda kriterier och att flera av de föreningarna redan i dag har en auktoriserad eller godkänd revisor. De har vidare bedömt att kostnaden för att låta en auktoriserad eller godkänd revisor granska redovisningen och skriva yttrande är mellan 10 000 och 75 000 kronor. Partisekreterarna har också framhållit att det är mycket kostsamt att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor och att det skulle vara en alltför tung börda för många partiföreningar.

En fördel med detta alternativ är att det endast träffar större föreningar och är mer förutsebart än ett kriterium som är knutet till mottagna bidrag under en viss redovisningsperiod. En nackdel är att det skulle träffa relativt få föreningar och samtidigt innebära en tung ytterligare kostnad för de föreningarna.

---

<sup>98</sup> 9 kap. 1 och 12 §§ ABL samt 2 § och 12 § andra stycket 1 revisionslagen.



*Alternativ 4: Tillsynsmyndigheten ska varje år välja ut ett visst antal föreningar och kandidater vars intäktsredovisning granskas av revisor som myndigheten anlitar*

Ett fjärde alternativ skulle kunna vara att tillsynsmyndigheten med vissa intervaller gör ett urval av partiföreningar för vilka intäktsredovisningen ska granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor. Urvalet kan vara helt slumpmässigt eller ske utifrån kriterier. Urvalet skulle till exempel kunna uppgå till 20 partiföreningar varje år eller tio vartannat år. Kostnaden för denna revisorsgranskning bör stanna på staten.

I Norge finns, som vi har redogjort för tidigare i detta avsnitt, ett liknande system. Den norska tillsynsmyndigheten Partilovnemnda ger kontrollorganet Partirevisjonsutvalget, som består av två revisorer, vartannat år i uppdrag att göra en rutinkontroll av 35 utvalda partier eller partiled.

En fördel med detta alternativ är att det inte lägger någon ytterligare ekonomisk börda på partiföreningar. Nackdelen är att det i stället lägger en kostnad på staten. Det skulle också innebära att en ny typ av uppgift läggs på tillsynsmyndigheten, som kräver omfattande kunskaper inom revision.

*Alternativ 5: Alla som omfattas av redovisningsskyldighet ska vara skyldiga att låta intäktsredovisningen granskas av särskild granskare*

Ett femte alternativ skulle kunna vara att göra det obligatoriskt för alla redovisningsskyldiga – eller alla redovisningsskyldiga föreningar – att låta granska intäktsredovisningen men att inte kräva att granskningen utförs av en auktoriserad eller godkänd revisor utan tillåta att den kan ske av annan särskild granskare. De som är skyldiga enligt lag att låta sina räkenskaper granskas av en auktoriserad eller godkänd revisor skulle, precis som i dag gäller, vara skyldiga att låta sådan revisor även granska intäktsredovisningen.

I dag gäller att de som enligt lag eller sina stadgar ska utse en revisor – auktoriserad, godkänd eller lekmannarevisor – är skyldiga att låta revisorn granska intäktsredovisningen. Enligt vad som har framkommit vid våra samtal med riksdagspartiernas partisekreterare har i princip samtliga partiföreningar i sina stadgar ett krav på att utse en revisor.

Mottagare av kommunalt partistöd ska, som har redovisats i det föregående, årligen lämna en skriftlig redovisning om hur partistödet har använts. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska redovisningen och lämna en rapport över granskningen, vilken ska bifogas redovisningen. Den särskilda granskaren kan vara en lekmannarevisor. De allra flesta partiföreningar på regional och lokal nivå, som är skyldiga att lämna intäktsredovisning, får kommunalt partistöd och omfattas därmed av dessa skyldigheter. Av Kammarkollegiets uppgifter till kommittén framgår att cirka tre fjärdedelar av alla föreningar som lämnar redovisning fogar yttrande från revisor till redovisningen.

Förslaget enligt detta alternativ skulle kunna vara att alla (föreningar) som är redovisningsskyldiga enligt insynslagen ska vara skyldiga att låta en revisor eller en särskild granskare granska intäktsredovisningen. Det ska vara en auktoriserad eller godkänd revisor som gör det i de fall den som ska lämna redovisningen har skyldighet att anlita en sådan revisor enligt lag. I övriga fall ska det vara en av den redovisningsskyldiga utsedd särskild granskare. Det kan vara en lekmannarevisor. Att ställa krav på oberoende i förhållande till partiet är svårt med hänsyn till integritetsaspekter. Möjligen skulle krav kunna ställas på att personen inte har några andra uppdrag inom partiet eller att personen har lämplig utbildning och erfarenhet. När det gäller lekmannarevisorer finns sannolikt i de flesta fall redan sådana krav.

Det här alternativet skulle inte innebära någon skillnad i praktiken för de allra flesta föreningar som lämnar intäktsredovisning. Även små föreningar har ju redan i dag i de flesta fall en revisor, enligt sina stadgar, och därmed skyldighet att låta revisorn granska intäktsredovisningen. Men det kan finnas ett värde i att det är en generell skyldighet som framgår av lagen. En fråga som uppkommer är om även ledamöter bör omfattas av skyldigheten eller om den endast ska gälla ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer.

En fördel med detta alternativ är att den ekonomiska börda som det innebär att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska intäktsredovisningen inte läggs på ytterligare partiföreningar. En annan fördel är att kravet är generellt. En nackdel är att det är svårt att säkerställa att den särskilda granskaren är oberoende i förhållande till partiet.

*Alternativ 6: Regleringen om oberoende revision ska inte ändras*

Det sjätte och sista alternativet är att inte göra någon förändring såvitt avser kravet på revision av intäktsredovisningar.

Flera av partisekreterarna har framfört farhågor kring vad det skulle innebära för partiföreningar om fler skulle omfattas av kravet på revisorsgranskning. Att låta en auktoriserad eller godkänd revisor granska en intäktsredovisning är en stor kostnad för de flesta föreningar.

Det är mycket viktigt att regelverket om insyn inte gör att politiskt engagemang framstår som mindre lockande. Den nuvarande ordningen kan anses vara en rimlig avvägning mellan detta perspektiv och intresset av insyn och en oberoende övervakning.

**Vår bedömning**

Utifrån vårt uppdrag att analysera och ta ställning till om regleringen gällande oberoende revision i insynslagen bör förändras för att bättre tillgodose rekommendationen från kontrollorganet Greco har vi nu presenterat sex olika alternativ. Vi har redogjort för de för- och nackdelar som vi ser med de olika alternativen.

En viktig utgångspunkt för vårt arbete är att utforma regelverken om insyn så att de inte i onödan försvårar för partiers verksamhet, till exempel genom att lägga alltför tunga ekonomiska bördor på dem. Bestämmelserna ska inte heller uppfattas på ett sätt som gör att politiskt engagemang framstår som mindre lockande. Partipolitiskt arbete, särskilt på regional och lokal nivå, bedrivs ofta av människor som arbetar utan ersättning. Det är i en demokrati av stor vikt att människor engagerar sig politiskt och också är beredda att lägga ner ideellt arbete i partiföreningar med mera. Det vore mycket olyckligt om människor skulle känna tvekan inför att ta på sig politiska uppdrag därför att de oroas av att arbetet ska medföra en alltför betungande administrativ börda.

En annan viktig utgångspunkt för kommitténs arbete är samtidigt att regelverket för insyn i möjligaste mån ska utformas så att det inte går att kringgå. Det ska finnas möjlighet att kontrollera att bestämmelserna efterlevs och att ingripa mot den som inte gör det. Det bör understrykas att det är fler delar än bara oberoende granskning som har betydelse för detta. Hur tillsynen är utformad har till exempel

stor betydelse för om det är möjligt att kringgå lagstiftningen. Vi återkommer till frågan om tillsyn i avsnitt 10.8.

Det bästa sättet att garantera att granskningen är oberoende är, enligt vår bedömning, att en auktoriserad eller godkänd revisor granskar att redovisningen har upprättats i enlighet med bestämmelserna i insynslagen. Det är svårt att hitta andra sätt att säkerställa en granskares oberoende.

I en ideell förening som inte omfattas av revisionsplikt granskas oftast föreningsstyrelsens ekonomiska redovisning och förvaltning av en eller flera revisorer som inte är auktoriserade eller godkända utan utsedda av föreningsstämman. De brukar benämnas lekmannarevisorer eller internrevisorer. Detta regleras i föreningens stadgar. Att stämman utser revisor syftar till att revisorn ska vara oberoende i förhållande till styrelsen. Föreningarna kan också sätta upp andra krav för att säkerställa revisorns lämplighet eller oberoende. Lagstiftningen innehåller inte någon reglering av vem som får utses till lekmannarevisor, hur redovisningen ska utformas eller hur lekmannarevisorerna ska utföra sitt uppdrag.

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

Partisekreterarna har framhållit att om fler partiföreningar än i dag skulle vara skyldiga att låta en auktoriserad eller godkänd revisor granska redovisningen skulle det innebära en tung ekonomisk börda, som många av dem skulle ha svårt att klara av. Kommittén har mot denna bakgrund stannat vid att skyldigheten att låta en auktoriserad eller godkänd revisor granska redovisningen enligt insynslagen även fortsatt bör gälla endast den som enligt lag eller sina stadgar redan är skyldig att utse en auktoriserad eller godkänd revisor. Detta innebär att varken alternativ 1, 2 eller 3 kommer i fråga.

Alternativet att tillsynsmyndigheten skulle stå för revisorsgranskning av ett urval av redovisningarna (alternativ 4) skulle kräva sådana omfattande förändringar av tillsynsmyndighetens verksamhet och

resurser att det, enligt kommitténs bedömning, inte framstår som lämpligt.

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

Enligt riksdagspartiernas partisekreterare har alla föreningar inom deras partier internrevisor. Det är trots detta i dag endast cirka två tredjedelar av de redovisningsskyldiga föreningarna som fogar granskningsyttrande till sina redovisningar till Kammarkollegiet. Teoretiskt är det möjligt att det finns föreningar, som är redovisningsskyldiga enligt insynslagen, som inte är skyldiga att utse en revisor enligt sina stadgar. Antalet redovisningar med bifogat granskningsyttrande kan tyda på att så är fallet. En annan förklaring skulle kunna vara att det finns föreningar som inte är medvetna om skyldigheten att låta sin revisor granska redovisningen. Det finns mot denna bakgrund anledning att se till att skyldigheten att låta granska redovisningen är tydlig för alla och enkel att följa. Skyldigheten bör, enligt vår mening, gälla alla redovisningsskyldiga föreningar (alternativ 5). När det gäller redovisningsskyldiga ledamöter och ersättare bedömer kommittén att behovet av granskning av redovisningen inte är så stort att det uppväger den olägenhet det skulle innebära för dem.

Kommittén föreslår, mot denna bakgrund, att alla redovisningsskyldiga ideella föreningar ska vara skyldiga att låta en revisor eller särskild granskare, utsedd av föreningen, granska dess redovisning och lämna ett yttrande över granskningen. Om de är skyldiga, enligt lag eller sina stadgar, att utse en revisor ska revisorn vara den som utför granskningen. Yttrandet ska fogas till redovisningen.

## 10.8 Tillsyn och sanktioner

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att insynslagen följs. Myndigheten får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för partier ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.<sup>99</sup>

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon som är skyldig att lämna intäktsredovisning inte har gjort det, en intäktsredovisning är felaktig, eller någon har tagit emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot det.<sup>100</sup> Kammarkollegiet får i vissa situationer ta ut förseningsavgift eller särskild avgift.<sup>101</sup>

Enligt 2003 års rekommendation från Europarådet om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer, bör staterna se till att det finns en oberoende övervakning av finansieringen av partier (artikel 14).

Greco har också rekommenderat Sverige att införa oberoende revision och övervakning i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper och att det ska finnas sanktioner. Greco har noterat att Kammarkollegiets övervakningsuppdrag enbart omfattar intäktsredovisningen och inte partikonton eller utgifter för valkampanjer. Det innebär att Grecos rekommendation till Sverige i detta avseende inte är fullt ut genomförd, enligt organet.

Kommittén ska, enligt våra direktiv, bedöma behovet av att förändra Kammarkollegiets tillsynsuppdrag för att bättre tillgodose rekommendationen från kontrollorganet Greco avseende oberoende övervakning.

I detta avsnitt analyserar vi och tar ställning om bestämmelserna om sanktioner bör ändras med anledning av de nya skyldigheter som vi föreslår (avsnitt 10.8.1). Därefter analyserar vi och tar ställning till frågan om tillsynens organisation eller inriktning bör ändras i något avseende (avsnitt 10.8.2) och om Kammarkollegiet även fortsatt bör vara tillsynsmyndighet för insynslagen (avsnitt 10.8.3).

---

<sup>99</sup> 29 och 30 §§ insynslagen.

<sup>100</sup> 31 § insynslagen.

<sup>101</sup> 32 och 33 §§ insynslagen.

### 10.8.1 Det ska finnas sanktioner vid bristande efterlevnad av nya skyldigheter

**Förslag:** Om en utredning visar att en redovisningsskyldig har utelämnat en kostnad, tillgång eller skuld i redovisningen ska en särskild avgift tas ut, med ett belopp som motsvarar den felaktiga eller icke redovisade kostnaden, tillgången eller skulden, dock högst 100 000 kronor.

Om en utredning visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma bidraget.

Vi inleder med att ta ställning till om bestämmelserna om sanktioner bör ändras med anledning av de nya skyldigheter som vi föreslår i detta kapitel.

#### Nuvarande ordning

Som nämnts får Kammarkollegiet i vissa situationer ta ut en särskild avgift.

Om en utredning visar att intäkter har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat intäktsredovisningen. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar de felaktigt eller icke redovisade intäkterna, dock högst 100 000 kronor.

Om en utredning visar att uppgiftsskyldigheten i vissa andra avseenden inte har fullgjorts på ett korrekt sätt, ska en särskild avgift tas ut av den som har lämnat intäktsredovisningen. Den särskilda avgiften är 20 000 kronor för ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier och för ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation. Den särskilda avgiften är 5 000 kronor för annan ideell förening, ledamot och ersättare för en ledamot.

Om en utredning visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet, ska en särskild avgift tas ut av den ideella för-

ening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som den del av det anonyma bidraget som överstiger beloppsgränsen för förbudet.

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

För en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier får Kammarkollegiet dock besluta att avstå från att ta ut eller sätta ned avgiften endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.<sup>102</sup>

## Vår bedömning

Vårt förslag att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder ger anledning till vissa ändringar av bestämmelserna om sanktioner. Om en utredning av tillsynsmyndigheten visar att en redovisningsskyldig har utelämnat en kostnad, tillgång eller skuld i redovisningen bör en särskild avgift tas ut, med ett belopp som beräknas på samma sätt som om en intäkt utelämnas. Detta innebär att den särskilda avgiften bör motsvara värdet av den felaktiga eller icke redovisade kostnaden, tillgången eller skulden, dock högst 100 000 kronor.

När det gäller vårt förslag att förbudet mot anonyma bidrag ska gälla utan någon beloppsgräns innebär det att hela det anonyma bidraget ska anses förbjudet. Den särskilda avgiften, som ska tas ut av den som bryter mot förbudet, bör därmed bestämmas till ett belopp som är dubbelt så stort som hela bidraget.

Våra förslag i övrigt ger inte anledning till några ändringar i fråga om sanktioner.

Vi föreslår alltså att om en redovisningsskyldig utelämnar en kostnad, tillgång eller skuld i redovisningen ska en särskild avgift tas ut, med ett belopp som motsvarar den felaktiga eller icke redovisade kostnaden, tillgången eller skulden, dock högst 100 000 kronor.

Vi föreslår också att om ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller

---

<sup>102</sup> 33, 34 och 36 §§ insynslagen.



fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma bidraget.

### 10.8.2 Tillsynens inriktning ska huvudsakligen vara densamma som i dag

**Bedömning:** Tillsynen bör ha samma grundläggande inriktning som i dag.

Vid behov bör tillsynsmyndigheten utöva en mer aktiv tillsyn, vilket den nuvarande lagstiftningen ger utrymme för.

Vi fortsätter med att, i detta avsnitt, analysera och ta ställning till om det finns anledning att göra förändringar i tillsyn över insynslagen, såvitt avser dess inriktning eller hur aktiv den ska vara.

### Nuvarande ordning

Om en anmälan från någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om någon har brutit i sina skyldigheter enligt insynslagen i vissa avseenden.<sup>103</sup>

I förarbetena till insynslagen uttalar regeringen att det i första hand bör vara väljarna som står för kontrollen. Tillsynen bör enbart syfta till att säkerställa att partierna, sidoorganisationerna och ledamöterna och ersättarna för ledamöterna fullgör de skyldigheter i fråga om redovisning av intäkter som följer av lagen. Tillsynsmyndigheten bör av samma skäl ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn. Exempelvis bör det inte ingå i Kammarkollegiets uppdrag att regelmässigt kontrollera behörigheten hos den som har skrivit under en intäktsredovisning. En sådan kontroll kan i stället lämpligen göras när det finns behov av det. Vidare bör det självfallet inte komma i fråga att utöva någon tillsyn över partiernas verksamhet eller organisation som sådan.<sup>104</sup>

<sup>103</sup> 31 § insynslagen.

<sup>104</sup> Prop. 2017/18:55 s. 91 och prop. 2013/14:70 s. 77.

## Kammarkollegiet anser att tillsynen har fungerat väl

Kammarkollegiet har i svar till kommittén redogjort för att antalet tillsynsärenden är relativt få. Myndigheten har, sedan insynslagen trädde i kraft 2018, årligen tagit emot omkring 400 intäktsredovisningar och avgjort mellan 1 och 18 tillsynsärenden. Totalt har Kammarkollegiet under perioden 2019 till 2023 avgjort 50 tillsynsärenden, varav 36 har resulterat i beslut om förseningsavgift, ett i beslut om särskild avgift och 13 i beslut om avskrivning. Kammarkollegiet har satt ned avgiften helt eller delvis i tre ärenden. Två av Kammarkollegiets beslut om förseningsavgift har överklagats, varav Förvaltningsrätten i Stockholm avslog båda.

Vidare har Kammarkollegiet redogjort för att myndigheten sedan insynslagen trädde i kraft endast har initierat ett fåtal tillsynsärenden efter anmälan från enskild. Majoriteten av tillsynsärendena rör för sent inlämnade intäktsredovisningar, ärenden som Kammarkollegiet i allmänhet initierar på grund av omständigheter som myndigheten själv uppmärksammar. Kammarkollegiet menar att detta kan tala för att allmänhetens kontroll av intäktsredovisningarna är begränsad. Myndigheten framhåller samtidigt att den har noterat att media har ett intresse för uppgifterna och att den ofta uppmärksammas i media i samband med att intäktsredovisningarna har publicerats. Vidare uppger Kammarkollegiet att myndigheten ofta får hantera ärenden om utlämnande av allmänna handlingar gällande uppgifter om bidrag som har tagits emot av fysiska personer.

Kammarkollegiet anger i sin redogörelse till kommittén att det finns ett potentiellt mörkertal av redovisningsskyldiga som inte redovisar sina intäkter. Kammarkollegiet har ingen förteckning över vilka som kan vara redovisningsskyldiga och har heller inte ett särskilt uppdrag att aktivt begära in uppgifter från potentiellt redovisningsskyldiga. Myndigheten granskar inte heller innehållet i redovisningarna såvida den inte får in anmälan från enskild eller på annat sätt får reda på omständigheter som ger anledning till det.

Kammarkollegiet framhåller att myndigheten har haft bra kontakt med de redovisningsskyldiga och att tillsynen har fungerat väl.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Kammarkollegiets skriftliga redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen, den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024).

## **Brister och försök till kringgåenden förekommer**

Kommitténs genomgång av publicerade intäktsredovisningar visar att redovisningarna ser ganska olika ut med avseende på var, och med vilken detaljnivå, vissa poster redovisas. Vi har också noterat felaktigheter i redovisningarna.

Som vi har redogjort för i tidigare avsnitt har det i medierapporteringen förts fram att insynslagen kan kringgå, till exempel i tv-programmet Kalla faktas reportage ”Partiernas hemliga pengar” i augusti 2022. Europarådets tillsynsorgan Greco har också fört fram att den svenska lagstiftningen kan kringgå.

## **Partisekreterarna anser att kontakten med Kammarkollegiet i huvudsak har fungerat väl**

Riksdagspartiernas partisekreterare har, i samtal med kommittén, uppgett att Kammarkollegiets tillsyn över insynslagen i huvudsak fungerar väl. Vissa av dem har emellertid framfört att det ibland är svårt att få besked om vad som gäller i fråga om hur olika intäkter ska redovisas. Flera av dem har också sagt att det skulle vara önskvärt med en mer aktiv tillsyn.

## **Vår bedömning**

Tillsynen över insynslagen bör, enligt kommitténs mening, ha samma grundläggande inriktning som i dag. Det är fråga om en insynslagstiftning och det bör i första hand vara allmänheten som står för tillsynen. Myndighetens tillsyn bör enbart syfta till att säkerställa att partierna, sidoorganisationerna, ledamöterna, ersättarna för ledamöterna och valkandidaterna fullgör sina skyldigheter enligt lagen. Myndighetens skyldighet att utöva aktiv tillsyn bör även fortsatt vara begränsad.

Samtidigt är det av avgörande betydelse, för att lagstiftningen ska vara verkkningsfull, att det finns en tillräcklig kontroll och möjlighet att ingripa mot den som inte lever upp till reglerna. En mer aktiv dialog med de redovisningsskyldiga skulle troligtvis också bidra till att förebygga såväl osäkerhet gällande lagens innebörd som försök till kringgåenden av lagstiftningen.

Det framstår därför som önskvärt att tillsynsmyndigheten i högre utsträckning än i dag tar initiativ till riktade och förebyggande tillsynsinsatser, på områden där behov av det finns. Det kan handla om granskning av redovisningar i sådana avseenden där myndigheten ser att fel ofta görs. Det kan också handla om att ta fram informations- och vägledande material på sådana områden. Sådana insatser ryms inom ramen för den nuvarande insynslagen. I insynslagen anges att myndigheten kan starta en utredning om omständigheter ger särskild anledning till det.<sup>106</sup>

Vi bedömer alltså att tillsynen bör ha samma grundläggande inriktning som i dag. Vid behov bör emellertid tillsynsmyndigheten utöva en mer aktiv tillsyn, vilket den nuvarande lagstiftningen ger utrymme för.

### 10.8.3 Kammarkollegiet bör även fortsatt utöva tillsyn över insynslagen

**Bedömning:** Kammarkollegiet bör fortsatt vara tillsynsmyndighet för insynslagen.

Insynslagen och den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut (se kapitel 13) liknar varandra i flera avseenden. De syftar båda till att trygga allmänhetens insyn i – och därmed skydda integriteten hos – politiskt beslutsfattande. Kommittén ser det som lämpligt att samma myndighet har ansvar för administration och tillsyn över båda lagarna (se vidare om skälen för detta nedan). I det här avsnittet analyserar vi och tar ställning till vilken myndighet eller organ som bör administrera och utöva tillsyn över insynslagen och den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

### Andra länders lagstiftning

I Finland övervakar Statens revisionsverk, som är ett organ under riksdagen, till vissa delar att partier och kandidater följer bestämmelserna i partilagen och lagen om kandidaters valfinansiering. Verket

---

<sup>106</sup> 31 § insynslagen.

ska årligen och separat för varje val lämna riksdagen en berättelse om sin tillsyn. Justitiedepartementet står för tillsynen i vissa andra delar. Statens revisionsverk får vid vite förplikta ett tillsynsobjekt att fullgöra sin skyldighet, om handlingar eller uppgifter trots uppmaning från verket inte lämnas in, rättas eller kompletteras.<sup>107</sup> Samma myndighet, Statens revisionsverk, utövar tillsyn över den finska lagstiftningen om insyn i lobbying, lagen om öppenhetsregistret. Tillsynen över de båda regelverken sker på samma enhet och delvis av samma personer.<sup>108</sup>

På Island utövar den statliga revisionsmyndigheten, som är ett oberoende organ under riksdagen, tillsyn över att lagen följs. Myndigheten har verktyg för att i såväl formellt som materiellt hänseende kontrollera partiers och kandidaters redovisningar. Den har rätt att begära tillgång till partiers och kandidaters dokumentation för att verifiera uppgifter i deras redovisningar.

Det norska tillsynsorganet Partilovnemnda är ett oberoende förvaltningsorgan med uppgift att bland annat tolka bestämmelserna i partiloven, utöva tillsyn över att finansieringsbestämmelserna i lagen efterlevs och fatta beslut om sanktioner. Partilovnemnda ska ha fem medlemmar, varav ordföranden ska ha domarkompetens. Medlemmarna utnämns av regeringen för sex år åt gången. Partilovnemnda kan kräva att ett parti lägger fram all dokumentation av betydelse för att kunna bedöma partiets efterlevande av bestämmelserna om finansiering och redovisning. Om Partilovnemnda finner det nödvändigt kan ett partis eller partileds efterlevnad av reglerna kontrolleras. Sådan kontroll utförs av ett särskilt kontrollorgan, Partirevisjonsutvalget. Kontrollorganet kan kräva att partiet eller partiledet lägger fram all dokumentation av betydelse.<sup>109</sup> En annan myndighet, Statistisk sentralbyrå (SSB), har uppdraget att ta emot och publicera inrapporteringarna från partier och partiled, samt vägleda och svara på frågor. Partilovnemnda får sedan uppgifter från SSB.

<sup>107</sup> 9 e § partilagen och 10 § tredje stycket 3 lagen om kandidaters valfinansiering, 24.4.2009/273.

<sup>108</sup> Statens revisionsverks uppgifter till kommittén vid möte i Finland den 1 oktober 2024.

<sup>109</sup> 5 kap. 24 § 3, 4 och 5 partiloven.

## Vi har övervägt fyra olika alternativ

En av kommitténs utgångspunkter under arbetet är att de system vi föreslår bör ge god insyn och vara verkningsfulla. I detta ligger att reglerna i möjligaste mån ska utformas så att de inte går att kringgå samt att det ska finnas möjlighet att ingripa mot den som inte lever upp till reglerna, även genom sanktioner och möjligheter till kontroll. Det bör finnas en offentlig tillsynsmekanism som är verkningsfull och oberoende.

En annan av kommittén utgångspunkter innebär att det allmännas resurser ska används på bästa sätt. I detta ligger till exempel att myndigheter i minsta möjliga utsträckning åläggs nya arbetsuppgifter. Ett tillsynsuppdrag som redan ligger på en myndighet bör inte flyttas till en annan om det inte finns mycket starka skäl för det. Om det finns fördelar med att samordna uppgifter som har koppling till varandra bör hänsyn tas till detta. Det framstår som lämpligt att samma myndighet utövar tillsyn över såväl insynslagen som den av kommittén föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, se kapitel 13.

Kommitténs har övervägt fyra alternativ för att åstadkomma en oberoende tillsyn, som också säkerställer att tillsynen är tillräckligt aktiv för att förebygga att lagstiftningen kringgås. Alla fyra alternativ förutsätter att samma organ utövar tillsyn över både insynslagen och den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

### *Alternativ 1: Riksrevisionen övertar hela eller delar av tillsynen*

Ett första alternativ skulle kunna vara att flytta över hela eller delar av tillsynen över insynslagen till Riksrevisionen, som är en myndighet under riksdagen.<sup>110</sup> Eventuellt skulle uppgiften att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar kunna ligga kvar hos Kammarkollegiet. Riksrevisionen skulle i så fall även vara tillsynsmyndighet för den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

En fördel med alternativet är att det skulle kunna sägas i högre grad än i dag säkerställa en oberoende tillsyn. En nackdel är att det skulle vara kostsamt att flytta över tillsynen, både ekonomiskt och

---

<sup>110</sup> 13 kap. 5–8 §§ riksdagsordningen samt lagen (2002:1023) med instruktion för Riksrevisionen.

i termer av uppbyggd erfarenhet hos Kammarkollegiet. Riksrevisionen har i dag inte heller något liknande tillsynsuppdrag.

*Alternativ 2: En nämnd inrättas under riksdagen med vissa uppgifter kopplade till tillsynen*

Ett andra alternativ skulle kunna vara att inrätta en nämnd under riksdagen som ges vissa uppgifter relaterade till insynslagen och lagstiftningen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Eventuellt skulle uppgiften att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar kunna ligga kvar hos Kammarkollegiet.

Nämnden bör ha en viss sammansättning och tillsättas på ett visst sätt, som syftar till att garantera oberoende. Det kan till exempel handla om att ordförande ska vara eller ha varit ordinarie domare, att de övriga ska representera exempelvis partierna i riksdagen eller forskare. Nämnden bör ha befogenhet att göra uttalanden om tolkning av insynslagen och den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Nämnden bör också ha befogenhet att besluta i tillsynsärenden.

Ett exempel på en liknande nämnd är Valprövningsnämnden, som är en myndighet under riksdagen.<sup>111</sup> Nämnden består av en ordförande, som ska vara eller ha varit ordinarie domare och som inte får tillhöra riksdagen, och sex andra ledamöter.<sup>112</sup> Riksdagen väljer valprövningsnämndens ordförande och andra ledamöter.<sup>113</sup>

Ett annat exempel är Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner, som också är en myndighet under riksdagen.<sup>114</sup> Den består av en ordförande och fyra andra ledamöter. Ordföranden och hans eller hennes ersättare ska vara eller ha varit ordinarie domare. Minst en av de övriga ledamöterna ska ha varit statsråd, och minst en av dem ska ha varit statssekreterare.<sup>115</sup>

Även detta alternativ har fördelen att det skulle kunna sägas i högre grad än i dag säkerställa en oberoende tillsyn. En nackdel är

---

<sup>111</sup> 1 § andra stycket lagen (2012:880) med instruktion för Valprövningsnämnden.

<sup>112</sup> 3 kap. 12 § tredje stycket regeringsformen.

<sup>113</sup> 13 kap. 13 § första stycket 1 riksdagsordningen.

<sup>114</sup> 1 § tredje stycket lagen (2018:677) med instruktion för Nämnden för prövning av statsråds och vissa andra befattningshavares övergångsrestriktioner.

<sup>115</sup> 13 kap. 14 a § riksdagsordningen.

att det skulle vara kostsamt att inrätta en ny nämnd och att flytta över tillsynen över insynslagen.

*Alternativ 3: Att en nämnd inrättas inom Kammarkollegiet med vissa uppgifter kopplade till tillsynen*

Ett tredje alternativ skulle kunna vara att en nämnd inrättas inom Kammarkollegiet som ges vissa uppgifter relaterade till insynslagen och lagstiftningen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Eventuellt skulle uppgiften att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar kunna ligga kvar hos Kammarkollegiet.

Nämnden bör ha uppgifter och sammansättning i enlighet med alternativ 2.

Exempel på en liknande nämnd är Granskningsnämnden för radio och tv, som är ett särskilt beslutsorgan inom Mediemyndigheten.<sup>116</sup> Granskningsnämnden består av en ordförande, sex ledamöter samt fyra ersättare som alla utses av regeringen. Ordföranden i nämnden ska vara, eller ha varit, domare.

En fördel med detta alternativ skulle vara nämndens närhet till administrationen av insynslagen i övrigt, om den ligger kvar hos Kammarkollegiet. Alternativet har också, precis som alternativ 1 och 2, fördelen att det skulle kunna sägas i högre grad än i dag säkerställa en oberoende tillsyn. En nackdel är att det skulle vara förenat med vissa kostnader att inrätta en ny nämnd.

*Alternativ 4: Att tillsynen ligger kvar hos Kammarkollegiet och är något mer aktiv*

Ett fjärde alternativ skulle kunna vara att låta tillsynen över insynslagen ligga kvar hos Kammarkollegiet med den utformning som den har i dag, utökad till att gälla även de nya skyldigheter som vi föreslår. Kammarkollegiet skulle då även vara tillsynsmyndighet för den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Den nuvarande lagstiftningen ger Kammarkollegiet utrymme att vara mer aktiv i sin tillsyn när myndigheten bedömer att det behövs.

---

<sup>116</sup> 15–18 §§ förordningen (2023:844) med instruktion för Mediemyndigheten.



Regeringen kan också ge myndigheten särskilda uppdrag kopplade till tillsynen.

En fördel med detta alternativ är att den erfarenhet som har byggts upp hos Kammarkollegiet tas till vara. Den kan komma till nytta för administration och tillsyn av såväl tillkommande delar av insynslagen som regelverket för om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Alternativet är det mest kostnadseffektiva. En nackdel är att det kan sägas i mindre grad säkerställa oberoendet i förhållande till regeringen.

## Vår bedömning

Enligt kommitténs mening är det, som nämnts, viktigt att tillsynen är oberoende samt att den bidrar till att förhindra kringgåenden av lagstiftningen. Vidare är det angeläget att det allmännas resurser används på bästa sätt. Samordning med liknande verksamheter och uppdrag ger förutsättningar för utbyte av värdefulla erfarenheter och sparar även resurser. Att ta tillvara redan uppbyggd erfarenhet och kunskaper är önskvärt.

Det är en stor resursmässig vinst om uppgiften att ta emot och offentliggöra intäktsredovisningar kan ligga kvar hos Kammarkollegiet. Det skulle också vara en fördel om Kammarkollegiet i så fall ges ansvar även för att bygga och administrera det system som behövs för att ta emot och offentliggöra uppgifter enligt den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Detta skulle i princip kunna vara möjligt med alla fyra alternativa lösningar. Men det skulle ställa höga krav på samordning att dela upp administration å ena sidan och tillsyn å andra sidan mellan två olika myndigheter. Organisatorisk närhet mellan administration och tillsyn är en fördel.

De båda lagarna reglerar insyn i verksamhet med anknytning till såväl regeringens statsråd och anställda vid Regeringskansliet som riksdagens ledamöter och anställda vid Riksdagsförvaltningen. Lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut lägger inga skyldigheter på nu nämnda kategorier personer men syftar till att ge insyn i vissa aspekter av deras verksamhet, genom redovisning av utomstående aktörer. Insynslagen lägger skyldighet att

redovisa på ledamöter av riksdagen och ersättare för sådana ledamöter.

Principiella invändningar skulle visserligen kunna riktas mot en ordning där en myndighet under regeringen utövar tillsyn över hur riksdagens partier och ledamöter tillämpar insynslagstiftningen. Det samma kan möjligen sägas om tillsynen över tillämpningen av lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut som ju omfattar kommunikation med bland andra statsråd. En myndighet eller nämnd under riksdagen, som är oberoende av regeringen, skulle kunna anses vara mer lämplig i sådana fall. Ingen av lagarna lägger emellertid några direkta skyldigheter på statsråden eller deras närmaste medarbetare. Tillsynen över den nuvarande insynslagens tillämpning har, som vi strax kommer att utveckla närmare, ansetts kunna anförtros en förvaltningsmyndighet under regeringen. De ändringar i insynslagen och den lagstiftning om insyn i påverkanskommunikation som nu föreslås är inte av sådant slag att de, enligt kommitténs mening, fordrar någon ändring i detta avseende.

Kammarkollegiets tillsyn över insynslagen har huvudsakligen fungerat väl, såväl enligt myndighetens egen bedömning som enligt de som berörs av lagen som kommittén har varit i kontakt med. Myndigheten har byggt upp en värdefull erfarenhet som kan underlätta vid tillsyn av såväl tillkommande delar av insynslagen som vid tillsyn över lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Ekonomiska och administrativa skäl talar för att uppdraget att administrera och utöva tillsyn över insynslagen ligger kvar hos Kammarkollegiet och att samma myndighet ges i uppdrag att administrera och utöva tillsyn över lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Detta framstår som det bästa alternativet sammantaget.

De alternativ som återstår att välja mellan är då alternativ 3 och 4. Fördelen med att inrätta en nämnd inom Kammarkollegiet, enligt alternativ 3, skulle vara dels att det skulle kunna sägas innebära en starkare garanti för oberoende vid prövningen av tillsynsärenden, dels en det skulle ge myndigheten större möjlighet än i dag att göra uttalanden om tolkningen av insynslagen och den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Att inrätta en nämnd av beskrivet slag (alternativ 3) inom Kammarkollegiet som skulle sköta en viss del av tillsynen skulle inne-

bära högre kostnader. Även om vi ser fördelar med det utifrån nämndens möjlighet att göra mer långtgående uttalanden om tolkning av lagen, anser vi att det för närvarande inte finns tillräckliga skäl att inrätta en sådan nämnd. Kammarkollegiet har möjlighet att bedriva en mer aktiv tillsyn även inom ramen för den nuvarande insynslagen och den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att Kammarkollegiet även fortsatt ska vara tillsynsmyndighet för insynslagen. Vi föreslår också att Kammarkollegiet ska vara tillsynsmyndighet för lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, se avsnitt 13.10.4.

Kommittén anser att myndigheten bör göra riktade granskningsinsatser när myndigheten uppmärksammar att redovisningarna ofta är felaktiga eller bristfälliga i specifika avseenden. Myndigheten bör också gå ut med generell information och vägledning till de redovisningsskyldiga om myndigheten uppmärksammar att det finns en osäkerhet eller tendens till felaktigheter i fråga om en viss bestämmelses innebörd.

## **10.9 Grundläggande fri- och rättigheter, integritetsskydd och Grecos rekommendationer**

Kommitténs båda huvudsakliga uppdrag kan på ett övergripande plan sägas vara att överväga om den politiska beslutsprocessens integritet kan och bör förstärkas genom ökad insyn dels i de politiska partiernas finansiering, dels i de kontakter som förekommer mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka politiska processer och beslut. De sistnämnda frågorna behandlar vi i kapitel 13.

Vi har tidigare i kapitel 9, som utgångspunkt för vårt arbete, framhållit att enskildas bidrag till partier eller kontakter med politiska beslutsfattare inte bör hindras eller försvåras. Vi understryker där att det förhållandet att personer och organisationer försöker påverka politiska beslut är en del av demokratin och att system för insyn inte bör vara onödigt krångliga eller betungande. Vi betonar också att våra förslag inte ska kunna ifrågasättas från grundlagssynpunkt.

Det är en given utgångspunkt att en lagstiftning som påverkar de politiska partierna och den parlamentariska demokratins funk-

tionssätt måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, så som de kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen. Det handlar främst om yttrande- och föreningsfriheten liksom åsiktsfriheten och principen om förbud mot åsiktsregistrering, enligt 2 kap. 1, 2 och 3 §§ regeringsformen.

Vidare ska lagstiftningen vara förenlig med bestämmelser om skydd av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning<sup>117</sup> och de kompletterande bestämmelser till den som finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Vår strävan är också att förslagen så långt som möjligt ska uppfylla Europarådets ministerkommitté antagna rekommendationen om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av partier och valkampanjer och kontrollorganet Grecos rekommendationer till Sverige.

I det här avsnittet redovisar vi vilka avvägningar i nu nämnda avseenden som vi har lagt till grund för de förslag vi lämnar.

### 10.9.1 Förslagen är förenliga med grundläggande opinionsfriheter

**Bedömning:** Våra förslag till ändringar i insynslagen innebär inte begränsningar i de friheter som regleras i 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen.

Detsamma gäller motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I ett stort antal rättsstatliga demokratier finns, som vi har redogjort för i kapitel 6, någon form av reglering av insyn såväl i partiers och valkandidaters finansiering som i kontakter mellan politiska beslutsfattare och vad som oftast betecknas lobbyister. När det gäller insyn i partiers finansiering har de flesta länder, särskilt i Europa, förbud för partier mot att ta emot anonyma bidrag. Det gäller också i våra

<sup>117</sup> Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

nordiska grannländer. I Norden finns en reglering av det slaget i alla länder utom i Norge. För svensk del skedde, som vi skildrat i kapitel 5, ett genombrott i synen på behovet av reglerad ökad insyn i de politiska partiernas finansiering för tio år sedan, genom den tidigare insynslagen 2014.

De politiska partierna spelar en central roll i en demokrati. Det medför att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer.<sup>118</sup> Grundlagberedningen framhöll på sin tid 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 obestridda missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande berörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Konstitutionsutskottets uttalade att utskottet delade Grundlagberedningens värderingar i dessa avseenden.<sup>119</sup>

Det finns alltså ett behov av en sådan generell försiktighet vad gäller att reglera politiska partiers verksamhet. Det är givetvis också så, att en från allmän samhällslik synpunkt önskvärd ökad insyn i partiers och valkandidaters ekonomiska förhållanden liksom i politiska beslutsfattareshets kontakter med externa aktörer – och den offentlighet som följer med en sådan insyn – även kan medföra en av enskilda, organisationer eller företag av helt legitima skäl ibland oönskad insyn i den verksamhet som de bedriver. En reglering till skydd för den politiska beslutsprocessens integritet bör alltså utformas efter en noggrann avvägning mot enskildas berättigade krav på integritet för egen del.

Vi kommer i det följande att redovisa vilka avvägningar i sådana och andra konstitutionellt betonade avseenden vi har lagt till grund för de förslag vi lämnar.

Vi vill inledningsvis framhålla att vi vid vår bedömning av huruvida en föreskrift innebär en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter ansluter oss till det vidgade synsätt som vuxit fram under senare tid. Det innebär att det är fråga om en begränsning inte bara, som först uttalades vid fri- och rättighetsreformen 1976, om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighets-

---

<sup>118</sup> KU 1973:26 s. 17 samt bet. 2013/14:KU35 s. 20 och 21, även återgivet i SOU 2016:74 s. 362.

<sup>119</sup> KU 1973:26 s. 16 och 17, även återgivet i Ds 2013:31 s. 38.

begränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen.<sup>120</sup> Det kan också, som konstaterats i senare lagstiftningsärenden, vara fråga om en begränsning om regleringens effekter är sådana att den faktiskt leder till att utrymmet för att göra bruk av en rättighet inskränks (indirekta effekter).<sup>121</sup>

### Våra förslag om förbud mot anonyma bidrag och redovisning av intäkter

Som vi redogör för i kapitel 5 kom den första regleringen om insyn i partiets finansiering till genom 2014 års insynslag. I det lagstiftningsärendet prövades tämligen ingående frågan om den tillänkta regleringens förenlighet med främst föreningsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen), skyddet mot att av det allmänna tvingas ge till känna sin åskådning i bland annat politiskt hänseende (2 kap. 2 § regeringsformen) och förbudet mot att utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning (2 kap. 3 § regeringsformen).

Slutsatsen av denna prövning blev såväl i den remitterade promemorian som i regeringens proposition, Lagrådets yttrande och konstitutionsutskottets betänkande att förslagen var förenliga med de nämnda grundläggande fri- och rättigheterna i regeringsformen och motsvarande reglering i Europakonventionen.

Skälen för denna samstämmiga bedömning kan kort sammanfattas genom hänvisning till Lagrådets yttrande över förslagen.

Vad gäller skyddet för föreningsfriheten konstaterade Lagrådet att regleringen visserligen kunde tänkas få en hämmande effekt på bidrag till politiska partier. Den effekten kunde emellertid knappast vara av sådan karaktär att den skulle betraktas som en inskränkning i rätten att bilda och verka i politiska partier. Den skulle inte heller av något annat skäl innebära en begränsning av friheten att sluta sig samman för politiska ändamål eller att bedriva politisk verksamhet.

Beträffande skyddet mot att av det allmänna tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende, konstaterade Lagrådet att förslagen inte föreskrev något tvång vare sig att ge tillkänna en politisk uppfattning eller över huvud taget att ge bidrag. Lagrådet framhöll

<sup>120</sup> Prop. 1975/76:209 s. 154.

<sup>121</sup> Jfr prop. 2005/06:11 s. 28 f. och även uttalanden i propositionen om införande av den tidigare insynslagen (prop. 2013/14:70 s. 96 f.).

också att man i och för sig kan anta att den som ger bidrag till ett parti i många fall sympatiserar med det partiets politiska idéer och uppfattningar, men att det går att föreställa sig även andra motiv för stöd till ett visst parti.

När det slutligen gällde förbudet mot att antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning, poängterade Lagrådet att förbudet alltså i och för sig inte innebär att uppgifter om politisk åskådning aldrig skulle kunna få antecknas i ett register. Lagrådet fann att förslaget ”närmar sig RF:s gränser” men inte strider mot förbudet. Skälen för den bedömningen var dels även här att ett ekonomiskt bidrag inte kan leda till någon säker slutsats om givarens politiska åskådning, dels att registreringen i alla händelser inte sker enbart på grund av en förmodad politisk uppfattning.

Konstitutionsutskottet instämde i den bedömningen.

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

Även vi instämmer i de bedömningar som tidigare gjorts av nu gällande reglerings förenlighet med regeringsformens reglering i 2 kap. 1–3 §§.

Våra förslag, såvitt gäller partiernas intäkter och intäktsredovisning, innebär en vidgning av den nu gällande regleringen endast såtillvida att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag tas bort (se avsnitt 10.2.1) samt att det förtydligas att partier har samma redovisningsskyldighet i fråga om bidrag som lämnas via särskilda samlingsstiftelser eller andra mellanhänder som i fråga om bidrag som lämnas direkt (se avsnitt 10.3.2 och 10.5). När det gäller beloppsgränsen för anonyma bidrag har det framkommit att den inte fyller någon egentlig funktion eftersom det i praktiken inte går att ta emot anonyma bidrag. Förslaget som gäller bidrag via mellanhand medför att partier och kandidater även när ett sådant bidrag lämnas måste se till

att få uppgift om den ursprungliga givarens identitet och, för bidrag över en viss nivå, redovisa uppgiften.

Förslagen ansluter således väl till insynslagens gällande systematik och lämnas i syfte att motverka att lagens regler kan kringgå. Det är därför inte heller nu fråga om något principiellt nytt inslag som skulle kunna medföra att tidigare bedömningar av grundlagsenligheten kan sättas i fråga.

### **Våra förslag om redovisning av kostnader, tillgångar och skulder**

Vi föreslår att partiernas redovisningsskyldighet inte bara ska omfatta intäkter, utan även kostnader, tillgångar och skulder (avsnitt 10.6). Detta är visserligen en nyhet såvitt gäller insynslagens reglering, men i grunden inte något principiellt nytt såvitt gäller krav på hur partierna ska organisera sin verksamhet.

Som vi redovisat tidigare (se särskilt avsnitt 3.2.3) är ideella föreningar, som politiska partier, bokföringsskyldiga bland annat om de bedriver näringsverksamhet eller har tillgångar till ett värde som överstiger en och en halv miljon kronor. Den som är bokföringsskyldig är också skyldig att avsluta räkenskaperna genom att upprätta ett årsbokslut eller, i vissa fall, en årsredovisning.

Det innebär att de flesta partiers riksorganisationer, och i vissa fall några av deras regionala eller lokala organisationer, omfattas av bokföringsskyldigheten och måste upprätta årsredovisning eller årsbokslut. Vi har förstått att praxis är att partierna, om de endast behöver upprätta årsbokslut, publicerar dessa eller åtminstone ger tillgång till dem på begäran av exempelvis medier. Däremot är det förstås så att flera regionala och ett mycket stort antal mindre lokala partiföreningar med en mindre omfattande verksamhet endast har en enklare bokföring och upprättar ett enklare bokslut, bland annat eftersom föreningens stadgar kräver det.

En utökad redovisningsplikt kan givetvis påverka mindre partiföreningars verksamhet genom en viss ökning av deras administrativa börda. Det skulle i sin tur kunna leda till att färre enskilda medlemmar är villiga att ta på sig förtroendeuppdrag i föreningarna. Den risken har flera partisekreterare som vi har samtalat med framhållit, även om de annars inte sett några problem med mer omfattande krav på redovisning.



Vi har bedömt att det är rimligt att partiernas intäktsredovisning kompletteras med uppgifter om kostnader, tillgångar och skulder. Att partier får lämna även sådana uppgifter – och inte minst uppgift om skulder – har, som vi tidigare framhållit, samma skäl för sig som de som ytterst motiverar kravet på redovisning av intäkter, nämligen att motverka risken för att enskilda, organisationer eller företag genom bidrag kan påverka den politiska beslutsprocessen. Lån på generösa villkor kan i väl så hög grad som generösa bidrag riskera att försätta låntagaren i en beroendesituation till givaren.

En sådan ordning innebär också att Sverige uppfyller rekommendationer från bland andra internationella organ som arbetar mot korruption.

Det administrativa merarbete som detta kan innebära lindras genom att partiorganisationerna har att redovisa uppgifter som i allt väsentligt motsvarar dem som de i sin årsredovisning enligt lag eller sina stadgar ändå är skyldiga att redovisa.

Vi anser alltså i denna del att den föreslagna ordningen har goda skäl för sig och på samma sätt som gäller för kravet på intäktsredovisning är förenlig med bestämmelserna i 2 kap. regeringsformen. Eftersom partiorganisationerna kan uppfylla kraven genom att ge in sammanställningar som de ändå har att upprätta påverkar den inte heller i någon betydande mån partiernas organisation eller arbetsformer.

## Vår bedömning

Sammanfattningsvis är det således kommitténs bedömning att våra förslag till ändringar i insynslagen inte innebär begränsningar i de friheter som regleras i 2 kap. 1–3 §§ regeringsformen.

Motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föranleder inte någon annan bedömning.

### 10.9.2 Förslagen är förenliga med bestämmelser om skydd för personuppgifter

**Bedömning:** Våra förslag innebär att personuppgifter kommer att behandlas av de redovisningsskyldiga och av Kammarkollegiet. EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på behandlingen. Även känsliga personuppgifter kommer att behandlas.

Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, i enlighet med artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Det finns därmed en rättslig grund för behandlingen.

Behandlingen är också nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av svensk rätt, vilken står i proportion till det eftersträlvade syftet, är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen, i enlighet med artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning. Undantag från förbudet att behandla känsliga personuppgifter gäller därför. Detta tydliggörs ytterligare genom bestämmelsen i 37 § insynslagen.

Det finns därmed rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen i befintlig reglering. Behandlingen är nödvändig och proportionerlig enligt artikel 6.3 andra stycket i EU:s dataskyddsförordning.

I detta avsnitt bedömer vi om våra förslag till ändringar i insynslagen är förenliga med bestämmelserna om skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter.

#### Gällande reglering om skydd för den personliga integriteten

Vi börjar med att kortfattat beskriva de bestämmelser som finns till skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter.

##### *Skyddet för den personliga integriteten som en mänsklig rättighet*

I artikel 8 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna anges att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Dessa uppgifter ska behandlas lagenligt

för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. En oberoende myndighet ska kontrollera att dessa regler efterlevs. Vidare anges i artikel 52.1 i stadgan att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.<sup>122</sup>

Grundläggande bestämmelser till skydd för den personliga integriteten som gäller i förhållandet mellan enskilda och staten finns också i 2 kap. regeringsformen. Av 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen följer att var och en gentemot det allmänna är skyddad mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av den enskildes personliga förhållanden. Skyddet får enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag, men endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Enligt artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna, härafter Europakonventionen, har var och en rätt till respekt för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. En offentlig myndighet får inte inskränka denna rättighet annat än med stöd av lag och under förutsättning att det i ett demokratiskt samhälle är nödvändigt med hänsyn till statens säkerhet, den allmänna säkerheten, landets ekonomiska välbefinnande eller till förebyggande av oordning eller brott eller till skydd för hälsa eller moral eller för andra personers fri- och rättigheter. Europakonventionen gäller som lag i Sverige. Av

---

<sup>122</sup> Artikel 8 och 52.1 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, (2010/C 83/02).

2 kap. 19 § regeringsformen framgår att lag eller annan föreskrift inte får meddelas i strid med Sveriges åtaganden på grund av konventionen.

Även i FN:s konvention om medborgerliga och politiska rättigheter finns en bestämmelse till skydd mot godtyckligt eller olagligt ingripande i någons privat- och familjeliv (artikel 17).

### *EU:s dataskyddsförordning*

EU:s dataskyddsförordning, som är direkt tillämplig i alla EU:s medlemsstater, syftar till att skydda fysiska personers grundläggande rättigheter och friheter, särskilt deras rätt till skydd för personuppgifter, och att främja det fria flödet av personuppgifter inom unionen.<sup>123</sup>

EU:s dataskyddsförordning ska tillämpas på sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register.<sup>124</sup>

Med personuppgifter menas i EU:s dataskyddsförordning varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. Med detta förstås en fysisk person som direkt eller indirekt kan identifieras.<sup>125</sup> Med behandling menas en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller inte, såsom till exempel insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.<sup>126</sup>

Av EU:s dataskyddsförordning framgår ett antal grundläggande principer som gäller för all behandling av personuppgifter. Personuppgifter ska behandlas på ett lagligt, korrekt och öppet sätt och de ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål. Personuppgifterna ska vara korrekta – alla rimliga åtgärder ska vidtas för att felaktiga uppgifter rättas eller raderas – och dessutom adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till

<sup>123</sup> Artikel 1 i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>124</sup> Artikel 2.1 i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>125</sup> Artikel 4.1 i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>126</sup> Artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning.

ändamålet. Behandlingen ska ske på ett säkert sätt och inte pågå under längre tid än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Under förutsättning att de lämpliga tekniska och organisatoriska åtgärder som krävs enligt förordningen genomförs för att säkerställa den registrerades rättigheter och friheter, kan dock personuppgifter lagras under längre perioder i den mån som uppgifterna enbart behandlas för arkivändamål av allmänt intresse, vetenskapliga eller historiska forskningsändamål eller statistiska ändamål.<sup>127</sup>

För att en behandling av personuppgifter ska vara tillåten, krävs att någon av de rättsliga grunder som anges i EU:s dataskyddsförordning är tillämplig. Av särskilt intresse för myndigheters verksamhet är de rättsliga grunderna att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvariga respektive att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. Vid behandling på någon av nämnda rättsliga grunder, ska grunden fastställas i unionsrätten eller landets nationella rätt. Syftet med behandlingen ska, när det gäller den förstnämnda grunden (rättslig förpliktelse), fastställas i den rättsliga grunden. När det gäller den sistnämnda grunden ska behandlingen vara nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.<sup>128</sup>

Behandling av några särskilda kategorier av personuppgifter är förbjuden förutom om något av vissa angivna undantag är tillämpligt. De särskilda kategorierna personuppgifter avser uppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Undantag från förbudet gäller till exempel om behandlingen rör personuppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade. Undantag gäller också om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, vilken ska stå i proportion till det eftersträfvade syftet, vara förenligt med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehålla bestämmel-

---

<sup>127</sup> Artikel 5 i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>128</sup> Artikel 6.1 c, 6.1 e och 6.3 i EU:s dataskyddsförordning.

ser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.<sup>129</sup>

EU:s dataskyddsförordning föreskriver ett antal rättigheter för den registrerade och motsvarande skyldigheter för den personuppgiftsansvarige. Den registrerade har till exempel rätt att få omfattande information från den personuppgiftsansvarige. Den registrerade kan också begära registerutdrag med information om bland annat vilka uppgifter som behandlas om honom eller henne. Vidare finns möjlighet för den registrerade att få felaktiga personuppgifter som rör honom eller henne rättade och att under vissa förutsättningar få uppgifterna raderade eller åtminstone få behandlingen begränsad. Rätten till radering gäller dock inte för behandling som sker med stöd av grunderna rättslig förpliktelse och arbetsuppgift av allmänt intresse eller som ett led i myndighetsutövning.<sup>130</sup>

Vissa av de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i förordningen får begränsas i nationell rätt. Detta förutsätter att begränsningarna sker med respekt för andemeningen i de grundläggande rättigheterna och friheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle. Det förutsätter också att begränsningen sker i syfte att säkerställa något av vissa angivna ändamål, till exempel förebyggande av brott eller en medlemsstats viktiga mål av generellt allmänt intresse.<sup>131</sup>

### *Dataskyddslagstiftning*

Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen, innehåller bestämmelser som kompletterar EU:s dataskyddsförordning på ett generellt plan i svensk rätt. Inom ramen för det utrymme som dataskyddsförordningen ger reglerar lagen bland annat frågor om rättslig grund för behandling av personuppgifter och särskilda kategorier av personuppgifter, som i nationell lagstiftning benämns känsliga personuppgifter. Där anges bland annat att personuppgifter får behandlas med stöd av den rättsliga grunden att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift

<sup>129</sup> Artikel 9.1 samt 9.2 e och g i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>130</sup> Artikel 12–18 i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>131</sup> Artikel 23.1 d och e i EU:s dataskyddsförordning.

av allmänt intresse om uppgiften följer av bland annat lag eller annan författning.<sup>132</sup>

Av förarbetena till nämnda bestämmelse i dataskyddslagen framgår att allmänt intresse kan antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse. Alla uppgifter som riksdag eller regering gett i uppdrag åt statliga myndigheter att utföra är, enligt regeringen, av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem. Vid bedömningen av om något ”följer av” exempelvis en lagbestämmelse är det inte bara lagtextens ordalydelse som är av relevans utan förarbetsuttalanden med mera kan behöva beaktas.

Till skillnad från vad som gäller för den rättsliga grunden rättslig förpliktelse behöver, enligt förarbetena, den personuppgiftsansvariga inte vara skyldig att utföra uppgiften för att den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse ska vara tillämplig. Det är den rättsliga grunden uppgift av allmänt intresse som vanligen bör tillämpas av myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning. Detta utesluter dock inte att också andra rättsliga grunder samtidigt kan vara tillämpliga i vissa situationer. Vidare kan uppgifter av allmänt intresse utföras av såväl myndigheter som privata aktörer.

Att uppgiften ska vara nödvändig ska, enligt regeringen, inte tolkas som att uppgiften av allmänt intresse måste vara avgränsad så att den bara kan utföras på ett sätt. Den metod som den personuppgiftsansvarige väljer för att utföra sin uppgift måste dock – som all offentlig förvaltning – vara ändamålsenlig, effektiv och proportionerlig och får därmed inte medföra ett onödigt intrång i enskildas privatliv. Ju mer detaljerat en viss uppgift har reglerats, desto mindre utrymme torde det finnas för den personuppgiftsansvarige att välja olika tillvägagångssätt.<sup>133</sup>

Vidare anges i dataskyddslagen att känsliga personuppgifter får behandlas av en myndighet med stöd av undantaget för ett viktigt allmänt intresse om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Vid sådan be-

<sup>132</sup> 2 kap. 2 § dataskyddslagen.

<sup>133</sup> Prop. 2017/18:105 s. 55–57, 189 och 190.

handling är det förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på känsliga personuppgifter.<sup>134</sup>

Dataskyddslagen är, på samma sätt som den tidigare personuppgiftslagen var, subsidiär i förhållande till annan lag eller förordning. Det gör det möjligt att även fortsättningsvis ha från dataskyddslagen avvikande bestämmelser i lagar på olika områden. Det finns till exempel ett antal registerförfattningar som reglerar hur personuppgifter får hanteras i vissa offentliga verksamheter.

Det finns ingen generell registerförfattning för Kammarkollegiets verksamhet. I insynslagen finns en bestämmelse med innebörden att Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en intäktsredovisning eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den lagen.<sup>135</sup>

### Tidigare behandling av frågan

I förarbetena till insynslagen anförde regeringen att för att de som har skyldigheter enligt lagen skulle kunna fullgöra dem skulle det i praktiken komma att krävas att de behandlar uppgifter om ledamöters, ersättares och bidragsgivares identitet. Regeringen ansåg att detta måste innebära att denna behandling av personuppgifter är tillåten enligt den i EU:s dataskyddsförordning angivna rättsliga grunden att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Regeringen bedömde att uppgifter om ledamöters, ersättares och bidragsgivares identitet får anses vara uppgifter som avslöjar politiska åsikter och därmed känsliga personuppgifter. Regeringen anslöt sig därmed till den bedömning som regeringen tidigare hade gjort, vid införandet av den tidigare insynslagen. Regeringen ansåg att intresset av insyn i och kontroll av hur partier och sidoorganisationer finansierar sin verksamhet samt hur ledamöter och ersättare för ledamöter finansierar sin verksamhet utgör ett sådant viktigt allmänt intresse som innebär att ett undantag från förbudet mot att behandla uppgifterna är tillämpligt. Enligt regeringens uppfattning

---

<sup>134</sup> 3 kap. 3 § första stycket 2 och 3 samt andra stycket dataskyddslagen.

<sup>135</sup> 37 § insynslagen.



uppfyllde utformningen av insynslagen också i övrigt de kriterier som gäller för undantagets tillämplighet.

Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det fanns ett rättsligt stöd för att de som har skyldigheter enligt insynslagen skulle kunna behandla uppgifter som avslöjar ledamöters, ersättares och bidragsgivares identitet, det vill säga uppgifter som avslöjar politiska åsikter. Det behövdes därför inte någon särskild bestämmelse i insynslagen om detta. När det gällde Kammarkollegiet ansåg regeringen dock att det i den föreslagna lagen fanns skäl att i en bestämmelse förtydliga stödet för myndighetens behandling av uppgifter som avslöjar politiska åsikter. Sammanfattningsvis ansåg regeringen att den föreslagna lagen gav förutsättningar för att den nödvändiga behandlingen av personuppgifter kan utföras i enlighet med EU:s dataskyddsförordnings krav.<sup>136</sup>

## Vår bedömning

Vi övergår nu till att kartlägga vilken ny personuppgiftsbehandling som våra förslag kommer att innebära, vilka integritetsrisker som behandlingen innebär, vilka bestämmelser som är tillämpliga på behandlingen och om det finns behov av ny reglering. Slutligen bedömer vi om de konsekvenser för den personliga integriteten som den nya behandlingen av personuppgifter medför är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det vi avser att uppnå med våra förslag.

### *Ytterligare personuppgifter kommer att behandlas*

Våra förslag om ändringar i insynslagen innebär att vissa ytterligare personuppgifter kommer att behöva behandlas.

Detta gäller uppgifter om namn och adress eller personnummer på fysiska personer som har lämnat lån till ett politiskt parti eller sidosorganisation, ledamot eller ersättare för ledamot om lånet på redovisningsperiodens sista dag överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025).

Uppgifterna kommer att behandlas av de redovisningsskyldiga och av Kammarkollegiet, i huvudsak på automatisk väg. De redovisningsskyldiga kan antas ha dessa uppgifter ordnade redan i dag.

---

<sup>136</sup> Prop. 2017/18:55 s. 93 och 94.

Det nya för dem är att de ska ange uppgifterna i redovisning till Kammarkollegiet. För Kammarkollegiets del kommer behandlingen bestå i att ta emot uppgifterna och förvara dem i sina system. Uppgifterna kommer att vara tillgängliga för anställda vid Kammarkollegiet som handlägger ärenden om redovisningar och eventuella tillsynsärenden med anledning av dem. Uppgifter om fysiska personer ska, enligt vårt förslag, inte publiceras på myndighetens webbplats men uppgift om förekomst av lån från enskild kommer att publiceras där. Uppgifterna kommer kunna begäras ut av allmänheten enligt bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet.

EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen är tillämplig på denna behandling av personuppgifter.

*Personuppgifterna är känsliga men i övrigt är integritetsriskerna få*

De nya uppgifter som kommer att behandlas är, enligt kommitténs mening, att anse som känsliga personuppgifter eftersom de, åtminstone i vissa fall, kan sägas avslöja politisk åsikt. Regeringen har, som nämnts, tidigare gjort motsvarande bedömning i fråga om uppgifter om personer som ber bidrag till partier eller kandidater. Uppgifter om långivare skiljer sig inte på något avgörande sätt från uppgifter om bidragsgivare.

Sannolikt kommer det inte vara särskilt vanligt att föreningar, ledamöter eller ersättare har skulder till fysiska personer överstigande beloppsgränsen (0,5 prisbasbelopp, 29 400 kronor för 2025). Det är ju inte heller alla förekommande lån överstigande beloppsgränsen som omfattas utan endast de vars värde överstiger denna beloppsgräns på redovisningsperiodens sista dag. Vidare är det få uppgifter om långivaren som kommer att behandlas, endast namn och personnummer eller adress samt uppgifter om det aktuella lånet.

Uppgifterna kommer att behandlas för ändamålet att uppfylla skyldigheter enligt insynslagen. Att uppgifter om långivare som är fysiska personer inte ska publiceras på internet innebär att spridningen av uppgifterna begränsas.

*Det finns stöd för behandlingen i befintlig reglering*

För att redovisningsskyldiga och Kammarkollegiet ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt våra förslag till ändringar i insynslagen, kommer de i förekommande fall att behöva behandla uppgifter om långivare som är fysiska personer på de sätt som vi nu har beskrivit. Enligt kommitténs bedömning kan därmed den rättsliga grunden att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse<sup>137</sup> tillämpas. Det är samma rättsliga grund som regeringen tidigare har bedömt är tillämplig vid behandling av personuppgifter enligt insynslagen i övrigt.

Vidare bedömer kommittén att förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter inte ska tillämpas, eftersom behandlingen kan anses nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av svensk rätt, vilken står i proportion till det eftersträlvade syftet, är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.<sup>138</sup>

Regeringen har tidigare ansett, i fråga om de känsliga personuppgifter som behandlas enligt insynslagen i övrigt, att intresset av insyn i och kontroll av hur partier och sidoorganisationer finansierar sin verksamhet samt hur ledamöter och ersättare för ledamöter finansierar sin verksamhet utgör ett sådant viktigt allmänt intresse som innebär att nämnda undantag från förbudet mot att behandla uppgifterna är tillämpligt. Enligt regeringens uppfattning uppfyllde utformningen av insynslagen också i övrigt de kriterier som gäller för undantagets tillämplighet. Kommittén anser att samma sak gäller i fråga om de nya uppgifter som kommer att behandlas i enlighet med kommitténs förslag till ändringar.

I fråga om Kammarkollegiets behandling tydliggörs detta ytterligare genom den befintliga bestämmelse i insynslagen som anger att Kammarkollegiet får behandla personuppgifter som avslöjar politiska åsikter, om uppgifterna har lämnats i en intäktsredovisning eller annars är nödvändiga för att Kammarkollegiet ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt den lagen.<sup>139</sup>

Mot denna bakgrund anser kommittén att det finns rättsligt stöd för den nya behandling av personuppgifter som våra förslag inne-

<sup>137</sup> Artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>138</sup> Artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>139</sup> 37 § insynslagen.

bär. Även i övrigt ger befintlig reglering förutsättningar för att behandlingen ska kunna utföras i enlighet med EU:s dataskyddsförordnings krav. Det finns därmed, enligt kommitténs bedömning inte behov av ytterligare reglering.

### *Behandlingen är nödvändig och proportionerlig*

Kommittén anser sammantaget att den behandling av personuppgifter som tillkommer enligt våra förslag är nödvändig och proportionerlig i enlighet med Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och EU:s dataskyddsförordning.

Vid denna bedömning tar vi hänsyn till att våra förslag motiveras av mål som har ett starkt allmänt samhällsintresse. De avser att stärka öppenheten i fråga om partiers och kandidaters finansiering och att därmed bidra till ökad tillit till de politiska systemen och förebygga korruption. Vi bedömer att våra förslag kommer att bidra till att dessa mål uppnås i ännu högre grad än i dag, bland annat på så sätt att den insyn som allmänheten ges i partiers och kandidaters finansiering kommer att avse en mer komplett bild av finansieringen och att insynslagens bestämmelser kommer att vara svårare att kringgå. Detta kommer att uppnås med relativt små förändringar som inte innebär att ytterligare personuppgifter kommer att behandlas i någon större utsträckning. Även om personuppgifterna är känsliga, i likhet med de som i dag behandlas enligt insynslagen, så kommer det att röra sig om uppgifter av begränsad omfattning och spridning.

### **10.9.3 Förslagen innebär att Sverige i högre grad än i dag uppfyller Grecos rekommendationer**

**Bedömning:** Våra förslag innebär att Sverige helt, eller i väsentligt högre grad än i dag, kommer att genomföra Grecos rekommendationer om insyn i finansiering av partier.

I direktiven till kommittén ingår att vi ska redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till Grecos rekommendationer till Sverige.

## Vår bedömning

I avsnitt 4.3.1 redogör vi för Europarådets rekommendation från 2003 om insyn i finansiering av partier och de sju rekommendationer som kontrollorganet Greco 2009 lämnade specifikt till Sverige. Greco bedömde 2018, vid en andra uppföljning, att fyra av rekommendationerna kvarstod som endast delvis genomförda.

En av de omständigheter som Greco noterade i sin uppföljning var att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen inte omfattade utgifter, tillgångar eller skulder. Detta gjorde att Greco ansåg att den aktuella rekommendationen inte var fullt ut genomförd. Kommittén föreslår nu att utöka redovisningsskyldigheten till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder (avsnitt 10.6), vilket innebär att vi genomför Grecos rekommendation i denna del.

Vidare ansåg Greco att den svenska insynslagens reglering om förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett gränsvärde är konstruerad på ett sätt som gör det möjligt för en bidragsgivare att kringgå kraven, genom att dela upp ett bidrag i flera mindre bidrag understigande gränsvärdet. Rekommendationen att införa ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag är därmed, enligt Greco, inte fullt ut genomförd av Sverige. Greco underströk i detta sammanhang att ett ovillkorligt förbud mot anonyma bidrag inte hindrar att givare som är kända för mottagaren förblir anonyma för allmänheten, förutom i de fall då deras identitet enligt regelverket ska offentliggöras. Även när det gäller denna rekommendation från Greco innebär kommitténs förslag att den kommer att genomföras, i och med att vi föreslår att förbudet mot anonyma bidrag ska gälla utan beloppsgräns (avsnitt 10.2).

Härutöver noterade Greco, i sina uppföljningar 2014 och 2018, att enbart de partier som enligt sina stadgar eller revisionslagen är skyldig att utse en revisor omfattas av kravet på revision av redovisningen enligt insynslagen. Detta inkluderar alla partier i riksdagen men inte alla partier. Greco ansåg därför att Sverige inte fullt ut hade genomfört organets rekommendation att säkerställa oberoende revision av politiska partier, i den mån det är lämpligt, som är skyldiga att föra bok och räkenskaper. Greco upplyste att organet skulle finna rekommendationen i tillfredsställande grad genomförd om alla partier som har tagit emot bidrag överstigande det gränsvärde som anges i insynslagen skulle vara skyldiga att få sina intäktsredovisningar

granskade av revisor. När det gäller denna fråga har kommittén noga övervägt olika alternativ för att säkerställa att de föreningar som är skyldiga att lämna redovisning enligt insynslagen, i lämplig utsträckning ska vara skyldiga att låta revisor granska redovisningen. Kommittén har stannat vid att föreslå att alla redovisningsskyldiga ideella föreningar ska vara skyldiga att låta en revisor eller särskild granskare, utsedd av föreningen, granska dess redovisning och lämna ett yttrande över granskningen. Om de är skyldiga, enligt lag eller sina stadgar, att utse en revisor ska revisorn vara den som utför granskningen (avsnitt 10.7). Vi anser att detta innebär att Grecos rekommendation genomförs helt eller i högre omfattning än i dag.

Slutligen noterade Greco i sina uppföljningar att Kammarkollegiets tillsynsuppdrag enbart omfattar intäktsredovisningen och inte partikonon eller utgifter för valkampanjer. Detta innebär, enligt Greco, att inte heller organets rekommendation att säkerställa oberoende övervakning av politiska partiers finansiering och valkampanjer, är fullt genomförd. Organet konstaterade att enligt 2003 års rekommendation bör den oberoende övervakningen omfatta tillsyn över de politiska partierna, deras konon och utgifter i samband med valkampanjer samt deras inlämning och offentliggörande av redovisningar. Omfattningen av tillsynen enligt den svenska lagstiftningen är därmed inte i full överensstämmelse med 2003 års rekommendation, som kräver övervakning av såväl inkomster som utgifter. Kommitténs förslag innebär, som nämnts, att partiers och kandidaters redovisning enligt insynslagen ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder. När det gäller kostnader föreslås att valkampanjkostnader ska redovisas särskilt (avsnitt 10.6.3). Kammarkollegiets tillsyn kommer att omfatta partiernas och kandidaternas redovisning av dessa nya uppgifter (avsnitt 10.8). I och med detta bedömer vi att även denna rekommendation från Greco kommer att genomföras.

Mot denna bakgrund kan vi konstatera att kommitténs förslag innebär att Sverige kommer att genomföra Grecos rekommendationer i fråga om insyn i partiers och kandidaters finansiering helt eller åtminstone i väsentligt högre grad än i dag.

# 11 Ett förbud för partier att ta emot utländska bidrag

## 11.1 Inledning

Kommitténs uppdrag är att analysera och ta ställning till om utländska bidrag till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater ska vara otillåtna eller på annat sätt omfattas av en särskild reglering. Vi ska bedöma för- och nackdelar med en sådan ordning, särskilt i förhållande till föreningsfriheten och principen om den fria åsiktsbildningen. Kommittén ska lämna författningsförslag och bedöma förslagets konsekvenser.<sup>1</sup>

Vi har studerat de internationella överenskommelser och rekommendationer som finns på området, vilket vi redogör för närmare i kapitel 4.

Vi har kartlagt hur det ser ut i andra länder, särskilt i länder som är närstående till Sverige, när det gäller förbud mot eller reglering av utländska bidrag till partier, ledamöter och valkandidater. I fråga om några länder har vi studerat närmare hur denna reglering är utformad.

I syfte att undersöka förekomsten av utländska bidrag till svenska partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater har vi ställt frågor om detta i en enkät till samtliga riksdagsledamöter och statsråd. Vi har också ställt frågor om förekomsten av utländska bidrag till riksdagspartiernas partisekreterare och ekonomiansvariga.

Kommittén har vidare samrått med bland andra Kammarkollegiet, Valmyndigheten och civilsamhällets organisationer. Vi har tagit del av rapporter på området samt av arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU, se kapitel 5.

---

<sup>1</sup> Dir. 2023:88 s. 15 och 16.

I detta kapitel bedömer vi för- och nackdelar med att införa ett förbud eller en särskild reglering av utländska bidrag. Vi inleder med att behandla frågan om det ska införas ett sådant förbud eller reglering, i avsnitt 11.2. Därefter behandlar vi, i avsnitt 11.3, frågan om gränser för och undantag från förbudet. Våra ställningstaganden gällande hur den ska agera som får ett otillåtet utländskt bidrag lämnat till sig redovisar vi i avsnitt 11.4 och vilka konsekvenser det ska få om någon tar emot ett utländskt bidrag i strid med förbudet i avsnitt 11.5.

Utgångspunkter som vi lägger stor vikt vid när vi bedömer och tar ställning till frågan är de som vi har redogjort för i kapitel 9. En av dessa utgångspunkter är att lagstiftningen måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, så som de kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen. Vi avslutar detta kapitel med att, i avsnitt 11.6, redogöra särskilt för hur vi bedömer att våra förslag förhåller sig till föreningsfriheten och principen om den fria åsiktsbildningen.

I kapitlet använder vi, så som vi har gjort i kapitel 10, ibland samlingsbeteckningen partier och kandidater för dem som omfattas av insynslagens bestämmelser.

## 11.2 Det ska införas ett förbud för partier och kandidater att ta emot utländska bidrag

**Förslag:** Det ska införas ett förbud mot att ta emot utländska bidrag.

Förbudet ska gälla för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet och för sådana partiets sidoorganisationer. Det ska också gälla för ledamöter och ersättare för ledamöter av och för valkandidater till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Förbudet ska införas i insynslagen.

Vi börjar med att analysera och ta ställning till frågan om utländska bidrag till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater ska vara otillåtna eller på annat sätt omfattas av en särskild reglering.



## Det finns viss reglering om utländsk inblandning i politiken

I Sverige finns det inget förbud för politiska partier eller kandidater att ta emot bidrag från utländska givare.

Frågan om utländsk inblandning i politiken är inte helt oreglerad. Det är brottsligt att av en främmande makt ta emot bidrag för att påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statsskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om. Det kan alltså röra sig om att ett parti eller kandidat tar emot bidrag till sin allmänna opinionsbildande verksamhet från en främmande makt. Men det förutsätter att det i partiets eller kandidatens verksamhet ingår att påverka den allmänna meningen när det gäller en fråga av nämnt slag.<sup>2</sup>

## Såvitt vi vet är utländska bidrag till partier ovanliga

Det är svårt att veta säkert i vilken omfattning bidrag förekommer från utländska givare till svenska partier eller kandidater.

Kommittén ställde frågor om det i den enkätundersökning som vi genomförde i samverkan med SOM-institutet vid Göteborgs universitet under våren 2024.

Samtliga riksdagsledamöter och statsråd bjöds in att svara på de frågor i enkäten som handlade om förekomsten av utländska bidrag. Av riksdagsledamöterna var det 134 personer som svarade på enkäten, vilket innebär en svarsfrekvens på 38,5 procent. Av statsråden var det åtta personer som svarade och svarsfrekvensen för dem var därmed 33,3 procent. På frågorna om utländska bidrag var det ett något lägre antal som svarade, mellan 120 och 122 personer.

Resultatet av enkäten visar att en mycket liten andel svarar ja på frågor rörande om de själva eller någon annan ledamot eller kandidat till beslutande politisk församling i deras parti, eller deras parti eller något organ kopplat till det, såvitt de vet har erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare. Endast en till två procent svarar ja på sådana frågor. En något större andel svarar ja på frågor rörande om något annat parti eller dess ledamöter eller kandidater, såvitt svarspersonen vet, har erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare. Mellan fem och åtta procent svarar ja på frågor av detta slag. För en

---

<sup>2</sup> 19 kap. 13 § brottsbalken och prop. 1979/80:176 s. 23 och 24.

mer utförlig redogörelse av enkätens resultat i dessa avseenden se avsnitt 7.3.4.

Vid våra möten med riksdagspartiernas partisekreterare och personer med ansvar för partiets ekonomi har vi också ställt frågor om det såvitt de vet förekommer att partiföreningar eller ledamöter, ersättare eller kandidater inom partiet får bidrag från utländska givare. Samtliga har svarat att det såvitt de känner till inte förekommer. Vi har också frågat om de anser att det behövs ett förbud mot sådana bidrag, vilket samtliga har svarat ja på. Flera av dem har framhållit att de uppfattar att det har blivit vanligare att utländska regimer försöker påverka inhemsk politik. De har inte egen erfarenhet av detta utan grundar sin uppfattning på vad som rapporteras i media och av experter.

Kammarkollegiet har uppgett att myndigheten inte känner till att något parti, sidoorganisation, ledamot eller ersättare har tagit emot utländska bidrag, varken utifrån vad som har förekommit i intäktsredovisningar eller i övrigt. Kammarkollegiet påpekar samtidigt att myndigheten inte granskar innehållet i de redovisningar som kommer in såvida det inte finns särskild anledning till det.<sup>3</sup>

### Internationellt har frågan uppmärksamrats på senare tid

Internationellt har frågan om bidrag till politiska partier från utlandet uppmärksamrats på olika sätt, inte minst på senare tid. Enligt artikel 7 i 2003 års rekommendation från Europarådets ministerkommitté om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkandidater bör staterna särskilt begränsa, förbjuda eller på annat sätt reglera bidrag från utländska bidragsgivare.

I Venedigkommissionens och ODIHR:s riktlinjer för reglering av politiska partier anges förbud eller begränsning av bidrag från utländska källor som en riktlinje vid utveckling av lagstiftning inom området.<sup>4</sup> Detta gäller såväl den ursprungliga versionen från 2010 som den andra versionen från 2020.

Även Europeiska kommissionen har i en rekommendation som beslutades den 12 december 2023, som en del av ett paket till försvar av demokratin, uppmanat politiska partier att bedöma risker

---

<sup>3</sup> Kammarkollegiets skriftliga redogörelse för myndighetens arbete med insynslagen, den 5 mars 2024 (dnr 3019-2024).

<sup>4</sup> *Guidelines on Political Party Regulation*, Second Edition, Venedigkommissionen 2020.

som härrör från donationer från tredjeländer och vidta åtgärder för att hantera identifierade risker.<sup>5</sup>

### Sverige är relativt ensamt om att sakna reglering

Sverige är relativt ensamt internationellt sett om att sakna ett förbud mot utländska bidrag till politiska partier och kandidater. En stor andel av världens länder, 71 procent, har någon typ av förbud eller begränsning när det gäller bidrag från utlandet till politiska partier. I Europa är det 81 procent av länderna som har det. Av de nordiska länderna har Finland, Island och Norge förbud eller begränsningar för partier att ta emot utländska bidrag. I Finland och Island gäller detta även för valkandidater. Däremot har varken Danmark eller Sverige något sådant förbud.

### Vår bedömning

I våra direktiv konstateras att en begränsning eller ett förbud mot att ta emot bidrag eller ta upp lån från vissa källor skulle kunna ytterligare minska risken för dold inverkan på politiska beslutsprocesser eller politisk opinionsbildning.<sup>6</sup>

Det förefaller som om denna fråga fram tills relativt nyligen har bedömts sakna aktualitet i Sverige. Men situationen är nu en annan, inte minst i den mera ansträngda geopolitiska situation som är dagens verklighet. Vi har sett försök till utländsk påverkan på politiska processer i flera länder, liksom på EU-nivå. Ett exempel är den så kallade Qatargate.<sup>7</sup> Som vi redovisat i avsnitt 4.4.3 har också Europeiska kommissionen relativt nyligen rekommenderat medlemsländerna att beakta risker som härrör från donationer från tredjeländer.<sup>8</sup> Även i vårt land förekommer försök till politisk påverkan från främmande

---

<sup>5</sup> European Commission, *Commission Recommendation of 12.12.2023 on inclusive and resilient electoral processes in the Union and enhancing the European nature and efficient conduct of the elections to the European Parliament*, (C(2023) 8626), s. 20 och 21.

<sup>6</sup> Dir. 2023:88 s. 15.

<sup>7</sup> En pågående rättsprocess i Belgien där Europaparlamentsledamöter, inklusive parlamentets dåvarande vicepresident, anklagas för att ha accepterat mutor från Qatars regering för att inta en viss inställning till Qatars arbetsrättsliga reformer inför fotbolls-VM 2022. Se vidare till exempel Hegewald, Sven m.fl. (2024), *Corruption and trust in the European Parliament: Quasi-experimental evidence from the Qatargate scandal*, *European Journal of Political Research* 63: 1674–1685, 2024.

<sup>8</sup> Europeiska kommissionens rekommendation C(2023)8626.

makt mot politiskt beslutsfattande rörande i första hand utrikes-, säkerhets- och försvarsfrågor, sanktioner samt beslut som rör det egna landet. Påverkan sker även mot allmänheten och den allmänna opinionen och riktas främst mot bland andra politiker och tjänstemän.<sup>9</sup>

Problematiken med utländsk påverkan på nationella beslutsprocesser har emellertid, som vi också har redogjort för, uppmärksamats tidigare, inte minst av instanser med fokus på demokrati, fria och rättvisa val och mänskliga rättigheter. Som nämnts anges i 2003 års rekommendation från Europarådet att staterna särskilt bör begränsa, förbjuda eller på annat sätt reglera bidrag från utländska bidragsgivare och i Venedigkommissionens riktlinjer för politiska partier anges förbud mot eller begränsning av bidrag från utländska källor som en riktlinje. En mycket stor andel av världens länder har också något slag av reglering om förbud eller begränsningar för partier att ta emot utländska bidrag. I Norden saknas en sådan endast i Danmark och hos oss.

Det kan förtjäna att nämnas att ett utpekande av finansiering från utlandet som en säkerhetsrisk varit ett återkommande inslag i auktoritära regimers maktutövning. Ett exempel är Ungern. Landet fälldes av EU-domstolen för fördragsbrott för att ha infört en lag om utländska bidrag till civilsamhällets organisationer. De som mottog sådant stöd över en viss nivå föreskrevs vara skyldiga att anmäla detta, låta sig registreras som mottagare av sådant stöd och i sin kommunikation utåt också presentera sig som en sådan mottagare. Underlåtenhet att uppfylla dessa krav kunde leda till att sanktionsåtgärder, som upplösning av en organisation. EU-domstolen underkände vad man betecknade som en principiell och odifferentierad presumtion på så sätt att regleringen dels träffade bidrag från alla andra länder, dels inte gjorde skillnad mellan organisationer som verkligen kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och debatten och andra.<sup>10</sup> Domstolen fäste också avseende vid att skyldigheten att presentera sig som mottagare av utländskt stöd kunde skapa en allmän känsla av misstro i Ungern mot organisationerna och stigmatisera dem.<sup>11</sup>

Även om det såvitt kommittén har kunnat kartlägga, inte finns omständigheter som tyder på att det i dag förekommer utländska

---

<sup>9</sup> Säkerhetspolisens årsbok 2023/24, s. 35.

<sup>10</sup> Domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18, p. 93.

<sup>11</sup> Se ovan dom, p. 118.

bidrag till svenska partier eller valkandidater i någon nämnvärd omfattning, eller på sätt som kan uppfattas som problematiska, så framstår det som viktigt principiellt och i förebyggande syfte att införa bestämmelser som gör bidrag från utländska källor otillåtna. Det ska inte vara möjligt för utländska stater eller andra aktörer att påverka svenska politiska val eller politisk opinionsbildning på ett otillbörligt eller dolt sätt. Politiska partier och politiska rörelser i Sverige ska vara självständiga i förhållande till utländska aktörer. Som vi har framhållit i våra utgångspunkter är det angeläget att inte förhindra eller försvåra för människor att engagera sig politiskt, till exempel genom att lämna bidrag till partier eller valkandidater. Men detta bör gälla främst de som har rösträtt i Sverige eller har en tydlig koppling till landet. Påverkan genom bidrag till svenska partier från utländska källor skulle på sikt kunna, om inte undergräva, så åtminstone ut-sätta den parlamentariska demokratin för allvarliga påfrestningar. Transaktioner över landgränser kan också göra det svårare att identifiera vem givaren av bidraget är, och att utreda om uppgifterna om bidragsgivarens identitet är korrekta eller inte. För allmänheten kan det vara svårare att granska vem bidragsgivaren är om det är en aktör utan koppling till Sverige. Insynslagens syfte att trygga allmänhetens insyn i partiets finansiering blir då svårare att uppfylla. Sammantaget anser vi att övervägande skäl talar för att det bör införas ett förbud mot utländska bidrag till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater.

Samtidigt är det angeläget att inte förhindra eller försvåra internationellt utbyte och samverkan inom politiska rörelser. Stöd i olika former kan vara legitima inslag i sådana internationella samarbeten. Det är också av yttersta vikt att inte begränsa människors möjlighet att på olika sätt engagera sig politiskt. Det är därför viktigt att det finns undantag från förbudet, vilket vi återkommer till i avsnitt 11.3.

Vi föreslår alltså att ett förbud ska införas mot att ta emot utländska bidrag. Förbudet bör lämpligen införas i insynslagen och gälla samma juridiska och fysiska personer som i dag omfattas av förbudet mot anonyma bidrag enligt den lagen. Detta innebär att förbudet bör gälla för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet och sidoorganisationer till sådana partier samt för ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för sådana partier.

Vi har i kapitel 10 föreslagit att förbudet mot anonyma bidrag inte ska utvidgas till att gälla även för bolag, stiftelser och andra juridiska personer än sidoorganisationer som en ideell förening inom ett parti har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutna till föreningen. I linje med den bedömningen av insynslagens tillämpning bör förbudet mot att ta emot bidrag från utländska givare inte gälla sådana juridiska personer.

Det bör observeras att det inte heller, enligt vårt förslag, ska vara tillåtet att ta emot utländska bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp. Som vi har redovisat i avsnitt 10.2.1 innebär vårt förslag att det även när det gäller så små bidrag ska krävas att mottagaren känner till eller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet. Däremot ska inte samma stränga krav ställas på hanteringen av bidrag vars värde inte överstiger denna beloppsgräns. Men om det finns anledning att misstänka att detta utnyttjas för att kringgå lagstiftningen ska den redovisningsskyldiga föreningen eller personen vara skyldig att agera, se vidare om vårt förslag gällande detta i avsnitt 10.5.

### 11.3 Förbudet ska gälla bidrag från den som inte är svensk medborgare eller bor i Sverige och vissa undantag ska finnas

**Förslag:** Med utländskt bidrag ska avses bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk.

Från förbudet ska undantas mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner.

Nästa fråga att ta ställning till är vad som ska avses med utländska givare och vilka undantag som behöver finnas från förbudet för att inte hindra legitimt utbyte och stöd till partier och kandidater över landgränser.

## Venedigkommissionen understryker att föreningsfriheten bör värnas

I Venedigkommissionens tidigare nämnda riktlinjer (avsnitt 11.2) understryker kommissionen att det är viktigt att se till att lagstiftningen inte kan kringgå, till exempel genom lån eller bidrag från utländska företag genom nationella dotterbolag.

Kommissionen framhåller också att varje land som inför ett förbud mot utländska bidrag till partier noggrant bör överväga hur förbudet ska utformas för att vara förenligt med föreningsfriheten enligt Europakonventionen.<sup>12</sup> Enligt kommissionen bör begränsningarna i princip inte gälla landets medborgare som bor utomlands, om de får delta i landets val. Det är också vanligt att utländska personer som arbetar i ett land har rätt att delta i val i boendelandet, vilket kommissionen uppmuntrar.

Härutöver lyfter kommissionen fram att föreningsfriheten för politiska partier som är aktiva på internationell nivå behöver beaktas. Det gäller till exempel Europeiska unionens politiska partier som har en viktig roll för föreningsfriheten på europeisk nivå. En möjlighet kan vara att tillåta bidrag från en utländsk avdelning till det politiska partiet. Detsamma skulle kunna gälla bidrag från internationella organisationer, så länge det säkerställs att dessa bidrag inte används för att finansiera valkampanjer eller till fördel för vissa partier på andras bekostnad.<sup>13</sup>

## För partierna är det viktigt att ett förbud inte försvårar deras verksamhet

Vid våra möten med riksdagspartiernas partisekreterare och personer med ansvar för partiets ekonomi har vi ställt frågor om de ser att det finns några svårigheter med att införa ett förbud mot utländska bidrag samt om det finns behov av undantag och i så fall vilka. De har då lyft fram att internationellt samarbete och utbyte över gränserna behöver kunna fortsätta. Sidoorganisationer som ungdomsförbund kan ha till exempel nordiska samarbeten. Om det är det svenska förbundet som organiserar en konferens eller någon

<sup>12</sup> Artikel 11 i den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

<sup>13</sup> *Guidelines on Political Party Regulation*, Second Edition, Venedigkommissionen 2020, s. 101–103.

liknande aktivitet och därför får in pengar för gemensamma kostnader från de andra bör det inte omfattas av ett förbud. Vidare har de tagit upp att förbudet inte bör hindra bidrag från medlemmar eller andra svenskar som vill stödja partiet och som bor i utlandet. De har också sagt att det skulle vara krångligt om de behöver veta var personen bor för att veta om de kan ta emot gåvan. I dag behöver de ju inte känna till adressen om de har personnumret.

## Andra närstående länders lagstiftning

I Finland får partier och kandidater ta emot utländska bidrag bara från enskilda personer och från sådana internationella sammanslutningar och stiftelser som företräder kandidatens ideologiska hållning.<sup>14</sup>

På Island får politiska partier och valkandidater inte ta emot bidrag från utländska medborgare som inte har rösträtt på Island eller från företag eller andra enheter som är registrerade i andra länder.<sup>15</sup>

I Norge får politiska partier och partiorganisationer inte ta emot bidrag från utländska givare. Med utländska givare menas där privatpersoner som inte är norska medborgare eller inte uppfyller villkoren för rösträtt vid kommun- och regionval, eller juridiska personer som är registrerade i utlandet.<sup>16</sup> Partilovnemnda är tillsynsorgan och har i uppdrag att tolka bestämmelserna i den norska lagstiftningen om insyn i partiets finansiering. Partilovnemnda har i ett tolkningsuttalande angående förbudet mot att ta emot bidrag från utländska givare angett följande. Förbudet måste i vissa avseenden tolkas mindre absolut än dess ordalydelse ger intryck av. Nämnden bedömer att partier och ungdomsförbund får motta bidrag från utländska partier som de samarbetar med för att täcka utgifter i samband med deltagande i internationellt partipolitiskt samarbete. De får också motta bidrag i natura, så som måltider och liknande, från utländska ambassader och liknande som ett led i normal mötesverksamhet och representation.<sup>17</sup>

---

<sup>14</sup> 8 b § första och tredje stycket partilagen, 10.1.1969/10, och 4 § första och tredje stycket lagen om kandidaters valfinansiering, 24.4.2009/273.

<sup>15</sup> Greco, Third Evaluation Round. *Evaluation Report on Iceland. Transparency of Party Funding*, Greco Eval III Rep (2007) 7E, antagen den 4 april 2008, s. 4.

<sup>16</sup> 4 kap. 17 a § 1 och 2 loven om visse forhold vedrørende de politiske partiene, LOV-2005-06-17-102 (partiloven).

<sup>17</sup> Partilovnemnda (2021), Tolkningssuttalelse, referens 2021/17633/347, 2021-12-14.



## Principen om fria kapitalrörelser inom EU och restriktioner för bidrag inom unionen

Fri rörlighet för kapital är en av de fyra grundläggande friheterna på EU:s inre marknad, tillsammans med fri rörlighet för varor, tjänster och personer.<sup>18</sup> I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt slås fast att alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredjeland ska vara förbjudna.<sup>19</sup>

I den dom gällande en lag som hade införts i Ungern som vi nämnt tidigare uttalade EU-domstolen bland annat att målet att öka insyn i ekonomiskt stöd till vissa civila samhällsorganisationer som kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten, utgör sådana tvingande skäl av allmänt intresse som berättigar till begränsningar av de fria kapitalrörelserna. Domstolen fällde i samma avgörande visserligen Ungern för fördragsbrott för att ha infört den aktuella lagen om utländska bidrag till civilsamhällets organisationer. Ett viktigt skäl till den utgången var emellertid att det, enligt domstolens praxis, för en begränsning krävs inte bara att den motiveras av tvingande skäl av allmänt intresse utan också att den är proportionerlig i förhållande till det ändamålet. Den ungerska lagstiftningen innebar dock, som vi redovisat, vad domstolen betecknade som en principiell och odifferentierad presumtion i det att regleringen dels träffade bidrag från alla länder, dels inte gjorde någon skillnad mellan organisationer som verkligen kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och debatten och andra organisationer.<sup>20</sup>

## Kriterier för rösträtt i Sverige

Ett kriterium för att ha rösträtt i Sverige är att ha fyllt 18 år senast på valdagen. Det gäller vid alla val. Dessutom finns följande särskilda kriterier för val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige respektive Europaparlamentet. Rösträtt vid val till riksdagen har varje svensk medborgare som är eller någon gång har varit bosatt i riket. Rösträtt till region- och kommunfullmäktige har den som är folkbokförd i kommunen eller regionen och är svensk medborgare eller annan unionsmedborgare, medborgare i Island eller Norge, eller annars har

<sup>18</sup> Artiklarna 4.2 a, 26, 27, 114 och 115 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>19</sup> Artikel 63 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

<sup>20</sup> Domstolens dom den 18 juni 2020 i mål C-78/18.

varit folkbokförd i Sverige tre år i följd före valdagen. Rösträtt till Europaparlamentet har den som är svensk medborgare och är eller har varit folkbokförd i Sverige eller är medborgare i något av EU:s medlemsländer och är folkbokförd i Sverige.<sup>21</sup>

## Vår bedömning

Frågan kan inledningsvis ställas om ett förbud bör inskränkas till att gälla bidrag från länder utanför EU, med hänsyn till principen om fria kapitalrörelser inom unionen. Vår bedömning är att en sådan inskränkning inte bör göras. EU-domstolen har som nämnts uttalat att målet att öka insyn i ekonomiskt stöd till civila samhällsorganisationer som kan ha en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten, utgör sådana tvingande skäl av allmänt intresse som berättigar till begränsningar av de fria kapitalrörelserna. Det kan inte råda något tvivel om att politiska partier och valkandidater har en betydande påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten. Tvärtom, det är ju i grunden skälet till att de bildats och verkar och till den centrala roll de enligt grundlagen spelar i den parlamentariska demokratin.<sup>22</sup>

Eftersom det således tycks stå klart att risken för påverkan på det offentliga livet och den offentliga debatten kan berättiga inskränkningar i de fria kapitalrörelserna inom unionen anser vi att förbudet bör gälla bidrag från utländska givare generellt, utan åtskillnad mellan olika länder. De skäl som motiverar ett förbud avser inte endast vissa länder. Det förutsätts visserligen råda en grundläggande värdemenskap kring rättsstatliga och demokratiska principer mellan EU:s medlemsstater, men det är likväl inte uteslutet att otillbörlig påverkan, särskilt på sikt, kan utövas med ursprung i länder såväl utanför som inom EU. Som vi har sett har också ett flertal av EU:s medlemsstater förbud mot eller begränsningar av utländska bidrag till politiska partier. Dessutom skulle ett generellt förbud vara en enkel och tydlig handlingslinje för partier och valkandidater att följa.

Som vi har framhållit i kapitel 9 är det viktigt att människor inte upplever att lagstiftningen försvårar för ett legitimt politiskt engagemang, till exempel genom att lämna ekonomiska bidrag till partier

<sup>21</sup> 3 kap. 4 § första stycket regeringsformen, 1 kap. 7 och 8 §§ kommunallagen (2017:725) och artikel 39 i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna.

<sup>22</sup> 3 kap. 1 § andra stycket regeringsformen.

eller valkandidater. Det är en demokratisk rättighet att försöka påverka den politik som förs i Sverige, inte bara genom att rösta utan även mellan valen. Rättigheten gäller såväl enskilda personer som grupper, organisationer och företag.

När det gäller fysiska personer framstår det mot denna bakgrund som naturligt att knyta frågan om en givare ska anses vara utländsk eller inte till om personen har rösträtt vid val i Sverige. Detta är också i enlighet med Venedigkommissionens resonemang i dess tidigare nämnda riktlinjer och påminner om den avgränsning som gjorts i flera andra länder, till exempel i Norge. Av detta följer att svenska medborgare inte ska anses vara utländska givare, även om de bor utomlands. Det följer också att utländska medborgare som bor i Sverige inte ska anses vara utländska givare om de uppfyller kraven för rösträtt till något val här.

Det behöver samtidigt vara möjligt för partier och kandidater att på ett rimligt enkelt sätt avgöra om ett bidrag är tillåtet att ta emot eller inte. Med hänsyn till detta anser vi att det ska vara tillåtet att ta emot bidrag från personer som är svenska medborgare eller är folkbokförda i Sverige. När det gäller en juridisk person bör det krävas att den är svensk.

Redan i dag innebär insynslagens bestämmelser att partier och kandidater behöver ha som rutin att tillse att de i fråga om alla bidragsgivare har uppgift om dels namn, dels personnummer eller organisationsnummer eller adress. Vårt förslag innebär i princip att det fortsatt kommer att vara samma uppgifter som de behöver ha för att kunna avgöra om givaren är utländsk eller inte. I fråga om fysiska personer blir emellertid en skillnad från i dag att om de inte har personnummer så behöver de säkerställa att personen har folkbokföringsadress i Sverige.

Detta innebär att det blir en diskrepans mellan å ena sidan vad partier och kandidater behöver kontrollera för att kunna avgöra om en givare som är en fysisk person är utländsk eller inte och å andra sidan vilka uppgifter om bidragsgivarens identitet som de behöver ange i sin redovisning till Kammarkollegiet enligt insynslagen. Denna diskrepans finns endast om de inte har personens personnummer och anger det i redovisningen. I så fall behöver de, enligt insynslagens bestämmelser, ange namn och adress. Men det finns i dag inget krav på att det ska vara personens folkbokföringsadress.

Vi har övervägt att förslå att insynslagens definition av bidragsgivarens identitet ändras så att adress ersätts med folkbokföringsadress, för att den ska harmoniera bättre med den föreslagna definitionen av utländska bidrag. Vi bedömer emellertid att det inte är nödvändigt. Redan vår föreslagna definition av utländskt bidrag kommer att innebära att partier och kandidater behöver efterfråga givares folkbokföringsadress när de inte har deras personnummer. Det kan antas att det därmed är den adressen som de i de flesta fall också kommer att ange i sin redovisning till Kammarkollegiet, som uppgift om bidragsgivarens identitet för bidrag som överstiger beloppsgränsen för sådan redovisning. Frågan om vilka uppgifter som ska lämnas i redovisningen om bidragsgivarens identitet ingår inte i vårt uppdrag och den frågan kan kräva ytterligare överväganden.

När det gäller utländskt företags filial i Sverige så ska den registreras hos Bolagsverket och få ett svenskt organisationsnummer men utgör ändå ingen självständig juridisk person. Ett bidrag från en sådan filial skulle alltså vara ett bidrag från det utländska företaget och därmed omfattas av förbudet. En filial till utländskt företag måste ha ordet filial i sitt företagsnamn. Vidare ska filialens brev, fakturor, orderblanketter och webbplatser innehålla uppgifter om det utländska företags rättsliga form och säte.<sup>23</sup> Med ledning av dess namn bör därmed ett parti eller kandidat som tar emot ett bidrag från en sådan aktör på ett enkelt sätt kunna identifiera att det är en filial till ett utländskt företag.

Observeras bör att med bidrag avses, enligt insynslagens bestämmelser, inte bara prestationer i form av pengar, utan även i form av varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Lån som har tagits emot på villkor som inte är marknadsmässiga är till exempel att anse som bidrag.<sup>24</sup> Sådana lån från utländsk givare kommer alltså att omfattas av förbudet.

Utländska lån på villkor som är marknadsmässiga omfattas inte av förbudet. Däremot kommer vårt förslag om redovisning av långivares identitet (se avsnitt 10.6.3) att innebära att allmänheten har insyn i om lån har lämnats från utländsk långivare med belopp överstigande beloppsgränsen för sådan redovisning.

---

<sup>23</sup> 5 § första stycket och 5 a § första stycket lagen (1992:160) om utländska filialer m.m.

<sup>24</sup> Se förtydligande om detta i prop. 2013/14:70 s. 53.

Det bör också uppmärksammas att om ett bidrag förmedlas av annan, så är den som ursprungligen har lämnat bidraget att anse som givare (se avsnitt 10.3.2). Om en utländsk givare lämnar ett bidrag till ett svenskt parti via en mellanhand som inte är utländsk, till exempel en fysisk person som är folkbokförd i Sverige, så kommer bidraget enligt vårt förslag alltså inte att vara tillåtet för partiet att ta emot. Partiet är också skyldigt att utreda saken om det har anledning att misstänka att bidraget har förmedlats av annan än den egentliga givaren (se avsnitt 10.5).

Det behöver vidare finnas undantag för bidrag som är avsedda för att täcka mindre utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete. Det kan till exempel handla om att bli bjuden på mat eller resa och boende vid möte för erfarenhetsutbyte med ett systerparti i ett annat land. Det behöver också finnas undantag för bidrag som partier och kandidater får från EU, till exempel bidrag som lämnas från Europaparlamentet till europeiska partier i samband med val till Europaparlamentet. Svenska partier som är medlemmar i europeiska partier, eller deras kandidater, kan då få del av sådana bidrag.

#### 11.4 Den som får ett utländskt bidrag ska vara skyldig att lämna ifrån sig det

**Förslag:** Om det har lämnats ett bidrag från en utländsk givare som inte får tas emot, ska det betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska det betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår under vilket bidraget lämnades.

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet ska tillfalla staten.

Frågan är då vad som ska krävas av ett parti eller en kandidat som får ett bidrag från en utländsk givare. Hur ska ett sådant bidrag hanteras av den som det har lämnats till?

### **Anonyma bidrag ska återbetalas eller betalas in till Kammarkollegiet**

Enligt insynslagen gäller att om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot ska den del av bidraget som överstiger beloppsgränsen för förbudet betalas tillbaka till givaren. Om det inte bedöms vara möjligt, ska den delen betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalningen eller inbetalningen ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskaps- eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till. Om en sådan åter- eller inbetalning inte görs ska bidraget anses ha tagits emot. Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.<sup>25</sup>

### **Vår bedömning**

Det framstår som både rimligt och administrativt enkelt att samma ordning tillämpas om det har lämnats ett utländskt bidrag som inte får tas emot som den som enligt insynslagen gäller om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot.

Vi föreslår alltså att om det har lämnats ett bidrag från en utländsk givare som inte får tas emot, ska den som det har lämnats till antingen betala tillbaka det till givaren eller betala in det till Kammarkollegiet inom tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår under vilket bidraget lämnades. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

Om återbetalning eller inbetalning inte görs inom föreskriven tid, ska bidraget anses ha tagits emot av den som det har lämnats till.

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet ska tillfalla staten.

---

<sup>25</sup> 10 § första och andra stycket insynslagen.

## 11.5 Den som bryter mot förbudet ska betala en särskild avgift

**Förslag:** Om en utredning visar att ett utländskt bidrag har tagits emot i strid med förbudet, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det utländska bidraget.

Ytterligare en fråga är vad konsekvensen ska bli för den som tar emot ett utländskt bidrag i strid med förbudet.

### Insynslagens bestämmelser om sanktioner

Kammarkollegiet får, enligt insynslagen, i vissa situationer ta ut en särskild avgift.

Detta gäller till exempel om en utredning visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet. I så fall ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som den del av det anonyma bidraget som överstiger beloppsgränsen för förbudet.

Kammarkollegiet får besluta att sätta ned eller avstå från att ta ut en särskild avgift om det finns särskilda skäl för det. För en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier får Kammarkollegiet dock besluta att avstå från att ta ut eller sätta ned avgiften endast om det finns synnerliga skäl. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.<sup>26</sup>

### Vår bedömning

I enlighet med vad vi föreslår i avsnitt 11.1 bör bestämmelsen om ett förbud mot utländska bidrag införas i insynslagen. I kapitel 10 (avsnitt 10.8) har vi redovisat vårt förslag att Kammarkollegiet även

---

<sup>26</sup> 33, 34 och 36 §§ insynslagen.

fortsatt ska vara tillsynsmyndighet för insynslagen och att tillsynen i grunden ska ha samma inriktning som i dag.

Om någon tar emot ett utländskt bidrag i strid med förbudet mot utländska bidrag bör, enligt kommitténs mening, någon typ av sanktion aktualiseras. Det framstår som en lämplig ordning att Kammarkollegiet i så fall ska ta ut en särskild avgift av samma slag som myndigheten ska ta ut om någon tar emot ett anonymt bidrag i strid med förbudet mot det.

Vi föreslår därför att om en utredning visar att ett utländskt bidrag har tagits emot i strid med förbudet, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det utländska bidraget.

## 11.6 Förslagen är förenliga med grundläggande opinionsfriheter

**Bedömning:** Vårt förslag att i insynslagen införa en bestämmelse om förbud för partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater att ta emot utländska bidrag, innebär inte begränsningar i föreningsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen).

Detsamma gäller motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

I det här avsnittet redovisar vi vilka avvägningar som vi har lagt till grund för de förslag vi lämnar när det gäller deras förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter.

Detta gäller fri- och rättigheter enligt 2 kap. regeringsformen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen. Främst handlar det om föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen.



## Förslaget kan sägas gå längre än bestämmelser om insyn

Våra bedömningar och förslag i kapitel 10 syftar principiellt endast till att åstadkomma insyn i vad som sker. Även förslaget att ta bort beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag har detta syfte. På så sätt kan våra förslag i detta kapitel sägas gå längre, eftersom vi föreslår ett principiellt förbud för politiska partier och valkandidater att ta emot bidrag från utländska givare. Ett sådant förbud har inte tidigare på allvar diskuterats i vårt land.

Det förefaller, som vi tidigare konstaterat, som att frågan intill relativt nyligen helt enkelt ansetts sakna aktualitet. Det är troligen också så att utländska bidrag till politiska partier inte heller nu är något omedelbart problem, i den meningen att sådana bidrag förekommer i någon betydande utsträckning. Tvärtom, resultaten av den av oss genomförda enkäten (se avsnitt 8.5), liksom våra samtal med riksdagspartiernas partisekreterare tyder på att i vart fall riksdagspartierna endast tar emot betalningar från utländska källor som ersättning från samarbetspartier för kostnader i samband med gemensamma arrangemang som konferenser, seminarier och liknande.

## Vår bedömning

Även om försök till politisk påverkan från, eller beroende av, främmande makt, direkt eller genom ombud, genom ekonomiskt stöd ännu inte visats vara ett problem här, anser vi alltså att det nu finns starka skäl att förebygga ett sådant inflytande utifrån. Att påverkan i den formen inte, såvitt vi vet, tycks förekomma innebär samtidigt att ett principiellt förbud, rätt utformat, inte heller skulle påverka hur de politiska partierna valt att ordna sin organisation eller sina arbetsformer. Eftersom vi föreslår att förbudet inte ska omfatta överföring av medel för gemensamma syften inom ramen för samarbete mellan likasinnade partier i olika länder, inte minst på EU-nivå bidrar också utformningen till att det principiella förbudet knappast påverkar partiernas organisation eller arbetsformer. Ett principiellt förbud mot att ta emot utländska bidrag kan på intet sätt sägas innebära en begränsning av den rätt som enligt föreningsfriheten tillkommer var och en att här i landet sluta sig samman och gemensamt verka för politiska ändamål. Det kan inte heller sägas stå i strid med någon annan grundläggande fri- och rättighet.

Europadomstolen har vid sin tolkning av föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen uttalat att ett förbud för politiska partier att ta emot bidrag från utländska källor inte i sig självt är oförenligt med artikel 11 utan ryms inom staternas eget bedömningsutrymme (margin of appreciation). Ett förbud för politiska partier mot att ta emot bidrag från andra stater är emellertid nödvändigt för att skydda nationell suveränitet.<sup>27</sup> Vi har ovan redovisat att EU-domstolen visserligen inte uttalat sig om ett formligt förbud men ansett att krav på insyn när det gäller utländska bidrag berättigar till undantag från den grundläggande principen om fria kapitalrörelser.

Sammanfattningsvis är det således kommitténs bedömning att vårt förslag om ett förbud mot utländska bidrag inte innebär begränsningar i föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen.

Motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föranleder inte någon annan bedömning.

Ett principiellt förbud mot att ta emot utländska bidrag kan inte heller sägas begränsa vad som får yttras eller vilket slags information som får tas emot eller sökas. Det kan därmed inte heller anses ingripa i den fria åsiktsbildningen.

---

<sup>27</sup> *Parti nationaliste basque – Organisation régionale d'Iparralde mot Frankrike*, dom den 7 juni 2007. Målet gällde ett förbud för ett franskt parti att ta emot bidrag från sin spanska motsvarighet. Enligt fransk lag får ett parti inte ta emot direkta eller indirekta bidrag från annan stat eller utländsk juridisk person. Frankrikes Conseil d'Etat hade i målet konstaterat att förbudet syftade till att motverka ett beroendeförhållande som skulle vara skadligt för den nationella suveräniteten. Europadomstolen fann att ett förbud mot bidrag från annan stat är nödvändigt för bevarandet av nationell suveränitet (och hänvisade därvid till den tidigare version av Venedigkommissionens riktlinjer som vi redovisat i avsnitt 11.2). Domstolen var emellertid inte lika övertygad om att detsamma gäller för bidrag från ett utländskt parti, men bedömde att frågan om ett sådant förbud föll inom staternas margin of appreciation, p. 47.

# 12    Insyn och samtycke för medlem vid arbetsmarknadsorganisations bidrag till parti

## 12.1    Inledning

Enligt de ursprungliga direktiven är kommitténs uppdrag att analysera och bedöma hur särskilda krav på transparens respektive samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater förhåller sig till föreningsfriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter samt att analysera och ta ställning till om sådana krav bör införas och lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade. Kommittén är oförhindrad att ta upp sådana närliggande frågor som har samband med de frågeställningar som ska utredas.<sup>1</sup>

Samma sak utreddes av den parlamentariska kommitté vars betänkande (SOU 2016:74) föregick insynslagen. Såväl kommittén som regeringen gjorde då bedömningen att det inte borde införas några sådana regler, vilket vi har redogjort för närmare i avsnitt 5.2.7.

Genom tilläggsdirektiv den 23 januari 2025 har uppdraget utvidgats. Kommittén ska – även om den kommer fram till att det inte ska införas särskilda krav på samtycke – redovisa hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilde medlemmen, skulle kunna se ut, samt analysera och bedöma hur en sådan reglering skulle förhålla sig till relevanta regelverk. Som skäl för tilläggsuppdraget anges bland annat att det finns

---

<sup>1</sup> Dir. 2023:88 s. 1, 2, 17–19, 22 och 23.

behov av att närmare beskriva hur en svensk författningsreglering som liknar den danska lagstiftningen skulle kunna se ut.<sup>2</sup>

Kommittén har samrått med organisationer på arbetsmarknaden och revisorernas branschorganisationen FAR samt med riksdagspartiernas partisekreterare och andra personer inom partierna med ansvar för frågor om finansiering. Under utredningen av innehållet i dansk rätt har kommittén haft ett digitalt möte med professor emeritus Jørgen Albæk Jensen.

Kapitlet har sex avsnitt utöver detta inledande avsnitt.

I *avsnitt 12.2* analyserar vi och tar ställning till om det bör införas särskilda krav på transparens i förhållande till medlemmarna när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater.

I *avsnitt 12.3* redogör vi för den danska regleringen om frivillighet för enskild medlem i förhållande till bidrag till politiska partier eller politiska ändamål i övrigt som utgår från medlemsavgiften i en organisation på arbetsmarknaden.

I *avsnitt 12.4* redogör vi, med fokus på regeringsformen och Europakonventionen, för skyddet för föreningsfriheten. Där redovisar vi också vår analys av det generella förhållandet mellan detta skydd och en samtyckesreglering.

I *avsnitt 12.5* analyserar vi och tar ställning till om det bör införas krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater.

I *avsnitt 12.6* finns våra överväganden med anledning av tilläggsdirektivet. Vi redovisar där vår bedömning av hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från en organisation på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilde medlemmen och som liknar den danska lagstiftningen, skulle kunna utformas i en svensk rättslig kontext.

I *avsnitt 12.7* finns vår bedömning av hur den i *avsnitt 12.6* redovisade regleringen förhåller sig till fri- och rättighetsskyddet enligt regeringsformen och Europakonventionen samt till de unionsrättsliga bestämmelserna om dataskydd och andra relevanta regelverk.

---

<sup>2</sup> Dir. 2025:7.

I kapitlet använder vi, så som vi har gjort i kapitel 10, ibland samlingsbeteckningen *partier och kandidater* för dem som omfattas av insynslagens bestämmelser.

## 12.2 Särskilda regler om insyn vid bidrag till parti eller kandidat från arbetsmarknadsorganisation

**Bedömning:** Det bör inte införas några särskilda regler om insyn för enskilda medlemmar när bidrag lämnas av organisationer på arbetsmarknaden till partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter, ersättare för ledamöter eller valkandidater.

Vi börjar med att ta ställning till frågan om särskilda regler för insyn i arbetsmarknadsorganisationers bidrag till partier och kandidater.

### Redovisningsskyldighet enligt redovisningsrätten

Organisationer på arbetsmarknaden är, i likhet med partier, normalt organiserade i form av en eller flera ideella föreningar. Varje förening är en juridisk person. I avsnitt 3.2.3 har vi redogjort närmare för bestämmelser rörande ideella föreningar och deras räkenskaper. Många av de större organisationerna på arbetsmarknaden uppfyller ett eller flera av kriterierna för bokföringsskyldighet och för skyldighet att avsluta räkenskaperna med en årsredovisning och bifogad revisionsberättelse som ska offentliggöras. Av en årsredovisning framgår i regel inte till vilka externa aktörer som bidrag har lämnats.

### Redovisningsskyldighet enligt insynslagen

I lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen), som vi har redogjort för närmare i avsnitt 3.2.1, finns bestämmelser om skyldighet för partier och kandidater att redovisa hur de har finansierat sin verksamhet. Enligt 11 § första stycket 9 insynslagen ska en intäktsredovisning innehålla uppgifter om storleken av bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder. Bidrag från en organisation

på arbetsmarknaden redovisas alltså inte som en egen kategori, utan på samma sätt som andra bidrag. Av 2 § framgår att med bidrag avses prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster.

Särskilda bestämmelser om hur bidrag ska redovisas finns i 17–21 §§ insynslagen. Av 20 och 21 §§ framgår att bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats och bidragets storlek ska anges särskilt om bidragets värde, eller det sammanlagda värdet av flera bidrag från samma givare, överstiger 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Om ett parti eller en kandidat har tagit emot bidrag från en organisation på arbetsmarknaden till ett värde som överstiger denna beloppsgräns ska alltså bidragets storlek, vilket slags bidrag som har lämnats samt organisationens namn och organisationsnummer eller adress framgå av intäktsredovisningen.

### **Information som publiceras av arbetsmarknadsorganisationerna**

Det finns ingen särskild reglering med krav på att en arbetsmarknadsorganisation ska redovisa – offentligt eller för sina medlemmar – vilka eventuella bidrag som den har lämnat till partier och kandidater. Det gäller även de organisationer som är skyldiga att avsluta räkenskaperna med en offentlig årsredovisning. Det finns nämligen inget krav på att bidrag till externa aktörer ska framgå av en årsredovisning. Så framgår det till exempel inte av fackförbundet IF Metalls årsredovisning för år 2023 att förbundet det året lämnade bidrag till Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti (Socialdemokraterna) och Stiftelsen Anna Lindhs minnesfond, eller av LO:s årsredovisning för samma år att organisationen lämnade bidrag till Socialdemokraterna, dess sidoorganisationer Sveriges Socialdemokratiska Studentförbund och Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund samt Vänsterpartiet.

På LO:s webbplats finns information om att organisationen samarbetar med och stöder Socialdemokraterna. Där anges bland annat<sup>3</sup>:

---

<sup>3</sup> Se [https://www.lo.se/start/om\\_oss/los\\_uppdrag](https://www.lo.se/start/om_oss/los_uppdrag), senast besökt 2025-03-04.

LO samverkar med Socialdemokraterna då vi delar samma grundvärderingar. Historiskt sett har samverkan varit mycket framgångsrik. Full sysselsättning, trygghet på jobbet och en solidarisk välfärd är gemensamma mål.

LO ger ekonomiskt stöd till Socialdemokraterna om 6 miljoner kronor årligen. Detta motsvarar 4 kronor per medlem och år. Det är LO-kongressen som fattar beslut om LOs samverkan med Socialdemokraterna.

SSU, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, är LOs och Socialdemokraternas gemensamma politiska ungdomsorganisation.

Även flera av fackförbunden inom LO har på sina webbplatser information om att de bedriver facklig-politisk verksamhet eller att de samverkar med och stöder Socialdemokraterna. Närmare uppgifter om vilka eventuella bidrag som ett visst år har lämnats till partier finns emellertid inte där.

Vid kommitténs möte med representanter för LO har de uppgett att det inte är någon hemlighet hur mycket pengar organisationen ger till Socialdemokraterna. Den uppgiften är väl känd och om någon skulle fråga så lämnar de ut information om det.

### Information som finns på Kammarkollegiets webbplats

Intäktsredovisningar enligt den nuvarande insynslagen har lämnats in till Kammarkollegiet vid sex tillfällen och har avsett åren 2018 till 2023. Vid den genomgång som vi har gjort av riksdagspartiernas riksorganisationers intäktsredovisningar för dessa år framgår att två av dem har tagit emot bidrag från arbetsmarknadsorganisationer (se avsnitt 7.3.3). Det gäller främst Socialdemokraterna, men också Vänsterpartiet med mindre belopp.

Det framgår också att Socialdemokraterna i flera fall har redovisat dessa bidrag i fel kategori i intäktsredovisningarna, nämligen som "övriga intäkter" i stället för "bidrag". Eftersom intäkten inte har redovisats som bidrag så framgår det inte från vilken eller vilka organisationer som anslagen har lämnats eller vilket slags bidrag som har lämnats. Detta framgår emellertid av partiets årsredovisningar för de aktuella åren, som finns publicerade på partiets webbplats.

## Tidigare behandling av frågan

Den parlamentariska kommitté vars betänkande föregick insynslagen hade som nämnts också i uppdrag att analysera och ta ställning till om det borde införas särskilda regler om insyn när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater. Såväl kommittén som regeringen gjorde bedömningen att det inte borde införas några sådana regler och motiverade ställningstagandet på i huvudsak följande sätt.

Partiernas intäktsredovisning ger god insyn och organisationerna informerar också i allmänhet övergripande på sina webbplatser om vilken politisk verksamhet som de bedriver och om huruvida de samverkar med eller stöder ett visst parti.<sup>4</sup>

## Vår bedömning

Den information som arbetsmarknadsorganisationerna själva lämnar i sina årsredovisningar och publicerar på sina webbplatser kan inte sägas ge någon heltäckande bild av vilka bidrag som lämnas till partier och kandidater. En medlem som – med organisationen som källa – vill få en fullständig bild av omfattningen av sådana bidrag synes i stället behöva vända sig med en särskild förfrågan till organisationen. Detta skulle kunna tala för att det finns ett behov av att införa en bestämmelse om att organisationer på arbetsmarknaden ska göra information om bidrag till partier mera lättillgänglig för medlemmarna.

Samtidigt är det emellertid så att det regelverk som finns i insynslagen gör att information om arbetsmarknadsorganisationers bidrag till partier finns lätt tillgänglig för var och en på Kammarkollegiets webbplats. Där finns till exempel en sökfunktion där man, genom att ange namnet eller organisationsnumret för den arbetsmarknadsorganisation man tillhör, kan få en förteckning över samtliga bidrag överstigande 0,5 prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025) som organisationen genom åren har lämnat till en mottagare vars intäkter ska finnas med i en intäktsredovisning; dvs. såväl partiernas riksorganisationer, dess sidoorganisationer och de olika ideella föreningarna inom partiet som ledamöter och ersättare för ledamöter. Detta förutsätter

---

<sup>4</sup> Se prop. 2017/18:55 s. 107 och SOU 2016:74 s. 378–380.



dock att bidragen har redovisats i rätt kategori av den intäktsredovisningsskyldige.

Det är olyckligt att det ibland har funnits fel i redovisningarna, som innebär att det inte går att se där vilka organisationer som har lämnat bidrag. Eftersom dessa uppgifter finns i årsredovisningar som är lätt tillgängliga på partiets webbplats, gör det emellertid i praktiken ingen större skillnad när det gäller insynen. Detta ger inte skäl att överväga förändringar i regelverket, utom möjligen såvitt avser Kammarkollegiets tillsynsuppdrag.

Under förutsättning att partierna följer bestämmelserna i insynslagen, ger de uppgifter som publiceras på myndighetens webbplats god insyn i vad organisationer på arbetsmarknaden ger i bidrag till partier och kandidater. Kommittén ser därför inte något behov av att införa särskilda regler om att organisationer på arbetsmarknaden ska informera sina medlemmar om sådana bidrag.

## 12.3 Den danska regleringen

### 12.3.1 Partiregnskabsloven

I 1 och 2 §§ i den danska lagen om partiräkenskaper (partiregnskabsloven<sup>5</sup>) finns bestämmelser om att organisationer på arbetsmarknaden ska säkerställa att bidrag till politiska partier eller andra partipolitiska ändamål som utgår från medlemsavgiften är frivilliga för den enskilde medlemmen. Bestämmelserna, som 1990 infördes genom den ursprungliga partiregnskabsloven<sup>6</sup>, har följande lydelse.<sup>7</sup>

**1 §** Arbetsgivarföreningar, fackföreningar och andra fackliga sammanlutningar, vars huvudsakliga syfte är att tillvarata de ekonomiska intressena hos den yrkesgrupp som dess medlemmar tillhör, ska säkerställa att bidrag till politiska partier eller andra partipolitiska ändamål som utgår från medlemsavgiften är frivilliga för den enskilde medlemmen.

**2 §** Medlemmar, som önskar vara befriade från att betala bidrag till politiska partier eller andra partipolitiska ändamål genom medlemsavgiften, ska avge en skriftlig förklaring om detta.

<sup>5</sup> Lovbekendtgørelse nr. 1188 af den 27 september 2023 om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber.

<sup>6</sup> Lov nr. 404 af 13. juni 1990 om private bidrag til politiske partier og offentliggørelse af politiske partiers regnskaber.

<sup>7</sup> Översättningen av lagtext har gjorts av sekretariatet och är alltså inte en officiell version.

Föreningen ska en gång per år skicka ut ett formulär till medlemmarna som innehåller texten till en sådan förklaring. Denna skyldighet kan fullgöras genom att blanketten trycks i en medlemstidning eller liknande publikation. Förklaringen ska ha följande text: "Jag önskar vara befriad från att betala bidrag till politiska partier eller partipolitiska ändamål genom medlemsavgiften." En kopia av blanketten ska skickas till inrikes- och hälsoministeriet tillsammans med dokumentation om att blanketten har skickats till föreningens medlemmar.

Förklaringen ska skickas till föreningens revisor. Detta ska framgå av den i andra stycket nämnda blanketten. Förklaringar som medlemmarna skickar till föreningen ska omedelbart vidarebefordras till föreningens revisor. Inrikes- och hälsoministeriet får meddela närmare föreskrifter om utformningen av blanketten och om revisorns behandling av mottagna förklaringar.

Det får inte ske något obehörigt avslöjande av uppgifter om vem som är, eller har begärt att bli, befriad från att betala bidrag.

### *Bakgrund*

För att förstå regleringen i 1 och 2 §§ är det nödvändigt att känna till den politiska bakgrunden och sammanhanget mellan dessa bestämmelser och de regler om offentliggörande av partiräkenskaper som också finns i lagen.

När 1990 års lag antogs hade frågan om så kallade tvångsbidrag från fackföreningar till politiska partier under lång tid varit föremål för diskussion i Folketinget. Redan 1960 hade ett förslag om förbud mot sådana bidrag lagts fram, och varje Folketingsår under perioden 1973/1974–1981/1982 lade olika borgerliga partier fram lagförslag på temat. Bidrag till politiska partier från olika intresseorganisationer på arbetsmarknaden var visserligen vanligt förekommande även på den borgerliga sidan, men medan bidragen från fackföreningar ofta var så kallade per capita-bidrag var detta sällan fallet på den motsatta sidan. Bidragen från arbetsgivar- och branschorganisationer hade därmed en mera indirekt karaktär i förhållande till medlemmarna. En annan bidragande faktor till att det var just bidragen från fackföreningar som tilldrog sig uppmärksamhet i den offentliga och juridiska debatten var sannolikt att det råder större politisk homogenitet på arbetsgivar- än på arbetstagsidan.

Om begränsningen av tvångsbidrag från fackföreningar alltså främst var ett borgerligt intresse, så fanns det till vänster i stället ett intresse av ökad insyn i partiernas räkenskaper. Fackförbunden och

Socialdemokraterna hade sedan lång tid haft öppna räkenskaper där det klart framgick hur stora belopp fackföreningsrörelsen stöttade Socialdemokraterna med. Så såg det inte ut på arbetsgivarsidan och i de borgerliga partierna. Socialdemokraterna (och övriga icke-borgerliga partier) argumenterade därför för att, om det skulle införas begränsningar i utrymmet att ge tvångsbidrag, det samtidigt skulle införas regler om öppna partiräkenskaper så att väljarna kunde se vilka organisationer som stöttade de borgerliga partierna och därmed vilkas intressen dessa partier kunde förväntas tillvarata.

Det hela mynnade ut i en blocköverskridande kompromiss mellan de tre stora partierna (Socialdemokraterna, Venstre och Det Konservative Folkeparti) och att regeringen 1990 lade fram ett lagförslag som antogs med bred majoritet (103–18).<sup>8</sup>

Jørgen Albæk Jensen har i sin doktorsavhandling<sup>9</sup> hävdad att sammankopplingen av frågorna om tvångsbidrag och öppna partiräkenskaper, i förening med partiernas intressen av att regleringen av respektive fråga blev så lämplig som möjligt, medförde att bestämmelserna på båda områdena innebar en mycket blygsam inskränkning i partiernas – enligt deras mening – ”väl förvärvade rättigheter”.<sup>10</sup>

### *Utgår från medlemsavgiften*

Som framgår av lagtexten är det inte alla typer av bidrag som träffas av rätten till frivillighet, utan endast sådana som utgår från medlemsavgiften (*opkrævet over medlemskontingentet*). Den praktiska räckvidden av lagen är således begränsad till bidrag som utgår som en andel av de individuella medlemsavgifterna.<sup>11</sup>

### *Bidrag till politiska partier eller andra partipolitiska ändamål*

Bestämmelserna omfattar bidrag till alla partier, rörelser, listor etc., som deltar i val till Folketinget eller Europaparlamentet, kommunalval eller andra offentliga val.<sup>12</sup> Förarbetena innehåller inte i anslutning

<sup>8</sup> Udvalget om åbenhed om den økonomiske støtte til politiske partier, *Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier*, betænkning nr. 1550/2015, s. 62.

<sup>9</sup> Albæk Jensen, Jørgen, *De politiske partier i retlig belysning – Studier i den retlige regulering af de politiske partiers forhold*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2009.

<sup>10</sup> Bakgrundsavsnittet bygger på uppgifter i Albæk Jensen, s. 256–258 med hänvisningar.

<sup>11</sup> Se Albæk Jensen, 261–263 med hänvisningar.

<sup>12</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg A, spalte 4834 och 4835.

till 1 och 2 §§ några uttalanden om vad som avses med bidrag. Att det, i vart fall i teorin, är såväl direkt ekonomiskt stöd som icke-ekonomiskt stöd som avses synes dock framgå av ett anförande i Folketinget av den dåvarande justitieministern Hans Engell beträffande innebörden av ”andra partipolitiska ändamål”. Han anförde där följande. Stöd som inte utges i form av direkt penningbidrag till partierna, men till exempel genom att föreningarna står för utgifter för partiernas annonser eller betalar produktion och distribution av valaffischer, broschyrer, film- eller ljudinspelningar med mera i samband med partiernas valkampanjer, omfattas av lagen. Också utgifter till annonser, som under en valrörelse uppmanar till att inte rösta på vissa partier, kan oftast sägas ha ett partipolitiskt ändamål och därmed vara omfattat av lagen.<sup>13</sup>

Albæk Jensen har framhållit att innebörden av ”andra partipolitiska ändamål” inte berörs i förarbetena och att dess innebörd är tämligen oklar. Eftersom kostnaden för sådana aktiviteter som justitieministern gav som exempel typiskt sett finansieras av föreningens allmänna förmögenhet och inte direkt genom medlemsavgifterna ligger det enligt Albæk Jensen närmast till hands att dra slutsatsen att denna del av bestämmelsen i realiteten inte har något väsentligt innehåll.<sup>14</sup>

### *De organisationer som omfattas*

Avgränsningen av de organisationer som omfattas av bestämmelserna motsvarar enligt förarbetena den som gjorts i viss skatte- och föreningsrättslig lagstiftning. Det innebär att det inte endast är arbetsgivar- och fackföreningar som omfattas, utan även andra fackliga sammanslutningar såsom till exempel branschorganisationer. I motiven nämndes Industrirådet och Håndværksrådet som exempel på sådana sammanslutningar.<sup>15</sup>

Eftersom huvudorganisationerna på arbetstagsarsidan – som i och för sig faller under definitionen av de organisationer som omfattas

<sup>13</sup> Se Albæk Jensen, s. 260 och 261 med hänvisningar.

<sup>14</sup> Se Albæk Jensen, s. 261.

<sup>15</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg A, spalte 4834. Industrirådet var en arbetsgivarorganisation som numera ingår i Danmarks största arbetsgivarorganisation, DI – Dansk industri. Håndværksrådet heter sedan 2017 SMVdanmark och är en dansk näringslivsorganisation för små och medelstora företag. De verksamheter som är medlemmar i SMVdanmark är det aningen genom en facklig organisation eller direkt.

av lagen – inte har några enskilda medlemmar är bestämmelserna inte tillämpliga på dem.<sup>16</sup>

Det framgår inte av lagtexten eller motiven att reglerna endast skulle vara tillämpliga på rikstäckande organisationer. Under en av de debatter i Folketinget som föregick antagandet av partiregnskabsloven framhöll emellertid flera talare, utan invändningar från justitieministern eller övriga talare, att reglerna inte gällde till exempel lokala avdelningar i ett fackförbund. Det får enligt Albæk Jensen därför antas att åtminstone lokala avdelningar i organisationer med en bredare geografisk täckning inte behöver ge sina medlemmar möjlighet att lämna en sådan förklaring som avses i 2 §.<sup>17</sup>

### *Medlemsförklaring*

En medlem som vill vara befriad från att betala bidrag till politiska partier eller andra partipolitiska ändamål genom medlemsavgiften ska enligt 2 § första stycket avge en skriftlig förklaring härom. Utöver kravet på skriftlighet gäller inte några särskilda formkrav. En medlem kan alltså avge sin förklaring även på annat sätt än genom att underteckna den blankett som föreningen enligt 2 § andra stycket ska tillhandahålla. En förklaring gäller till dess att medlemmen förklarar att han eller hon åter vill stödja politiska partier genom medlemsavgiften.

Under utskottsbehandlingen av lagförslaget förordade några partier att konstruktionen skulle vara den omvända, dvs. en ”*contract in*”-modell där de medlemmar som genom sin medlemsavgift vill betala bidrag till politiska partier ska lämna en förklaring om det. Enligt dessa partier skulle en sådan reglering i högre grad vara ägnad att förverkliga intentionerna med lagstiftningen.<sup>18</sup> Liknande synpunkter framfördes av Det Danske Center for Menneskerettigheder i ett av utskottet inhämtat yttrande. Enligt centrets uppfattning på-

<sup>16</sup> Uppgift från sekretariatets möte med Albæk Jensen. I Danmark finns två sådana huvudorganisationer; Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) och Akademikernes Centralorganisation (AC). Såvitt vi har kunnat utröna lämnar dessa båda organisationer dock inte bidrag till politiska partier.

<sup>17</sup> Se Albæk Jensen, s. 260 med hänvisningar. Vid sekretariatets möte med Jensen utvecklade han sin hållning i denna fråga enligt följande. Logiken bakom ståndpunkten är att de lokala avdelningarna normalt sett inte tar ut någon medlemsavgift utöver den som centralorganisationen tar ut, och att det därmed inte kan förekomma bidrag som utgår från medlemsavgiften i dessa lokala föreningar. Skulle det däremot vara så att en lokal medlemsavgift tas ut, bör bestämmelserna vara tillämpliga.

<sup>18</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg B, spalte 1249–1252.

kallade rätten till självbestämmande i politiska angelägenheter att partistöd genom fackliga organisationer som utgår per capita så långt det var möjligt endast baserades på ett positivt samtycke från den enskilde medlemmen.<sup>19</sup>

Rätten att avge en förklaring gäller i samtliga organisationer som lämnar ekonomiskt stöd till politiska partier, oavsett om stödet utgår från medlemsavgifterna.<sup>20</sup>

### *Förklaringens inverkan på föreningens dispositioner*

Av lagmotiven framgår att syftet med bestämmelserna inte är att förhindra fackliga organisationer från att ge bidrag för partipolitiska ändamål, utan frågan huruvida en förening kan använda sina tillgångar för att ge sådana bidrag avgörs av föreningens stadgar. Föreningen ska dock säkerställa att bidrag som utgår från medlemsavgifterna är frivilliga för den enskilde medlemmen. Föreningen kan själv besluta närmare bestämmelser om hur detta ska gå till.<sup>21</sup> Några exempel på hur olika fackföreningar hanterar frågan ges i nästa underavsnitt.

Danske Center for Menneskerettigheder hade invändningar även i denna del. Brist på samtycke borde, om kravet på samtycke ska ha en reell betydelse, innebära en minskning av medlemmens avgift till föreningen eller på annat sätt ha en verklig påverkan på föreningens dispositioner. Lagförslaget tycktes enligt centret inte innebära några sådana garantier. Centret noterade vidare att justitieministern i samband med diskussioner i Folketinget hade anfört att det inte skulle komma att vara möjligt att minska avgiften för en enskild medlem till följd av den föreslagna ordningen. Som förslaget var utformat verkade det enligt centret därför som att det finns en risk att det inte skulle uppnå sitt syfte, det vill säga att göra det frivilligt för den enskilde medlemmen att stödja partipolitiskt arbete genom sin medlemsavgift.<sup>22</sup>

När det gällde frågan om nedsättning av medlemsavgiften avvisades detta av regeringen med hänvisning till att kravet på konfiden-

---

<sup>19</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg B, spalte 1328–1338.

<sup>20</sup> Se Albæk Jensen, s. 262, särskilt not 117.

<sup>21</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg A, spalte 4832 och 4834.

<sup>22</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg B, spalte 1328–1338.

tialitet, som var av avgörande betydelse, fordrade att man inte satte ned avgiften för den som avgett en förklaring.<sup>23</sup>

År 2003 föreslog Dansk Folkeparti att Folketinget skulle besluta att uppdra åt regeringen att presentera ett lagförslag som säkerställde att ingen medlem i en facklig organisation direkt eller indirekt behövde ge ekonomiskt stöd till partipolitiskt arbete. Lagförslaget skulle vara utformat så, att organisationen endast kunde ge bidrag som motsvarade vad medlemmar inbetalat med en uttrycklig förklaring om att beloppet ska föras vidare till ett politiskt parti.<sup>24</sup> Den dåvarande justitieministern Lene Espersen sammanfattade regeringens hållning enligt i huvudsak följande. Den avgörande grundtanken bakom förslaget synes vara att man framöver ska bryta med principen om förenings självbestämmanderätt. Regeringen anser inte att man bör rucka på denna grundläggande princip. Man bör inte i lagen börja ställa upp regler som på ett avgörande sätt bryter mot medborgarnas eller organisationernas frihet att själva ta ställning i vilken utsträckning man vill utge stöd till ett politiskt parti. Det bör således inte vara den lagstiftande makten, utan den enskilda föreningen, som besluter huruvida föreningen ska utge bidrag till ett parti genom sina tillgångar. Att införa regler i lag som inte respekterar denna grundläggande rätt till självbestämmande när det gäller bidrag till politiska partier skulle vara främmande i förhållande till Danmarks allmänna traditioner på området.<sup>25</sup>

Den expertkommitté som tillsattes inför 2017 års revision av partiregnskabsloven sammanfattade i sin rapport rättsläget på följande sätt. Bestämmelserna innebär inte att en medlem som har valt bort att stödja politiska partier har rätt till en lägre medlemsavgift. Det medlemmen har rätt till är att fordra att avgiften ska användas för andra ändamål. Om medlemmen skriver under och lämnar in nämnda blankett får föreningen inte använda den medlemmens avgift för partipolitiska ändamål. Det är föreningens stadgar och allmänna föreningsrättsliga regler som avgör frågan om föreningen av sina tillgångar – inklusive avgifter från de medlemmar som inte har förklarat att de vill bli befriade från att betala bidrag till politiska partier – kan ge bidrag för partipolitiska ändamål. Principen om frivillighet för enskild medlem avser inte att utesluta att en förening ger

<sup>23</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Forhandlingerne, spalte 7007.

<sup>24</sup> Se Folketingstidende 2003–04, Tillæg A, spalte 2673–2693.

<sup>25</sup> Se Folketingstidende 2003–04, Forhandlingerne, s. 5070 och 5071.

stöd till partier. Den omständigheten att vissa medlemmar efter önskemål om det är befriade från att betala bidrag till politiska partier genom sin avgift, är alltså inte avgörande för om föreningen i fråga kan ge stöd till politiska partier. En förening har således en vid frihet att besluta att den vill ge stöd till ett politiskt parti. Om stödet till det politiska partiet ges med en procentsats av inbetalade medlemsavgifter medför bestämmelsen i partiregnskabsloven som utgångspunkt att föreningens totala bidrag minskas i proportion till antalet medlemmar av det totala medlemsantalet som har valt bort att lämna bidrag till partipolitiska ändamål. Men bestämmelsen hindrar inte att föreningen väljer att ersätta minskningen genom att ta från föreningens övriga tillgångar.<sup>26</sup>

### *Några exempel på tillämpningen*

Vi har besökt webbplatserna för några av de större danska organisationerna på arbetsmarknaden.

Fackförbundet Fagligt Fælles Forbund (3F) anger på sin webbplats att de pengar som en medlem inte vill ska gå till partipolitiska ändamål går till en fond som bland annat används för att ge stöd till medlemmar som på grund av långvarig eller akut sjukdom befinner sig i en särskilt svår situation.

Fackförbundet HK/Danmark anger på sin webbplats att de medel som en medlem inte vill ska användas för politiskt stöd överförs till humanitära projekt vars målsättning stämmer överens med fackrörelsens fackliga och politiska prioriteringar samt forskningsprojekt som sätter fokus på medlemmarnas arbetsliv.

Arbetsgivarorganisationen Dansk Erhverv informerar på sin webbplats om organisationens politiska agenda och möjligheten att avge en förklaring enligt 2 §. Det finns emellertid ingen närmare information om vad pengarna används till i stället.

### *Integritetsskydd och revisorskrav*

En förklaring ska enligt 2 § tredje stycket skickas till föreningens revisor. Som skäl för denna ordning framhölls i förarbetena att uppgifter om politiska och föreningsmässiga förhållanden i stor utsträck-

---

<sup>26</sup> Se betänkning nr. 1550/2015, s. 63–65. Se även Albæk Jensen, s. 262 och 263.



ning rör enskildas privatliv och därför bör åtnjuta ett särskilt skydd mot omotiverat offentliggörande eller vidareförmedling i övrigt. Avsikten är att revisorn ska lämna upplysningar till organisationen om hur många medlemmar som har lämnat en förklaring. Systemet förutsätter att revisorn har tillgång till en förteckning över organisationens medlemmar. Däremot får revisorn inte avslöja vilka medlemmar som har lämnat en förklaring. Detta framgår av 2 § fjärde stycket.<sup>27</sup> Inrikes- och hälsoministeriet har inte med stöd av tredje stycket meddelat några föreskrifter om blankettens utformning eller revisorns behandling av mottagna förklaringar.<sup>28</sup>

Såvitt framgår gäller inte några särskilda kvalifikationskrav för de revisorer som får ta emot förklaringar. Danske Center for Menneskerettigheder framhöll i sitt yttrande att lagförslaget inte innehöll några sådana krav och att revisorn alltså kunde vara en föreningsvald revisor. Det måste enligt centret eftersträvas att ett eventuellt beroendeförhållande mellan föreningen och revisorn reduceras så mycket som möjligt.<sup>29</sup>

### *Sanktioner*

I 6 § partiregnskabsloven straffbeläggs överträdelser av tystnadsplikten enligt 2 § fjärde stycket samt bemyndigas regeringen att straffbelägga överträdelser av sådana föreskrifter som den har meddelat med stöd av 2 § tredje stycket.

**6 §** Överträdelse av 2 § fjärde stycket straffas med böter.

Föreningar (juridiska personer) kan åläggas straffansvar enligt bestämmelserna i 5 kap. strafflagen.

I föreskrifter som utfärdas enligt lagen kan det föreskrivas bötesstraff för överträdelser av bestämmelser i föreskrifterna.

### **12.3.2 Omfattningen av arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål – en nulägesbild**

Räkenskaperna för ett parti som har ställt upp i det senast avhållna valet till Folketinget eller Europaparlamentet ska enligt 3 § första stycket 5 partiregnskabsloven innehålla upplysningar om bidrag från

<sup>27</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg A, spalte 4832, 4833 och 4835.

<sup>28</sup> Uppgift från Indenrigs- og Sundhedsministeriet efter särskild fråga från sekretariatet.

<sup>29</sup> Se Folketingstidende 1989–90, Tillæg B, spalte 1336.

bland annat internationella och fackliga organisationer, kollektiva privata sammanslutningar och näringslivsorganisationer. Om bidraget överstiger 22 200 danska kronor (2022 års nivå) ska bidragsgivarens namn framgå av räkenskaperna (3 § andra stycket). Det finns däremot inte något krav på att storleken på ett enskilt bidrag ska framgå. Tillsammans med det förhållandet att bidrag från fackliga organisationer redovisas tillsammans med bidrag från de övriga bidragsgivare som omfattas av 3 § första stycket 5 innebär detta att det inte är helt enkelt att få en bild av det sammanlagda stödet från fackliga organisationer. En genomgång av partiernas redovisningar för 2022 utvisar att endast Radikale Venstre, Nye Borgerlige och Enhedslisten redovisade de enskilda bidragens storlek. I dessa partier uppgick det sammanlagda stödet från fackliga organisationer till respektive cirka 7,2 miljoner, 130 000 och 115 000 danska kronor.

I förteckningen nedan redovisas vilka fackliga organisationer som, såvitt vi kan bedöma, omfattas av bestämmelserna i 1 och 2 §§ parti-regnskabsloven och som 2022 gav ekonomiskt eller icke-ekonomiskt stöd till ett värde överstigande 22 200 danska kronor till respektive parti.<sup>30</sup>

*Socialdemokratiet:* Danske Rederier, Dansk Arbejdsgiverforening, Fødevareforbundet NNF, Blik- & Rørarbejderforbundet, Dansk Metal och Fagligt Fælles Forbund (3F).

*Venstre:* Bryggeriforeningen, De Danske Bilimportører, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Erhverv, Danske Rederier, DI – Dansk Industri, Fremstillingsindustrien och Industriens Arbejdsgivere i København.

*Dansk Folkeparti:* Dansk Erhverv och Danske Rederier.

*Radikale Venstre:* Dansk Industri, Dansk Arbejdsgiverforening, Danske Rederier och Dansk Erhverv.

*Socialistisk Folkeparti:* Blik- & Rørarbejderforbundet, 3F och Dansk Metal.

*Enhedslisten:* Enhedslisten redovisar frivilligt bidrag överstigande 5 000 kronor. Sådana bidrag gavs av HK Denmark, Serviceforbundet, Blik- & Rørarbejderforbundet och 3F.

---

<sup>30</sup> Se [www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/organisation/folketingets-administration/folketingets-regnskaber/partierne/partiregnskaber\\_2022.pdf](http://www.ft.dk/-/media/sites/ft/pdf/organisation/folketingets-administration/folketingets-regnskaber/partierne/partiregnskaber_2022.pdf) (besökt den 23 januari 2025). Det kan noteras att flera av partierna även hade tagit emot bidrag från en organisation som att döma av namnet har koppling till fackliga intressen; Landbrugets & Fødevareerhvervets Erhvervspolitiske Valgfond S/I. Av vissa redovisningar framgår även vilka bidrag som har lämnats av arbetsmarknadsorganisationer till enskilda valkandidater.

*Det Konservative Folkeparti:* Dansk Arbejdsgiverforening, DI – Dansk Industri och Danske Rederier.

*Nye Borgerlige:* Dansk Erhverv.

*Liberal Alliance:* Dansk Arbejdsgiverforening, DI – Dansk Industri, Danske Rederier, Dansk Erhverv och Tekniq Arbejdsgiverne – Industri og installation.

*Alternativet, Kristendemokraterne och Folkbevægelsen mod EU:* Inga bidrag överstigande 22 200 danska kronor.

## 12.4 Förhållandet mellan en samtyckesreglering och skyddet för föreningsfriheten

### 12.4.1 Allmänt om föreningsfriheten

Det svenska skyddet för grundläggande fri- och rättigheter kan sägas vila på främst tre regelverk: 2 kap. regeringsformen som ger ett grundlagsskydd för ett antal fri- och rättigheter, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen), som även den har en förankring i regeringsformen (2 kap. 19 §), samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).

Dessa regelverk har i fråga om många fri- och rättigheter ett likartat innehåll och överlappar varandra i stora delar, men det finns också betydelsefulla skillnader. Så är fallet med till exempel föreningsfriheten, såväl när det gäller skyddets omfattning som begränsningsutrymmet. Den enskilde kan i varje given situation åberopa det regelverk som ger det starkaste skyddet.

Den fackliga föreningsfriheten utgör en del av den generella föreningsfriheten. Bestämmelser som särskilt tar sikte på den fackliga aspekten av föreningsfriheten finns i ett antal internationella dokument som Sverige har förbundit sig att följa, bland annat i ILO-konvention (nr 87) angående föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten.

Vi redogör nedan för skyddet för föreningsfriheten enligt regeringsformen, Europakonventionen och ILO-konvention nr 87.<sup>31</sup>

## Regeringsformen

### *Skyddets omfattning*

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad föreningsfrihet: frihet att samman-sluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Avsikten med bestämmelsen är att ge medborgarna vidsträckta möjligheter att sluta sig samman för att gemensamt verka i olika syften. Föreningsfriheten innefattar alltså inte bara frihet att bilda sammanslutningar utan också frihet att inom dessa verka för gemensamma ändamål.<sup>32</sup>

Skyddet gäller gentemot det allmänna, inte i förhållandet till enskilda. Regleringar eller förbud som är av rent civilrättslig karaktär inkräktar alltså inte på föreningsfriheten enligt regeringsformen.<sup>33</sup> Det är i många fall möjligt att välja antingen civillag eller offentlig-rättslig lag om man vill nå ett bestämt syfte. En regel om att ett beslut av en förening att medlemmarna ska anslutas till ett politiskt parti ska förklaras ogiltigt av domstol efter klander av någon medlem är en civilrättslig regel; en regel om att ett sådant beslut innebär en straffbar inskränkning av medlemmarnas politiska frihet är en offentligrättslig regel.<sup>34</sup>

I ett utskottsärende som gällde lagstiftning mot kollektivanslutning till politiskt parti uttalade Lagrådet, som hade ombetts att granska förslagets förenlighet med regeringsformen, att det som var avgörande för bedömningen av grundlagsenligheten var huruvida bestämmelserna i lagförslaget utgjorde civilrättsliga föreskrifter eller sådana offentlig-rättsliga föreskrifter som avses i 8 kap. 3 § regeringsformen. Lagrådet konstaterade därvid bland annat att påföljden av åsidosättande av

---

<sup>31</sup> EU-stadgan är tillämplig när en medlemsstat tillämpar unionsrätten (art. 51.1), och de fri- och rättigheter som föreskrivs i stadgan ska som utgångspunkt ha samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen (art. 52.3). Vi nöjer oss därför här med att redogöra för föreningsfriheten enligt Europakonventionen. Bestämmelser som särskilt tar sikte på den fackliga föreningsfriheten finns, förutom i ILO-konvention nr 87, även i Europarådets sociala stadga och de båda FN-konventionerna om medborgerliga och politiska rättigheter respektive ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Dessa dokument berörs inte närmare här.

<sup>32</sup> Se prop. 1975/76:209 s. 112 och 144.

<sup>33</sup> Se a. prop., s. 113 och 140.

<sup>34</sup> Se Holmberg m.fl., *Grundlagarna* (1 jan. 2019, Version 3A, JUNO), kommentaren till 2 kap. 24 § och 8 kap. (vid rubriken "Civilrätt – offentlig rätt") regeringsformen.

kravet på personlig anmälan enbart var ogiltighet och att det därför inte rådde något tvivel om att reglerna i lagförslaget utgjorde civilrättsliga föreskrifter i regeringsformens mening och därför inte stred mot föreningsfriheten enligt regeringsformen. Konstitutionsutskottet synes ha instämt i denna bedömning av den formella förenligheten med regeringsformen, men framhöll att åtgärder av det aktuella slaget skulle innebära en inskränkning av möjligheterna för såväl politiska partier som fackföreningarna att i demokratisk ordning kunna fatta beslut i sina egna angelägenheter och därmed försämma förutsättningarna för den fria åsiktsbildningen samt att det i förarbetena till regeringsformen hade manats till stor varsamhet i detta hänseende.<sup>35</sup>

Formkrav och andra mera neutrala offentlighetsrättsliga regleringar anses inte utgöra begränsningar i regeringsformens mening.

### *Begränsningsförutsättningar*

Begränsningar av föreningsfriheten får, på samma sätt som gäller för samtliga begränsningsbara fri- och rättigheter, endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 § regeringsformen).

Utöver denna allmänna begränsningsram uppställs i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen särskilda förutsättningar för begränsningar av föreningsfriheten. Där framgår att föreningsfriheten får begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

---

<sup>35</sup> Se KU 1984/85:30, s. 5 och 16.

## Europakonventionen

Enligt artikel 11 i Europakonventionen har var och en rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Föreningsfriheten omfattar i första hand rätten att bilda och ansluta sig till en förening och att utan inblandning från det offentliga sida vara verksam i föreningen. Staten har emellertid även en skyldighet att se till att enskilda personer inte hindras av andra att utöva sina rättigheter. Det innebär blanda annat att staten under vissa omständigheter kan ha en skyldighet att ingripa i relationen mellan enskilda genom att vidta rimliga och lämpliga åtgärder för att säkerställa ett effektivt åtnjutande av föreningsfriheten.<sup>36</sup> Gränsen mellan en stats positiva och negativa förpliktelser låter sig inte definieras med exakthet. De principer som ska tillämpas är emellertid desamma. Oavsett om frågan gäller huruvida en stat har uppfyllt sina positiva skyldigheter eller huruvida en åtgärd från statens sida är berättigad så tillämpas samma bedömningskriterium; nämligen huruvida en rättvis balans mellan individens och samhällets intressen uppnås.<sup>37</sup>

Att enskilda kan bilda föreningar för att agera tillsammans inom områden där de har gemensamma intressen är enligt Europadomstolen en av de allra viktigaste aspekterna av föreningsfriheten. Det sätt på vilket den nationella rätten värnar om denna frihet samt hur den praktiskt tillämpas av myndigheterna visar hur demokratin mår i den aktuella staten.<sup>38</sup>

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

---

<sup>36</sup> Se *Wilson, National Union of Journalists m.fl. mot Förenade kungariket*, dom den 2 juli 2002, p. 41.

<sup>37</sup> Se *Sørensen och Rasmussen mot Danmark*, dom den 11 januari 2006, p. 58.

<sup>38</sup> Se *Sidiropoulos m.fl. mot Grekland*, dom den 10 juli 1998, p. 40.

Europadomstolen har i sin tolkning av artikel 11 uttalat att föreningars autonomi utgör en viktig aspekt av föreningsfriheten.<sup>39</sup> Föreningar har rätt att utforma sina egna stadgar och administrera sin egen verksamhet.<sup>40</sup> Medborgare ska ha möjlighet att bilda en juridisk person (*a legal entity*) för att gemensamt agera på ett område av gemensamt intresse.<sup>41</sup> Varje inblandning från statens sida måste motsvara ett angeläget samhälleligt behov (*a pressing social need*).<sup>42</sup> Detta hindrar emellertid inte stater från att, med respekt för proportionalitetsprincipen, ingripa för att upprätthålla rimliga formkrav som gäller föreningars bildande, funktion och inre organisatoriska struktur.<sup>43</sup> Fackföreningar är inte organ som enbart ägnar sig åt politiskt neutrala aspekter av sina medlemmars välbefinnande utan är ofta ideologiska, med starka åsikter i sociala och politiska frågor. En fackförening ska därför som utgångspunkt ha rätt att fritt välja sina medlemmar. Andra överväganden kan dock komma i fråga om föreningen eller fackföreningen har offentliga uppgifter som åläggs den eller om den erhåller statlig finansiering, så att det rimliga kan krävas att den accepterar medlemmar för att uppfylla vidare syften än att uppnå sina egna mål.<sup>44</sup>

## Något om ILO-konvention nr 87

Inom ramen för samarbetet i den Internationella arbetsorganisationen (ILO) har det utarbetats en lång rad konventioner på arbetsrättens område. I konvention nr 87 finns bestämmelser om föreningsfrihet och skydd för organisationsrätten.

I artikel 3 ges ett särskilt skydd för arbetsmarknadsorganisationernas rätt att själv bestämma sin verksamhet. Där föreskrivs att

---

<sup>39</sup> *Lovrić mot Kroatien*, dom den 4 april 2017, p. 71. Målet gällde i grunden en medlems rätt att föra talan i domstol mot ett beslut att utesluta honom från en förening. Domstolen uttalade alltså att föreningars organisatoriska autonomi utgör en viktig aspekt av deras föreningsfrihet enligt artikel 11. Domstolen konstaterade samtidigt i p. 72 att föreningsfriheten inte är absolut. En statlig inblandning i föreningars inre angelägenheter kan inte uteslutas helt. Särskilt när det gäller uteslutning av en medlem måste föreningar upprätthålla en minimistandard i enlighet med tillämplig gemensam standard etablerad av Europarådet.

<sup>40</sup> *Cheall mot Förenade kungariket*, beslut den 13 maj 1985 av den kommission som tidigare behandlade mål innan de nådde domstolen. Beslutet refereras till i bland annat den ovan angivna domen i *Lovrić mot Kroatien*, p. 54.

<sup>41</sup> *Tebieti Mühafize Cemiyeti och Israfilov mot Azerbajdzjan*, dom den 8 oktober 2009, p. 52.

<sup>42</sup> Samma avgörande p. 67.

<sup>43</sup> Samma avgörande p. 72.

<sup>44</sup> *Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen mot Förenade kungariket*, dom den 27 februari 2007, p. 39, 40 och 50.

arbetar- och arbetsgivarorganisationer ska äga rätt att avfatta sina stadgar och reglementen samt utse sina representanter i full frihet, organisera sin förvaltning och verksamhet samt fastställa sitt handlingsprogram. Offentliga myndigheter ska avhålla sig från varje ingripande som begränsar denna rätt eller inverkar menligt på dess lagenliga utövande.

Enligt artikel 8.2 får lagar inte avfattas eller tillämpas på ett sätt som kan vara ägnat att begränsa de garantier som fastställs i konventionen.

Det har, om det behövs för att skydda medlemmarnas intressen och för att garantera att organisationen drivs enligt demokratiska principer, ansetts vara förenligt med konventionen att det till exempel föreskrivs i lag att årliga möten ska hållas, att protokoll ska föras vid mötena, att beslut eller åtminstone de viktigaste besluten ska tas genom hemlig votering, att en viss andel av medlemmarna måste vara närvarande vid vissa möten, att särskild majoritet krävs för viss typ av beslut och att räkenskaperna ska vara förenliga med vissa regler. Föreskrifterna får dock inte vara utformade på sådant sätt att de allvarligt försvårar skötandet av fackföreningen i enlighet med rådande förhållanden och i princip gör det omöjligt att fatta beslut som är förenliga med dem.<sup>45</sup>

När det gäller förhållandet mellan fackföreningar och politiska partier gör sig två skilda perspektiv gällande. Å ena sidan får statsmakterna inte vidta åtgärder som syftar till att transformera fackföreningsrörelsen till ett instrument för uppnåendet av sina politiska mål. Å andra sidan får statsmakterna inte blanda sig i en fackförenings normala funktion på grund av föreningens frivilligt etablerade förhållande med ett visst politiskt parti.<sup>46</sup>

Bestämmelser som begränsar fackföreningars frihet att förvalta och använda sina medel som de vill för normala och lagliga fackliga ändamål är oförenliga med föreningsfrihetens principer.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Se Herzfeld Olsson, Petra, *Facklig föreningsfrihet som mänsklig rättighet* (2003), s. 148 med vidare hänvisningar.

<sup>46</sup> Se ILO, *Freedom of Association – Compilations of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 6:e uppl. (2018), p. 683.

<sup>47</sup> Se ILO, *Freedom of Association – Compilations of decisions of the Committee on Freedom of Association*, 6:e uppl. (2018), p. 724.



## 12.4.2 Vår bedömning

**Bedömning:** En samtyckesreglering som utformas som en civilrättslig reglering står inte i formell mening i strid med skyddet för föreningsfriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen. Lagstiftaren bör oavsett detta vara återhållsam med åtgärder som försämrar förutsättningarna för den fria åsiktsbildningen.

En samtyckesreglering som utformas så att den medför reella begränsningar av arbetsmarknadsorganisationers rätt att, inom ramen för sina stadgar och allmänna föreningsrättsliga principer, fritt använda sina tillgångar för att lämna bidrag för partipolitiska ändamål är inte förenlig med artikel 11 i Europakonventionen.

Vi tar här ställning till hur en reglering om krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller bidrag som en organisation på arbetsmarknaden lämnar för partipolitiska ändamål (fortsättningsvis *samtyckesreglering*) förhåller sig till föreningsfriheten enligt regeringsformen och Europakonventionen.

### Skälen för vår bedömning

#### *Förhållandet till regeringsformen*

Det kan till att börja med konstateras att en samtyckesreglering inte kan sorteras in under något av de särskilda begränsningsändamålen i 2 kap. 24 § andra stycket regeringsformen. Bedömningen av om en samtyckesreglering är förenlig med föreningsfriheten enligt regeringsformen blir därmed helt och hållet en fråga om huruvida regleringen kan anses utgöra en begränsning av denna frihet. Kommer man fram till att regleringen utgör en begränsning kan aldrig så tunga skäl göra att begränsningen är tillåten. Och kommer man fram till att den inte utgör en begränsning så behöver kraven på proportionalitet med mera i 2 kap. 21 § regeringsformen formellt sett inte iakttas.

Regeringsformens skydd för föreningsfriheten gäller gentemot det allmänna. Det innebär enligt förarbetena till regeringsformen att regleringar som är av rent civilrättslig karaktär inte inkräktar på grundlagens skydd för föreningsfriheten. Den strikta uppdelning som görs i förarbetena mellan fri- och rättighetsskyddets omfattning beroende på om det är fråga om en civil- eller offentligrättslig regler-

ing framstår visserligen som svår att förena med ett mera modernt synsätt på fri- och rättighetsområdet, men får såvitt vi kan bedöma alltjämt anses vara gällande rätt. Så länge en samtyckesreglering inte ges offentligrättsliga inslag, såsom till exempel ett straff- eller sanktionsavgiftssanktionerat förbud mot att lämna bidrag för partipolitiska ändamål, torde den alltså inte kunna anses utgöra en begränsning av föreningsfriheten enligt regeringsformen.

Trots att en samtyckesreglering av civilrättsligt slag alltså inte i formell mening torde kunna anses strida mot föreningsfriheten enligt regeringsformen gäller naturligtvis att lagstiftaren bör vara återhållsam med åtgärder som försämrar förutsättningarna för fackföreningarnas roll för den fria åsiktsbildningen.

### *Förhållandet till Europakonventionen*

En samtyckesreglering skulle förstås inte innebära att friheten att bilda en arbetsmarknadsorganisation begränsas. Frågan är i stället närmast om en sådan reglering skulle kunna sägas innebära att det allmänna begränsar rätten att inom sådana organisationer verka för gemensamma ändamål. En förening styrs normalt i enlighet med stadgar som medlemmarna enats om. I dessa brukar bland annat anges på vilken nivå i föreningen som olika beslut fattas. De grundläggande och principiellt viktiga besluten fattas vanligen på den högsta nivån: exempelvis på stämman där alla medlemmar i mindre föreningar kan delta eller på kongressen dit medlemmarna i större föreningar kan utse ombud. I båda fallen brukar medlemmarna ha rätt att lägga fram motioner för ställningstagande av det högsta organet.

Av redogörelsen i avsnitt 12.4.1 framgår att föreningars autonomi, inbegripet rätten att utforma sina egna stadgar och administrera sin egen verksamhet, utgör en viktig aspekt av föreningsfriheten enligt artikel 11. Europadomstolen har även särskilt lyft fram den politiska dimensionen av fackföreningars verksamhet.

Vår slutsats av Europadomstolens praxis är att arbetsmarknadsorganisationers rätt att, i enlighet med sina stadgar och allmänna föreningsrättsliga principer, fritt kunna använda sina tillgångar för att verka för politiska ändamål i medlemskollektivets gemensamma intresse är en central aspekt av föreningsfriheten enligt konventionen. En samtyckesreglering som begränsar denna rätt utgör således

en begränsning av föreningsfriheten enligt artikel 11. En sådan begränsning är tillåten endast om den avser att skydda något av de legitima intressen som framgår av artikel 11.2 samt motsvarar ett trängande socialt behov och är proportionerlig i förhållande till det legitima intresse eller ändamål som den avser att skydda eller uppnå. Även om man beaktar staternas bedömningsutrymme kan dessa förutsättningar enligt vår bedömning inte anses uppfyllda när det gäller en samtyckesreglering.

En reglering om frivillighet enligt dansk modell skulle inte hindra de förbund som berörs från att besluta om att ge bidrag till ett eller flera politiska partier inom ramen för de ändamål för vilka förbundet bildats. Även utan en sådan begränsning skulle en rätt till frivillighet för enskilda medlemmar när det gäller användningen av medlemsavgiften för partipolitiska ändamål möjligen kunna ses som att det allmänna föreskriver villkor som försvårar eller åtminstone påverkar genomförandet av beslut som fattats i stadgeenlig ordning och därmed begränsar förbundets rätt att verka för gemensamma ändamål. Skulle man komma fram till att en reglering om frivillighet av dansk modell begränsar den kollektiva aspekten av den fackliga föreningsfriheten torde frågan närmast bli om en sådan reglering skulle innebära att en rimlig balans uppnås mellan de enskilda medlemmarnas respektive föreningens intressen. Att den individuella aspekten av den fackliga föreningsfriheten i vissa situationer bör ges företräde framför den kollektiva aspekten framgår av Europadomstolens praxis. De individuella intressen som därvid lyfts fram av domstolen får dock möjligen anses vara av en annan kaliber än de som ska tillgodoses med en reglering enligt dansk modell.<sup>48</sup> Sammantaget bedömer vi att det är osäkert hur en reglering av dansk modell förhåller sig till artikel 11 i Europakonventionen.

---

<sup>48</sup> Se *Vlahov mot Kroatien*, dom den 5 maj 2022, p. 61 med hänvisningar. Staterna måste skydda individen mot varje form av missbruk av dominerande ställning från fackföreningarnas sida. Ett sådant missbruk kan till exempel föreligga där ett beslut om att utesluta en medlem inte är förenligt med föreningens stadgar eller om bestämmelserna i stadgarna är orimliga eller godtyckliga, eller där konsekvenserna av en uteslutning resulterar i exceptionella svårigheter för den enskilde. Till detta kommer att en form av missbruk också kan förekomma vid diskriminerande behandling, mot vilken staten är skyldig att vidta verkliga och effektiva åtgärder för att skydda.

## 12.5 Krav på medlems samtycke när en organisation på arbetsmarknaden lämnar bidrag till parti eller kandidat

**Bedömning:** Det bör inte införas några särskilda krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller bidrag som organisationer på arbetsmarknaden till partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter eller ersättare för ledamöter eller valkandidater.

Vi tar här ställning till frågan om det bör införas särskilda krav på samtycke från enskilda medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden när sådana organisationer vill ge bidrag till partier eller kandidater.

### Arbetsmarknadsorganisationer fattar beslut enligt sina stadgar

Organisationer på arbetsmarknaden är, som nämnts, normalt ideella föreningar. Större organisationer på arbetsmarknaden har en organisationsstruktur med flera föreningar som kan vara mer eller mindre självständiga i förhållande till varandra.

Det finns ingen särskild lag om ideella föreningar, men i rättspraxis har vissa grundläggande regler utvecklats. Eftersom det inte finns några direkt tillämpliga lagbestämmelser är i ideella föreningar olika interna organisationsformer möjliga, utifrån föreningens syfte, verksamhet och storlek. Men de flesta ideella föreningar är antagligen organiserade efter mönster av de ekonomiska föreningarna. Detta innebär att de har en medlemsförsamling (stämma) som beslutande organ och en styrelse som förvaltande organ. Vid sidan av stämman kan det, på grund av stadgarna eller genom beslut av stämman, finnas ett representativt organ som har hand om uppgifter i stämans ställe. Det kan kallas fullmäktigförsamling, representantförsamling eller något liknande. Det förekommer också, till exempel i vissa fackförbund, stadgebestämmelser om att frågor kan hänskjutas till en rådgivande eller beslutande medlemsomröstning.

Arbetsmarknadsorganisationer är i allmänhet uppbyggda på så sätt att föreningsorgan inom samma beslutskedja står i ett hierarkiskt förhållande till varandra, vilket innebär att styrelsen följer stämans instruktioner och att majoritetsbeslut fattas. En enskild medlem kan påverka genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till

förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress.

Friheten för arbetsmarknadsorganisationer att fritt bestämma över sin interna verksamhet är ett av den fackliga föreningsfrihetens grundläggande drag. Som framgått kan denna rätt emellertid i vissa fall komma i konflikt med den enskildes rättigheter och friheter, som medlem i förhållande till organisationen (se avsnitten 3.2.8 och 12.4.2).

Beslut som uppenbarligen är främmande för föreningens ändamål eller verksamhetsföremål, är inte bindande utan alla medlemmarnas samtycke. Om det inte finns stöd för det i stadgarna är det till exempel tveksamt om en ideell förening kan anslå medel till ett visst ändamål, som inte har anknytning till föreningens ändamål, utan alla medlemmarnas samtycke. I rättsfallet NJA 1987 s. 394 förde några medlemmar i ett fackförbund (ideell förening) ogiltighetstalan mot ett beslut av förbundet att avtala om kollektiv hemförsäkring för sina medlemmar. Såväl tingsrätten som hovrätten ansåg att beslutet var ogiltigt. Högsta domstolen fann emellertid inte att beslutet var uppenbart främmande för förbundets uppgift och därför inte på sådan grund ogiltigt. Se vidare om ideella föreningar i avsnitt 3.2.8.

### **Arbetsmarknadsorganisationer har en särskild ställning**

Den svenska modellen för att reglera förhållandena på arbetsmarknaden innebär att arbetsmarknadens parter har det huvudsakliga ansvaret för att reglera löner och andra anställningsvillkor. Med arbetsmarknadens parter avses arbetsgivare, arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer. Vi beskriver detta närmare i avsnitt 3.2.8. Lagstiftningen utgör i stora delar ett ramverk inom vilket arbetsmarknadens parter har stor frihet att i kollektivavtal reglera de närmare villkoren. Kollektivavtal tillämpas för huvuddelen av de anställda på arbetsmarknaden. Tvister löses i första hand genom förhandling.

Lagstiftningen understödjer detta system genom bestämmelser som utgör kollektiva spelregler, som främst återfinns i medbestämmandelagen. Till dessa hör den fackliga föreningsrätten.

## Tidigare behandling av frågan

Den parlamentariska kommittén om insyn i finansiering av partier (SOU 2016:74) hade senast i uppdrag analysera och ta ställning till om det borde införas särskilda regler om krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier eller valkandidater. Såväl kommittén som regeringen gjorde bedömningen att det inte borde införas några sådana regler, och motiverade ställningstagandet på i huvudsak följande sätt.

Organisationerna på arbetsmarknaden är demokratiskt uppbyggda och en enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress. Det är svårt att se hur ett minoritetsskydd skulle kunna utformas så att det innebär att en enskild medlem i en organisation, som lämnade bidrag till ett parti, skulle kunna välja att inte medverka till att ge bidrag till partiet. Det framstår inte som en tillfredsställande lösning att till exempel införa en ordning med differentierade medlemsavgifter för att uppnå detta syfte.

Att införa bestämmelser som begränsar vad organisationer på arbetsmarknaden får använda sina egna medel till eller som griper in i sådana ideella föreningars beslutsprocesser framstår vidare som mindre lämpligt med hänsyn till föreningsfriheten, inte minst för dess betydelse inom arbetsrätten och den svenska arbetsmarknadsmodellen. Det är viktigt att värna deras rätt och frihet att driva politisk och opinionsbildande verksamhet rörande sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Ett ingripande från det allmänna i dessa frågor skulle kunna starkt ifrågasättas från grundlagssynpunkt (se prop. 2017/18:55 s. 108).

Om många av medlemmarna i en organisation anser att organisationen inte ska lämna bidrag till ett visst parti kan det leda till att beslut fattas i behörig ordning inom organisationen om att sådana bidrag inte ska lämnas. Det finns också flera exempel på att fackförbund har upphört att lämna partibidrag.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Prop. 2017/18:55 s. 108 och SOU 2016:74 s. 380 och 381.

## Vår bedömning

Som vi har slagit fast i våra utgångspunkter är det en demokratisk rättighet att försöka påverka den politik som förs i Sverige, inte bara genom att rösta utan även mellan valen. Rättigheten gäller såväl enskilda personer som grupper, organisationer och företag. Denna rättighet bör inte begränsas.

Det förekommer, som vi har redogjort för, att organisationer på arbetsmarknaden ger stöd till vissa partier, ekonomiskt och på annat sätt. Det kan i många fall vara ett sätt att försöka påverka politiken i en viss riktning som organisationen anser vara fördelaktig för sina medlemmar.

Med hänsyn till den särställning som arbetsmarknadens organisationer har för att reglera villkoren på arbetsmarknaden, måste det samtidigt beaktas att möjligheten att stå utanför organisationen kan framstå som ett mindre fördelaktigt alternativ för en enskild arbetstagare eller arbetsgivare. Att organisationer på arbetsmarknaden använder sina medel, till exempel i form av intäkter från medlemsavgifter, för att påverka eller stötta vissa politiska partier kan därmed för den enskilda medlemmen upplevas som problematiskt. Det huvudsakliga skälet för medlemskapet är oftast inte av partipolitisk karaktär.

Arbetsmarknadsorganisationer är demokratiskt uppbyggda på så sätt att styrelsen följer stämmans instruktioner och att majoritetsbeslut fattas. En enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd i demokratisk ordning genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress. En medlem kan också väcka talan hos domstol om att ogiltigförklara ett beslut, vilket domstolen ska göra om det strider mot föreningens stadgar eller grundläggande rättsprinciper.

Organisationerna på arbetsmarknaden har en särskild ställning på arbetsrättens område. Sådana organisationer, och rätten att organisera sig i dem, lyfts också ofta fram som en viktig del av föreningsfriheten. Det är viktigt att värna deras rätt och frihet att verka i sakfrågor av betydelse för medlemmarna. Regeringen har också antagit ett antal principer som konkretiserar målet för politiken för det civila samhället och är vägledande för relationen till det civila samhällets organisationer. Principen om självständighet och oberoende inne-

bär bland annat att organisationerna självständigt ska kunna bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll från det offentliga.<sup>50</sup>

Vi har svårt att se hur en reglering skulle kunna utformas för att ge en medlem en verklig möjlighet att samtycka eller inte samtycka till att medlemsavgiften ska gå till bidrag till ett parti. Som även konstaterades när frågan senast utreddes, framstår det inte som en tillfredsställande lösning att den som säger nej till att ge bidrag skulle få betala en lägre medlemsavgift. En reglering enligt dansk modell anser vi inte heller vara ett bra alternativ, eftersom den ålägger organisationerna en betydande ekonomisk och administrativ börda utan att några egentliga konsekvenser för utrymmet att lämna bidrag uppnås.

Vidare anser kommittén, i likhet med vad som anfördes när frågan senast utreddes, att bestämmelser som begränsar vad organisationer på arbetsmarknaden får använda sina egna medel till, framstår som mindre lämpligt. Det är viktigt att värna arbetsmarknadsorganisationers rätt och frihet att driva politisk och opinionsbildande verksamhet rörande sakfrågor av betydelse för medlemmarna.

Ett ingripande från det allmänna i dessa frågor skulle – beroende på den närmare utformningen av regleringen – enligt den bedömning som vi har redovisat i avsnitt 12.4.2 kunna stå i strid med föreningsfriheten enligt Europakonventionen. Något förenklat är vår slutsats där, att varje reglering om krav på samtycke som innebär reella begränsningar av organisationernas rätt att fritt använda sina tillgångar för partipolitiska ändamål skulle stå i strid med Europakonventionen. En reglering om frivillighet enligt dansk modell skulle möjligen vara förenlig med Europakonventionen. Även om någon bestämd slutsats knappast kan dras innan saken formellt prövats är osäkerheten emellertid så pass betydande att det även av den anledningen kan finnas skäl att avstå från en sådan reglering.

Det bör också framhållas att oavsett vilken bedömning man gör i frågan huruvida en reglering om samtycke står i strid med föreningsfriheten enligt regeringsformen så begränsar en sådan reglering de facto den självständighet och det oberoende som föreningsfriheten avser att värna.

Något som har hänt sedan frågan utreddes senast är att färre organisationer på arbetsmarknaden ger bidrag till partier. Både antal orga-

---

<sup>50</sup> Prop. 2009/10:55 s. 55.



nisationer som ger bidrag och hur stora bidrag som ges beloppsmässigt har reducerats kraftigt sedan dess.

Kommittén anser mot denna bakgrund att det inte bör införas några särskilda krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier, sidoorganisationer till partier, ledamöter, ersättare för ledamöter eller valkandidater.

## 12.6 En svensk reglering efter dansk modell

I detta avsnitt övergår vi så, som vi nämnt inledningsvis, till att i enlighet med våra tilläggsdirektiv, redovisa hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilde medlemmen (fortsättningsvis *reglering om frivillighet*) och som liknar den danska regleringen, skulle kunna utformas. Därefter, i avsnitt 12.7, redovisar vi de ytterligare bedömningar som en sådan reglering föranleder vad gäller lagstiftningens förenlighet med regeringsformen, Europakonventionen och andra relevanta regelverk.

### 12.6.1 Allmänna utgångspunkter

I kapitel 9 har vi redogjort för vissa allmänna utgångspunkter för kommitténs arbete. Den redogörelsen har sitt fokus på de centrala delarna av kommitténs uppdrag; insyn i finansiering av partier och i kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka politiska beslut. Det handlar om frågor som är centrala för demokratins funktionssätt. En författningsreglering om frivillighet för medlemmar i arbetsmarknadsorganisationer vid bidrag för partipolitiska ändamål har andra syften och motiverar en delvis annan beskrivning av utgångspunkterna för kommitténs arbete.

Även här gäller naturligtvis att en reglering måste vara förenlig med fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen, europarätten och andra internationella åtaganden. Vi redovisar därför inte några regleringsmoment som enligt vår bedömning står i klar strid med fri- och rättighetsskyddet. Eftersom vi enligt tilläggsdirektivet ska redovisa en fullständig författningsreglering kan det emellertid

bli nödvändigt för oss att redovisa moment vars förenlighet med fri- och rättighetsskyddet kan diskuteras.

Det finns i svensk rätt inte några regler som ger enskilda medlemmar utrymme att med rättslig verkan gentemot en förening förklara vad medlemsavgiften får eller inte får användas till. Sådana frågor avgörs i stället av föreningens stadgar och genom majoritetsbeslut i den ordning som stadgarna och allmänna föreningsrättsliga regler föreskriver. Införandet av en reglering om frivillighet skulle alltså innebära en principiell nyhet i svensk rätt. En sådan reglering skulle också – även om man kommer fram till att den i och för sig är förenlig med föreningsfriheten – otvivelaktigt röra sig i föreningsfrihetens gränsmarker (se avsnitt 12.4). Sammantaget innebär detta att försiktighet bör iakttas vid regelverkets utformning.

Avslutningsvis ska här nämnas en utgångspunkt som vi har tillmätt stor betydelse: Det är angeläget att en reglering om frivillighet utformas så att organisationerna på arbetsmarknaden inte åläggs en betungande administrativ och ekonomisk börda som inte kan motiveras i förhållande till de motstående intressen som gör sig gällande.

### 12.6.2 Vad som ska uppnås med regleringen – syfte och rättsliga konsekvenser

**Bedömning:** En reglering om frivillighet ska syfta till att säkerställa att en arbetstagare eller arbetsgivare som är medlem i en organisation på arbetsmarknaden inte mot sin vilja ska behöva acceptera att organisationen lämnar bidrag till partier och kandidater som utgår som en andel av dennes medlemsavgift.

Regleringen ska i övrigt inte innebära några begränsningar av organisationens rätt att i enlighet med sina stadgar och allmänna föreningsrättsliga regler lämna bidrag till partier och kandidater.

Innan vi går över till utformningen av de enskilda bestämmelserna i en reglering om frivillighet inleder vi med att ta ställning till vilket syfte och vilka rättsliga konsekvenser regleringen ska ha.

## Skälen för vår bedömning

Vårt uppdrag är att redovisa hur en reglering om frivillighet som liknar den danska lagstiftningen skulle kunna se ut. En analys av bestämmelserna i 1 och 2 §§ partiregnskabsloven mynnar enligt vår bedömning ut i slutsatsen att det finns tre definierande aspekter som utgör den rättsliga kärnan i den danska lagstiftningen och som måste ingå som moment även i en svensk reglering för att denna ska kunna sägas likna den danska.

Det första – och mest centrala – momentet är att regleringen inte innebär några begränsningar av berörda organisationers rätt att i enlighet med sina stadgar och allmänna föreningsrättsliga regler lämna bidrag av valfri storlek för partipolitiska ändamål, så länge bidragen inte omfattar andelar av medlemsavgifter som har betalats in av medlemmar som har avgett en förklaring om att de inte vill att avgiften används för sådana ändamål. Denna innebörd av den danska lagstiftningen framgår för övrigt tydligt av direktiven. Som framgår av avsnitten 12.4.2 och 12.5 är det dessutom vår bedömning att en reglering som innebär reella begränsningar av hur en förening använder sina samlade tillgångar inte skulle vara förenlig med föreningsfriheten.

Det andra momentet är i praktiken en nödvändig konsekvens av det första: Frivilligheten för en medlem gäller endast i förhållande till användningen av dennes medlemsavgift i strikt mening; dvs. i förhållande till bidrag som utgår som en andel av medlemsavgiften.

Det tredje momentet är att rätten till frivillighet tillerkänns enskilda medlemmar i deras egenskap av arbetstagare och arbetsgivare. Frivilligheten gäller alltså till exempel för fysiska personer som är medlemmar i ett fackförbund och för enskilda arbetsgivare som är medlemmar i en branschorganisation. Frivilligheten gäller däremot inte för förbund i deras egenskap av medlemmar i huvudorganisationer, och inte heller för lokala avdelningar i förhållande till förbund. Detta har sin grund i att regleringen motiveras av hänsynen till den enskildes politiska självbestämmanderätt i förhållande till de olägenheter som det kan innebära för en arbetstagare eller arbetsgivare att vara oorganiserad. Att det är motsvarande hänsyn som ligger bakom vårt uppdrag framgår av direktiven där det bland annat anges just att möjligheten att stå utanför organisationerna på arbetsmarknaden i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för enskilda arbetstagare och arbetsgivare.

### 12.6.3 De bidrag som ska vara frivilliga för enskild medlem

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

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

Vi inleder med att ta ställning till vilka bidrag som ska vara frivilliga för en enskild medlem.

#### Skälen för vår bedömning

I föregående avsnitt har vi konstaterat att frivilligheten för en medlem ska gälla endast i förhållande till bidrag som utgår som en andel av medlemsavgiften. Med detta avses bidrag vars storlek är en direkt funktion av antalet medlemmar. Ett bidrag som till exempel beräknas utifrån ett visst belopp per medlem eller en viss procentsats av de samlade medlemsavgifterna utgår alltså som en andel av medlemsavgifterna i nu aktuell mening.

Denna förutsättning innebär i sig att rätten till frivillighet i praktiken endast kommer att kunna aktualiseras i förhållande till penningbidrag. Direktiven tar också sikte på just ekonomiskt stöd. Även om det i teorin inte går att utesluta situationer där en bestämd andel av medlemsavgiften tas i anspråk för att bestrida kostnaden för till exempel en tjänst eller vara som tillhandahålls ett parti, så talar intresset av en reglering som är tydlig och enkel att tillämpa för att tillämpningsområdet uttryckligen begränsas till prestationer i form av pengar som ges helt eller delvis utan någon motprestation (jfr 2 § insynslagen).

När det så gäller den relevanta mottagarkretsen bör denna bestämmas något vidare än vad som uttryckligen anges i direktiven. Enligt vår uppfattning bör frivilligheten alltså inte gälla endast i förhållande till bidrag som ges till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater, utan även i förhållande till bidrag som ges till en sidoorganisation till ett parti eller till en ideell förening inom ett

parti eller en sidoorganisation. Respekten för den enskildes politiska självbestämmande gör sig rimligen lika starkt gällande i fråga om bidrag till politiska partiers sidoorganisationer.

En särskild fråga som tas upp i direktiven är vad begreppet politiskt parti bör ha för innebörd i en reglering om frivillighet. Såvitt vi känner till förekommer det inte bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till andra politiska partier än sådana som omfattas av reglerna i insynslagen. Vi har därför stannat vid att det inte finns något behov av att i en reglering om frivillighet laborera med en bredare, eller för den delen smalare, partidefinition än den som gäller enligt insynslagen. Med parti ska således avses ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Den relevanta kretsen av bidragsmottagare i en reglering om frivillighet bör alltså motsvara kretsen av redovisningsskyldiga enligt insynslagen. När det gäller valkandidater bör även sådana kandidater som inte väljs till ledamot eller ersättare för ledamot, och som därför inte är redovisningsskyldiga enligt insynslagen, omfattas.

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

#### 12.6.4 De organisationer som ska omfattas av regleringen

**Bedömning:** Regleringen om frivillighet ska gälla i en organisation på förbunds nivå som utgör en sådan sammanslutning av arbetstagare eller arbetsgivare som avses i 6 § första stycket medbestämmandelagen.

För att de enskilda bestämmelserna i regleringen om medlems rättigheter och organisationens åligganden ska vara tillämpliga ska som ytterligare förutsättning gälla att organisationen lämnar bidrag för partipolitiska ändamål.

Vi fortsätter med att ta ställning till vilka organisationer som bör omfattas av en reglering om frivillighet.

## Skälen för vår bedömning

Uppdraget att redovisa en reglering om frivillighet har sin grund i att den särställning som arbetsmarknadens organisationer har i det svenska samhället gör att möjligheten att stå utanför en sådan organisation i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för enskilda arbetstagare eller arbetsgivare.

De centrala bestämmelserna om arbetsmarknadens organisationer och deras ställning finns i lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet (medbestämmandelagen). Det framstår som en given utgångspunkt att en reglering om frivillighet som motiveras av vissa organisationers särställning ska gälla just i de organisationer som åtnjuter en sådan särställning. Regleringen ska därför som utgångspunkt gälla i sådana sammanslutningar av arbetstagare eller arbetsgivare som utgör en arbetstagar- respektive arbetsgivarorganisation enligt definitionen i 6 § första stycket medbestämmandelagen. Där framgår att med arbetstagarorganisation avses en sådan sammanslutning av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållandet till arbetsgivaren och att med arbetsgivarorganisation avses en motsvarande sammanslutning på arbetsgivar- sidan.

Enligt 6 § tredje stycket medbestämmandelagen gäller bestämmelserna om arbetstagar- eller arbetsgivarorganisationer i den lagen i tillämpliga delar även sammanslutningar av flera sådana organisationer. Frågan är om det finns skäl att göra en motsvarande utvidgning i en reglering om frivillighet. Det kan då konstateras att i den mån en sådan sammanslutning (såsom till exempel Svenskt Näringsliv) även har enskilda arbetstagare eller arbetsgivare som medlemmar, så utgör sammanslutningen även en arbetstagar- eller arbetsgivarorganisation enligt 6 § första stycket medbestämmandelagen. Och om sammanslutningen (såsom till exempel LO) inte har enskilda arbetstagare eller arbetsgivare som medlemmar finns det heller inte några medlemmar som bestämmelserna i en reglering om frivillighet skulle vara tillämpliga på. Det finns med andra ord inte något skäl att låta även sådana sammanslutningar omfattas av en reglering om frivillighet.

Ytterligare en fråga är om det finns anledning att utesluta lokala arbetsmarknadsorganisationer (jfr. 6 § andra stycket medbestämmandelagen) från tillämpningsområdet, och alltså låta regleringen

vara tillämplig endast på förbunds nivå. Som ska framgå nedan (se avsnitten 12.6.6 och 12.6.7) bedömer vi att det ska ställas krav på att organisationen anlitar en auktoriserad revisor för att hantera medlemmarnas viljeförklaringar. Detta skulle innebära en kostnad för de lokala avdelningarna som knappast är försvarlig i förhållande till ändamålet med regleringen. Vidare får möjligheten för en enskild medlem att påverka beslut i bidragsfrågor antas vara avsevärt större i lokala organisationer. Vår bedömning är därför att en reglering om frivillighet ska gälla endast i organisationer på förbunds nivå.

Som framgår av avsnitten 12.6.2 och 12.6.3 ska rätten till frivillighet gälla endast i förhållande till bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna; dvs. det är endast beträffande sådana bidrag som en medlems inställning ska kunna ha någon rättslig inverkan på föreningens dispositioner. Frågan blir då om de olika bestämmelserna i en reglering om frivillighet trots detta bör gälla även i andra organisationer än de som lämnar sådana bidrag. Tre alternativ framstår som möjliga.

Den *första alternativet* innebär att regleringen om frivillighet ska vara tillämplig i alla organisationer på förbunds nivå oavsett om de faktiskt lämnar bidrag för partipolitiska ändamål.

Det *andra alternativet* innebär att regleringen ska vara tillämplig i de organisationer på förbunds nivå som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål, även om dessa bidrag inte utgår som en andel av medlemsavgifterna.

Det *tredje alternativet* är att regleringen ska vara tillämplig endast i de organisationer på förbunds nivå som lämnar sådana bidrag som omfattas av rätten till frivillighet; dvs. sådana som utgår som en andel av medlemsavgifterna.

Vi anser att det är uteslutet att välja det första alternativet. Det går helt enkelt inte att motivera varför till exempel fackförbundet Kommunal, som har drygt en halv miljon medlemmar och som inte längre lämnar några bidrag för partipolitiska ändamål, skulle behöva åläggas den administrativa och ekonomiska börda som regleringen kommer att innebära.

Det tredje alternativet kan förefalla logiskt tilltalande eftersom det innebär att endast de organisationer som faktiskt lämnar sådana bidrag som ska vara frivilliga för de enskilda medlemmarna behöver tillämpa regleringen. Vi har trots detta stannat vid att förorda det andra alternativet. Beträffande samtliga de organisationer som läm-

nar bidrag för partipolitiska ändamål kan medlemmarna ha ett befogat intresse av att på ett mera formaliserat sätt kunna ge uttryck för att man motsätter sig att organisationen man tillhör, och kan känna sig förpliktad att tillhöra, lämnar penningbidrag till ett visst politiskt parti. Alternativet balanserar på ett rimligt sätt detta intresse med organisationernas intresse av att inte i onödan påföras ökade kostnader och krav på administration. Detta alternativ motsvarar även den ordning som vi har uppfattat gäller i Danmark.

### 12.6.5 Rätt för medlem att avge en förklaring

**Bedömning:** En arbetstagare eller arbetsgivare som är medlem i en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska ha rätt att avge en förklaring om att dennes medlemsavgift inte får användas för sådana bidrag.

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

I detta avsnitt tar vi ställning till hur frivilligheten ska manifesteras i förhållande till organisationen.

### Skälen för vår bedömning

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

Bestämmelser om frivillighet för enskilda medlemmar innebär i praktiken en form av partiell vetorätt. Den modell som är bäst förenlig med detta synsätt är den danska. Det skulle enligt vår uppfattning vara en ur ett principiellt perspektiv tveksam ordning att de medlemmar som inte har några invändningar mot bidragsbeslut, som har fattats av föreningskollektivet i enlighet med stadgarna och allmänna föreningsrättsliga regler, skulle behöva vidta en aktiv åtgärd för att



beslutet ska vara gällande i förhållande till dem. Det bör därför föreskrivas att en arbetstagare eller arbetsgivare som inte vill att medlemsavgiften används för bidrag för partipolitiska ändamål ska ha rätt att avge en förklaring om det.

Enligt dansk rätt gäller en sådan förklaring till dess att den återkallas av medlemmen. Det är en logisk ordning som dessutom är ägnad att minimera den administrativa och ekonomiska bördan för organisationerna. Motsvarande ordning bör därför gälla även enligt en svensk reglering.

Att det endast är arbetstagare och arbetsgivare, och inte organisationer på arbetsmarknaden, som ska ha rätt att avge en förklaring framgår av våra överväganden i avsnitt 12.6.2.

Att rätten att avge en förklaring ska gälla i förhållande till de organisationer som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål – även om de inte lämnar bidrag som en andel av medlemsavgifterna – framgår av våra överväganden i avsnitt 12.6.4.

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

### 12.6.6 Förklaringar och återkallelser ska ställas till och behandlas av en auktoriserad revisor

**Bedömning:** Förklaringar och återkallelser ska ställas till och behandlas av organisationens revisor.

Revisorn ska få lämna anvisningar om sättet för avgivande av förklaringar eller återkallelser.

Revisorn ska vara auktoriserad enligt bestämmelserna i 4 § revisorslagen eller ett sådant registrerat revisionsbolag som avses i 19 § revisionslagen.

En fråga som behöver besvaras är hur man säkerställer att den känsliga information som ligger i en förklaring eller återkallelse ges ett tillräckligt starkt skydd.

## Något om auktoriserade revisorer

I revisorslagen (2001:883) och revisionslagen (1999:1079) finns bestämmelser om revisorer och revision.

Behörighetskraven för auktoriserade revisorer finns i 4 § revisorslagen. Till revisor får enligt 19 § revisionslagen även ett registrerat revisionsbolag utses.

Med revisionsverksamhet avses enligt 2 § punkten 8 revisorslagen verksamhet som består i sådan granskning av förvaltning eller ekonomisk information eller hållbarhetsinformation som utmynnar i en rapport eller någon annan handling som är avsedd att utgöra bedömningsunderlag även för någon annan än uppdragsgivaren, samt rådgivning eller annat biträde som motiveras av iakttagelser vid sådan granskning.

En revisor ska enligt 19 § revisorslagen iakttä god revisorssed. Skyldigheten att iakttä god revisorssed gäller enligt vad företrädare för FAR har uppgett för oss även när en revisor utför andra uppgifter än sådana som utgör revisionsverksamhet.

Om revisionsverksamheten utövas i ett handelsbolag eller ett aktiebolag, får enligt 10 § revisorslagen ingen annan verksamhet utövas i bolaget än sådan som har ett naturligt samband med revisionsverksamhet. En motsvarande bestämmelse för de enskilda revisorernas del finns i 25 § revisorslagen. Enligt den bestämmelsen får en revisor inte utöva annan verksamhet än revisionsverksamhet eller verksamhet som har ett naturligt samband därmed, om utövandet är av sådan art eller omfattning att det kan rubba förtroendet för revisorns opartiskhet eller självständighet, eller utövandet på annat sätt är oförenligt med den ställning som följer av behörigheten att utföra lagstadgad revision.

## Skälen för vårt förslag

Av en förklaring eller återkallelse kan normalt sett vissa slutsatser dras om den politiska åskådningen hos den som avger förklaringen eller återkallelsen. För att systemet med förklaringar och återkallelser ska fungera förutsätts vidare att det förs en förteckning över vilka medlemmar som har avgett en förklaring, en förteckning som i någon mening kan sägas utgöra ett register över politiska åsikter. Det ligger mot denna bakgrund i öppen dag att en reglering om frivillighet

måste kombineras med ett starkt integritetsskydd. Ett grundläggande krav vid utformningen av ett sådant skydd måste enligt vår bedömning vara att organisationen måste avskäras alla möjligheter att ta del av uppgifter som kan avslöja identiteten på den som har avgett en förklaring eller återkallelse.

Uppgiften att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser bör därför i stället – på motsvarande sätt som gäller enligt den danska lagstiftningen – anförtros organisationens revisor. Det ska dessutom ställas krav på att revisorn är auktoriserad. Genom att låta en auktoriserad revisor ansvara för behandlingen säkerställs att uppgifterna hanteras inom ett väletablerat yrkesetiskt ramverk samt inom ramen för en befintlig och fungerande struktur för hantering av känsliga uppgifter. Det framstår också som olämpligt att ålägga den som saknar ett sådant ramverk och en sådan struktur en sådan straffsanktionerad tystnadsplikt som vi bedömer bör finnas (se avsnitt 12.6.9).

Enligt revisionslagen kan ett registrerat revisionsbolag utses till revisor. Den möjligheten bör gälla även här.

Vi har vid vårt möte med representanter för FAR tagit upp frågan om hur ett uppdrag enligt en reglering om frivillighet skulle förhålla sig till bestämmelserna i 10 och 25 §§ revisorslagen, och då fått svaret att detta enligt deras preliminära bedömning skulle utgöra sådan verksamhet som har ett naturligt samband med revisionsverksamhet i bestämmelsernas mening. Vi har ingen anledning att ifrågasätta denna bedömning.

Revisorn ska vara personuppgiftsansvarig för hanteringen av förklaringar och återkallelser (se avsnitt 12.6.8). Revisorn bör därför ha rätt att ge anvisningar om det sätt på vilket en förklaring eller återkallelse ska avges. Så ska revisorn till exempel kunna bestämma en ordning motsvarande den danska, där alltså en fysisk blankett ska skickas, att en förklaring endast får skickas via mejl eller att förklaringen ska avges genom en av revisorn tillhandahållen webb-baserad funktion för avgivande av förklaringar och återkallelser med e-legitimation. Vidare ska revisorn kunna meddela de formkrav som behövs för att identiteten på avsändaren ska kunna kontrolleras.

### 12.6.7 Organisationens och revisorns åligganden

**Bedömning:** En organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ska vara skyldig att ge en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett sådant uppdrag ska utse en i bolaget verksam auktoriserad revisor att vara huvudansvarig.

Organisationen ska vidare vara skyldig att

- kontinuerligt informera sina medlemmar om rätten att avge en förklaring eller återkallelse, och
- sätta ned bidrag för partipolitiska ändamål som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring.

Om ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse har ställts till organisationen ska meddelandet utan dröjsmål och, om det är möjligt, utan att mottagaren tar del av uppgifter om avsändarens identitet vidarebefordras till revisorn.

En revisor som har fått i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska årligen samt på begäran lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring.

Vi tar här ställning till vilka skyldigheter organisationen och revisorn bör ha i en reglering om frivillighet.

#### Skälen för vår bedömning

Vi har i avsnitt 12.6.4 gjort bedömningen att bestämmelserna i en reglering om frivillighet ska vara tillämpliga i organisationer på arbetsmarknaden på förbunds nivå som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål. När fortsättningsvis i detta avsnitt talas om organisationer avses sådana organisationer.

Vi har i avsnitt 12.6.6 gjort bedömningen att förklaringar och återkallelser ska tas emot och behandlas av en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag. För att det inte ska råda någon

tvekan om att detta gäller även i organisationer som normalt sett inte har en sådan revisor ska det uttryckligen föreskrivas att organisationen ska ge en auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser.

Regleringen om frivillighet ska gälla endast på förbunds nivå. Det innebär att de organisationer som berörs av regleringen normalt sett redan har en auktoriserad revisor eller ett revisionsbolag som utför revision och som de kan ge i uppdrag att utföra uppgifter även enligt en reglering om frivillighet. Om organisation inte har en sådan revisor kommer regleringen att medföra en skyldighet att anlita en auktoriserad revisor eller ett revisionsbolag särskilt för att utföra dessa uppgifter.

Bestämmelser om huvudansvarig för revisionen när ett revisionsbolag utsetts till revisor finns i 17 § revisorslagen. Där framgår att revisionsbolaget för varje uppdrag som det åtar sig och som utgör revisionsverksamhet ska utse en av de yrkesverksamma revisorerna i bolaget att vara huvudansvarig. Den huvudansvariga ska vara auktoriserad revisor, om det behövs för att uppfylla föreskrifter i lag eller annan författning.

De uppgifter som ett revisionsbolag ska utföra enligt en reglering om frivillighet utgör inte revisionsverksamhet enligt revisorslagen (se avsnitt 12.6.6). 17 § revisorslagen är därför inte tillämplig på ett revisionsbolag som utför sådana uppgifter. Därför bör det i regleringen om frivillighet införas en särskild bestämmelse om att ett registrerat revisionsbolag som åtar sig ett uppdrag enligt regleringen ska utse en i bolaget verksam auktoriserad revisor att vara huvudansvarig.

Organisationen ska vidare vara skyldig att kontinuerligt informera sina medlemmar om rätten att avge förklaringar och återkallelser. Att som i den danska lagstiftningen föreskriva att det ska ske årligen, eller med något annat intervall, anses vi vara mindre ändamålsenligt. Det kan nämligen med en sådan utformning av bestämmelsen vara svårt att fånga in situationer där en organisation som tidigare inte har lämnat bidrag för partipolitiska ändamål beslutar sig för att börja med det.

Som vi har kommit fram till i avsnitt 12.6.2 ska en reglering om frivillighet inte innebära några andra inskränkningar av organisationens dispositionsrätt än att de inte får ge bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna för de medlemmar som avgett en för-

klaring. Vi anser att det – till skillnad från i den danska lagstiftningen – uttryckligen bör framgå av regleringen att organisationen är skyldig att sätta ned ett sådant bidrag proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring.

Det kan antas att förklaringar och återkallelser av misstag ibland kommer att ställas till organisationen i stället för till revisorn. För att i görligaste mån upprätthålla integritetsskyddet i sådana situationer bör det föreskrivas att den som för organisationens räkning tar emot ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse ska vara skyldig att utan dröjsmål, och – om situationen tillåter – utan att denne tar del av uppgift om identiteten på avsändaren, vidarebefordra meddelandet till revisorn.

Den revisor som har fått i uppdrag att hantera förklaringar och återkallelser ska informera organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring, såväl årligen som efter begäran av organisationen.

### 12.6.8 Behandling av personuppgifter

**Bedömning:** Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen är tillämpliga på den behandling av personuppgifter som föranleds av regleringen om frivillighet. I förtydligande syfte bör regleringen trots detta innehålla vissa specifika bestämmelser om personuppgiftsbehandlingen.

Det förtydligas att en revisor som ges i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser får, för ändamålet att kunna lämna upplysningar till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring, föra ett register över vilka medlemmar som har avgett en förklaring. En medlem som återkallar sin förklaring ska avregistreras utan onödigt dröjsmål. Uppgifter om att en medlem tidigare har varit registrerad får därefter inte behandlas.

Det förtydligas vidare att en revisor får behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt regleringen om frivillighet eller om det är nödvändigt med anledning av att en annan

revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör på annan grund.

Det föreskrivs att revisorn ska vara personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som föranleds av uppdraget.

I detta avsnitt tar vi ställning till om det bör meddelas särskilda regler beträffande den personuppgiftshantering som revisorn kommer att behöva utföra. Huruvida personuppgiftshanteringen är förenlig med det dataskyddsrättsliga regelverket och skyddet för den personliga integriteten behandlar vi i avsnitt 12.7.2.

## Skälen för vår bedömning

En reglering om frivillighet av det slag som vi har redovisat förutsätter att revisorn får tillgång till en medlemsförteckning från uppdragsgivaren samt för ett register över vilka som har avgett en förklaring. Bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen är tillämpliga på denna hantering av personuppgifter.<sup>51</sup>

En förklaring gäller endast till dess att den återkallas och är där efter inte relevant för ändamålet med hanteringen. Det får därmed anses följa av dataskyddsförordningens krav på att de personuppgifter som behandlas ska vara relevanta, korrekta och om nödvändigt uppdaterade<sup>52</sup>, att en medlem som återkallar sin förklaring ska avregistreras samt att det därefter inte får behandlas uppgifter om att medlemmen tidigare har varit registrerad. I förtydligande syfte bör det dock föreskrivas i en reglering om frivillighet att en revisor, för ändamålet att kunna lämna upplysningar till den uppdragsgivande organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring, får föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring, samt att en medlem som återkallar sin förklaring ska avregistreras utan dröjsmål och att uppgifter som utvisar att medlemmen tidigare avgett en förklaring därefter inte får behandlas.

<sup>51</sup> Se artikel 2 Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) och 1 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

<sup>52</sup> Artikel 5.1 c och d EU:s dataskyddsförordning.

Uppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening är enligt det dataskyddsrättsliga regelverket känsliga personuppgifter.<sup>53</sup> Även för behandling av personnummer gäller särskilda förutsättningar.<sup>54</sup> En särskild bestämmelse som ger ett uttryckligt stöd, och samtidigt tydligt anger de godtagbara ändamålen, för behandlingen av sådana uppgifter bör finnas med i regleringen. Det ska därför föreskrivas att, utöver den behandling som är nödvändig för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt regleringen om frivillighet, en revisor får behandla personnummer samt personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening endast om det är nödvändigt med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör på annan grund.

En särskild fråga är den om vem som ska anses vara personuppgiftsansvarig för personuppgiftsbehandlingen.

Genom lag eller förordning kan det bestämmas vem som är personuppgiftsansvarig för en viss behandling av personuppgifter, om ändamålen och medlen för behandlingen av personuppgifterna också bestäms i författning.<sup>55</sup> Ändamålen och medlen för behandling av personuppgifter framgår av den reglering om frivillighet som vi har redovisat. Eftersom ett av de bärande momenten i den reglering vi redovisar är att en arbetsmarknadsorganisation ska vara helt avskuren från behandlingen av förklaringar och återkallelser, kan personuppgiftsansvaret inte rimligen ligga på organisationen. Även utan någon särskild föreskrift torde revisorn därför vara att anse som personuppgiftsansvarig. Detta bör dock uttryckligen framgå av regleringen.

### 12.6.9 Tystnadsplikt

**Bedömning:** Den som vid hantering enligt bestämmelserna i regleringen om frivillighet tar del av uppgifter som kan avslöja identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse ska inte obehörigen få röja uppgiften. Den som bryter mot tystnadsplikten ska kunna ådömas straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

<sup>53</sup> Artikel 9 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 1 § dataskyddslagen.

<sup>54</sup> 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

<sup>55</sup> Se artikel 4 sjunde punkten och skäl 45 EU:s dataskyddsförordning.



I detta avsnitt behandlar vi frågan om tystnadsplikt samt om sanktioner för den bryter mot tystnadsplikten.

## Något om röjandeförbud och sanktioner

Enligt 20 kap. 3 § brottsbalken döms den som röjer eller olovligen utnyttjar en uppgift som han eller hon är skyldig att hemlighålla enligt lag för brott mot tystnadsplikt till böter eller fängelse i högst två år. Den som av oaktsamhet begår en sådan gärning döms till böter. Om gärningen är ringa utgör den inte brott. Om brottet är grovt, döms för grovt brott mot tystnadsplikt till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömningen av om brottet är grovt ska det särskilt beaktas om gärningen kunnat medföra allvarlig skada, avsett ett stort antal uppgifter eller annars varit av särskilt farlig art.

Bestämmelser om tystnadsplikt för andra än myndighetsanställda finns i ett stort antal lagar. Som exempel kan nämnas att en advokat enligt 8 kap. 4 § första stycket rättegångsbalken är skyldig att förtiga vad han får kännedom om i sin yrkesutövning när god advokat-sed kräver detta. Ett annat exempel är 26 § revisorslagen enligt vilken en revisor inte obehörigen får röja uppgifter som revisorn har fått i sin yrkesutövning.

Om inget annat är föreskrivet kan den som bryter mot tystnadsplikten enligt en sådan bestämmelse dömas till straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken. Som exempel på en bestämmelse om tystnadsplikt där straffansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken inte kan ådömas kan nämnas 6 § lagen (2018:558) om företagshemligheter jämförd med 28 § första stycket samma lag. Tystnadsplikten är där i stället sanktionerad genom skadeståndsansvar. En motsvarande ordning finns i medbestämmandelagen. Enligt 56 § i den lagen ska arbetsgivare eller arbetstagare som bryter mot tystnadsplikt som avses i lagen ersätta uppkommen skada samt ska ej följa ansvar enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

## Skälen för vår bedömning

I avsnitt 12.6.6 har vi gjort bedömningen att uppgifter som kan avslöja identiteten på den som har avgett en förklaring eller återkallelse är så känsliga att behandlingen av dem inte kan anförtrös arbetsmark-

nadsorganisationerna själva utan i stället måste uppdras åt en auktoriserad revisor. För att ytterligare stärka integritetsskyddet anser vi att det – på motsvarande sätt som i den danska lagstiftningen – dessutom ska föreskrivas att den som vid hantering enligt regleringen om frivillighet tar del av sådana uppgifter inte obehörigen får röja dem.

En revisor kommer inom ramen för ett uppdrag enligt den nya regleringen även att få del av uppgifter om vilka som är medlemmar i den uppdragsgivande organisationen. Sådana uppgifter än enligt det dataskyddsrättsliga regelverket känsliga personuppgifter. Röjandeförbudet bör därför gälla även för uppgifter som kan avslöja identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation.

Tystnadsplikten bör sanktioneras genom straffansvar. Det krävs ingen uttrycklig bestämmelse för att 20 kap. 3 § brottsbalken ska vara tillämplig på överträdelser av en bestämmelse om tystnadsplikt i regleringen om frivillighet. Med tanke på att bestämmelsen kommer att omfatta även personer som kanske aldrig tidigare har träffats av bestämmelser om straffsanktionerad tystnadsplikt bör det dock tas in en erinran om straffansvaret i bestämmelsen.

För revisorernas del finns det redan en bestämmelse om tystnadsplikt under straffansvar i 26 § revisorslagen som såvitt vi kan bedöma torde vara tillämplig även när en revisor utför uppgifter enligt regleringen om frivillighet, eftersom det är fråga om revisors yrkesutövning. Detta utgör dock inte skäl att särskilt undanta revisorerna från en bestämmelse om tystnadsplikt i regleringen om frivillighet. För tydlighetens skull bör det framgå av bestämmelsen att tystnadsplikten gäller för en revisor även i förhållande till uppdragsgivaren.

### 12.6.10 Regleringen placeras i en ny lag

**Bedömning:** En reglering om frivillighet bör placeras i en ny lag; lagen med vissa bestämmelser om bidrag från arbetsmarknadsorganisationer för partipolitiska ändamål.

Vi tar här ställning till frågan om var den nya regleringen ska placeras.

## Skälen för vår bedömning

Den reglering om frivillighet som vi redovisar omfattar sex paragrafer. Med tanke på denna begränsade omfattning har vi i första hand övervägt alternativet att föra in regleringen i någon befintlig författning.

Ett tänkbart sådant alternativ är att föra in regleringen i insynslagen. Så är motsvarande reglering i Danmark placerad i den danska partiräkenskapslagen tillsammans med sådana bestämmelser som finns i den svenska insynslagen. Detta har emellertid att göra med att de båda regelverken antogs samtidigt som en del av en blocköverenskridande överenskommelse (se avsnitt 12.3.1). Insynslagen innehåller bestämmelser som har till syfte att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet. En reglering om frivillighet har inte något sådant syfte.

Ett annat tänkbart alternativ är att föra in regleringen i medbestämmandelagen. Den lagen innehåller förvisso centrala bestämmelser om arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer. Den tar emellertid sikte på förhållandet mellan dessa organisationer och mellan arbetsgivare och arbetstagare. En rent associationsrättslig reglering av en viss aspekt av dessa organisationers inre liv skulle alltså i systematiskt hänseende passa dåligt in även i medbestämmandelagen.

Vi bedömer därför att regleringen om frivillighet bör placeras i en ny lag; lagen med vissa bestämmelser om bidrag från arbetsmarknadsorganisationer för partipolitiska ändamål.

### 12.6.11 Författningstext med kommentarer

#### Förslag till lag med vissa bestämmelser om arbetsmarknadsorganisationers bidrag för partipolitiska ändamål

##### Syftet med lagen

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

I paragrafen anges vad lagens syfte är. Övervägandena finns i avsnitten 12.6.2 och 12.6.3.

## Definitioner

### 2 § I lagen avses med

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

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

*revisor*: en revisor som har auktoriserats enligt 4 § revisorslagen (2001:883) eller ett sådant registrerat revisionsbolag som avses i 19 § revisionslagen (1999:1079).

I paragrafen finns bestämmelser om vad som i lagen avses med vissa begrepp. Övervägandena finns i avsnitten 12.6.3, 12.6.4 och 12.6.6.

Av paragrafen framgår inledningsvis vad som i lagen avses med *organisation på arbetsmarknaden*. Av hänvisningen till 6 § första stycket medbestämmandelagen framgår att de organisationer som avses är sådana sammanslutningar av arbetstagare som enligt sina stadgar ska tillvarata arbetstagarnas intressen i förhållande till arbetsgivaren och motsvarande sammanslutningar på arbetsgiversidan. En sådan sammanslutning utgör enligt lagen en organisation på arbetsmarknaden om den befinner sig på förbunds nivå. Med detta åsyftas sådana centrala arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer som tecknar kollektivavtal för hela branscher på riksnivå. En sådan sammanslutning av flera arbetsgivar- eller arbetstagarorganisationer som avses i 6 § tredje stycket medbestämmandelagen utgör en organisation på arbetsmarknaden enligt lagen endast om den även har enskilda arbetstagare eller arbetsgivare som medlemmar och därför omfattas av hänvisningen till 6 § första stycket medbestämmandelagen.

Därefter anges vad som i lagen avses med *bidrag för partipolitiska ändamål*. Begreppet ”prestation i form av pengar som har getts helt eller delvis utan någon motprestation” förekommer även i 2 § insynslagen och ska ha samma betydelse som det har vid tillämpning av den lagen. Den relevanta mottagarkretsen motsvarar kretsen av redovisningsskyldiga enligt insynslagen. Hänvisningen till 3–5 §§ insynslagen innebär att ett bidrag har partipolitiskt ändamål om det ges till ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, till en sidosorganisation till ett sådant parti eller till en ideell förening eller mot-

svarande inom ett sådant parti eller en sådan sidoorganisation. Vidare omfattas bidrag till ledamöter och ersättare för ledamöter i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Dessutom omfattas bidrag till en person som kandiderar till någon av dessa församlingar även om han eller hon inte väljs till ledamot eller ersättare för ledamot. I detta avseende är den relevanta mottagarkretsen enligt lagen vidare än kretsen av redovisningsskyldiga enligt insynslagen.

Avslutningsvis anges vad som i lagen avses med *revisor*. Definitionen innebär att när det i lagens övriga bestämmelser talas om revisor, det är en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag som avses.

### Medlemsförklaring

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

En förklaring eller återkallelse enligt första stycket ska ställas till organisationens revisor och i övrigt avgas på det sätt som revisorn anvisar.

I paragrafen finns bestämmelser om medlems rätt att avge en förklaring om att medlemsavgiften inte får användas för bidrag för partipolitiska ändamål samt om hur en sådan förklaring avgas. Övervägandena finns i avsnitten 12.6.3–12.6.6.

Av *första stycket* framgår att det endast är arbetstagare och arbetsgivare som har rätt att avge en förklaring. En organisation på arbetsmarknaden som är medlem i en annan sådan organisation har alltså inte rätt att avge en förklaring, vare sig för egen del eller för sina medlemmars räkning. Rätten att avge en förklaring gäller vidare endast i förhållande till en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål. Vad som avses med "organisation på arbetsmarknaden" och "bidrag för partipolitiska ändamål" framgår av 2 §.

Av *andra stycket* framgår att en förklaring eller återkallelse ska ställas till organisationens revisor. Hur felställda förklaringar eller återkallelser ska hanteras framgår av 4 § tredje stycket. Av andra stycket framgår vidare att förklaringar och återkallelser i övrigt ska avgas på det sätt som revisorn anvisar. Revisorn kan till exempel

bestämma att förklaringar och återkallelser ska skickas med vanlig post eller via mejl eller göras via en webbaserad anmälningsfunktion. Med stöd av bestämmelsen kan revisorn vidare ställa upp särskilda formkrav som syftar till att säkerställa identiteten på avsändaren, till exempel att en förklaring via brev ska vara egenhändigt undertecknad eller att ett mejl ska innehålla en kopia av en id-handling. Det är däremot inte tanken att revisorn ska kunna ställa upp några särskilda krav på hur förklaringen ska vara formulerad.

### Organisationens och revisorns åligganden

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

1. ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla sådana förklaringar och återkallelser som avses i 3 §,

2. kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rättigheter enligt 3 §, och

3. sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna proportionellt i förhållande till antalet medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

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

Om ett meddelande som innehåller en förklaring eller återkallelse enligt 3 § har ställts till organisationen ska meddelandet utan dröjsmål och, om det är möjligt, utan att mottagaren tar del av uppgifter om avsändarens identitet vidarebefordras till revisorn.

En revisor som enligt första stycket 1 har fått i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser ska årligen samt på begäran av organisationen lämna uppgift till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §.

I paragrafen finns bestämmelser om organisationens och revisorns åligganden. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.7.

I *första stycket* finns bestämmelser om de skyldigheter som åligger en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål. Vad som avses med "organisation på arbetsmarknaden" och "bidrag för partipolitiska ändamål" framgår av 2 §. En organisation "lämnar bidrag" i bestämmelsens mening såväl när den regelbundet lämnar bidrag som när den ger sådana bidrag på ad hoc-basis. Om en organisation som regelbundet har lämnat bidrag beslutar att upphöra med det gäller skyldigheterna enligt paragrafen

inte längre för den. En organisation som lämnar bidrag mera sporadiskt eller vid något enstaka tillfälle omfattas av paragrafen till dess att den fattar ett principbeslut om att upphöra med sådana bidrag eller när det annars har gått sådan tid sedan det senaste bidraget att det inte längre är naturligt att hävda att organisationen lämnar bidrag.

Bestämmelsen i *första stycket första punkten* innebär att organisationen är skyldig att ge en auktoriserad revisor eller ett registrerat revisionsbolag i uppgift att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Om organisationen redan har anlitat en sådan revisor för sedvanlig revision kan det vara lämpligt att uppdraget ges till samma revisor. Det finns dock inget som hindrar att organisationen anlitar en annan revisor för att utföra uppgifter enligt lagen.

Enligt *första stycket andra punkten* ska organisationen kontinuerligt informera sina medlemmar om deras rättigheter enligt 3 §. Informationen ska utformas på ett sådant sätt att det framgår såväl vad en förklaring har för innebörd som hur den ska avges. Kravet på kontinuerligt informationslämnande kan uppfyllas genom att organisationen till exempel håller informationen tillgänglig via en länk på sin webbplats eller återkommande lämnar information i sin medlems-tidning.

Av *första stycket tredje punkten* framgår den rättsliga betydelsen av en förklaring i förhållande till organisationens dispositioner. Med ”utgår som en andel av medlemsavgifterna” avses sådana bidrag som har en direkt koppling till den avgift som varje medlem betalar. En sådan koppling föreligger naturligtvis om organisationen beslutar att till exempel 100 kronor av varje medlemsavgift ska gå till bidrag för partipolitiska ändamål. Men kravet på direkt koppling kan vara uppfyllt även utan en sådan uttrycklig koppling till varje enskild medlemsavgift. Om till exempel organisationen i stället beslutar att fem procent av de samlade medlemsavgifterna varje år ska gå till bidrag för partipolitiska ändamål så föreligger ett bidragslämnande som utgår som en andel av medlemsavgifterna i bestämmelsens mening. Det avgörande för bedömningen av om ett bidrag utgår som en andel av medlemsavgiften kan sammanfattningsvis sägas vara huruvida storleken på de bidrag som lämnas är en direkt funktion av antalet medlemmar. Sådana bidrag är organisationen skyldig att sätta ned proportionellt. Det finns dock inte något som hindrar organisationen från att kompensera nedsättningen genom att ta från sina till-

gångar i övrigt eller genom att besluta att höja den andel av avgiften som ska lämnas i bidrag.

I *tredje stycket* finns en bestämmelse om hur organisationens medarbetare ska hantera förklaringar och återkallelser som felaktigt ställts till organisationen. Där framgår bland annat att ett sådant meddelande i de fall där det är möjligt ska vidarebefordras till revisorn utan att mottagaren tar del av avsändarens identitet. Vad som närmast avses är de situationer där det framgår av ett anonymt kuvert eller en anonym e-postadress att meddelandet innehåller en förklaring eller en återkallelse. I sådana situationer får mottagaren alltså inte öppna meddelandet innan det vidarebefordras.

Av *fjärde stycket* framgår att en revisor ska lämna information till organisationen om antalet medlemmar som har lämnat en förklaring. Däremot får revisorn inte lämna några som helst uppgifter som kan avslöja identiteten på de medlemmar som har avgett en förklaring. Sådan information omfattas av tystnadsplikten i 6 §.

### Behandling av personuppgifter

5 § För det i 4 § sista stycket angivna ändamålet får en revisor föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring enligt 3 §. En medlem som återkallar sin förklaring ska utan dröjsmål avregistreras. Uppgifter som utvisar att medlemmen tidigare har avgett en förklaring får därefter inte behandlas.

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

Revisorn är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som föranleds av uppdraget.

I paragrafen finns bestämmelser om revisorns hantering av personuppgifter. Den kompletterar bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.8.

Av *första stycket första meningen* framgår att en revisor, för ändamålet att kunna tillhandahålla upplysningar till organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring, får föra ett register där det framgår vilka medlemmar som har avgett en förklaring om att medlemsavgiften inte får användas för partipolitiska ändamål.



Av *första stycket andra meningen* framgår att en medlem som återkallar sin förklaring ska avregistreras utan dröjsmål. Med avregistrering avses att uppgiften om att medlemmen har avgett en förklaring tas bort.

Av *första stycket tredje meningen* framgår att uppgifter som utvisar att en medlem tidigare har avgett en förklaring inte får behandlas. Det får alltså inte efter en återkallelse framgå att medlemmen tidigare har avgett en förklaring. Den uppgiften är inte relevant för ändamålet med behandlingen.

Bestämmelsen i *andra stycket* syftar till att ge ett uttryckligt stöd, och samtidigt sätta tydliga gränser, för hanteringen av sådana uppgifter som omfattas av artikel 9 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Av bestämmelsen framgår att en revisor får behandla personnummer samt uppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening, men endast om det är nödvändigt för något av de ändamål som anges där. Sådana uppgifter får behandlas om det är nödvändigt för att revisorn ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Det handlar om skyldigheten att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser samt att lämna uppgift till den uppdragsgivande organisationen om hur många som har avgett en förklaring. Vidare får uppgifterna behandlas om det är nödvändigt med anledning av att en annan revisor ska överta uppdraget eller att uppdraget upphör på annan grund. När en annan revisor övertar uppdraget är den behandling som aktualiseras ett överlämnande av uppgifterna till den nya revisorn. Med att uppdraget upphör på annan grund avses främst de situationer där en organisation upphör med att lämna bidrag för partipolitiska ändamål och därför inte längre har någon skyldighet att anlita en revisor för att ta emot förklaringar. I dessa fall är den behandling som aktualiseras radering och förstöring.

I *tredje stycket* klargörs att det är revisorn, och inte arbetsmarknadsorganisationen, som är personuppgiftsansvarig för den behandling av personuppgifter som föranleds av uppdraget. Vad som i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen sägs om personuppgiftsansvarigs skyldigheter gäller alltså för revisorn.

## Tystnadsplikt

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

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

I 20 kap. 3 § brottsbalken (1962:700) finns bestämmelser om straffansvar för den som bryter mot tystnadsplikten enligt denna paragraf.

I paragrafen finns bestämmelser om tystnadsplikt. Övervägandena finns i avsnitt 12.6.9 och 12.7.1.

Av *första stycket* framgår att den som vid hantering enligt bestämmelserna i lagen tar del av uppgift om identiteten på den som är medlem i en arbetstagarorganisation eller som har avgett en förklaring eller återkallelse inte obehörigen får röja uppgiften. Bestämmelsen omfattar såväl revisorer och deras biträden som till exempel supporttekniker för de eventuella system som används för behandlingen. Bestämmelsen omfattar vidare personer som är knutna till arbetsmarknadsorganisationen och som till exempel får del av identitetsuppgifter i samband med hantering av en felsänd förklaring.

Tystnadsplikten omfattar endast röjande som är obehörigt. Exempel på behörigt röjande är då revisorn överlämnar uppgifterna till en ny revisor som ska överta uppdraget eller lämnar en systemtekniker tillträde för åtgärdande av brister i ett system för automatiserad databehandling. Ett annat exempel är då en av medarbetarna i arbetsmarknadsorganisationen vidarebefordrar ett meddelande till revisorn enligt 4 § tredje stycket.

Av *andra stycket* framgår i förtydligande syfte att den tystnadsplikt som en revisor har enligt första stycket gäller även i förhållande till den organisation som uppdraget utförs åt.

I *tredje stycket* finns en erinran om att den som bryter mot tystnadsplikten enligt paragrafen kan dömas för brott mot tystnadsplikten enligt 20 kap. 3 § brottsbalken.

## 12.7 En svensk reglering efter dansk modell – förhållandet till regeringsformen, europarätten och andra relevanta regelverk

### 12.7.1 Opinionsfriheterna

**Bedömning:** Den redovisade regleringen om frivillighet står inte i formell mening i strid med skyddet för föreningsfriheten enligt regeringsformen. Det är osäkert hur regleringen förhåller sig skyddet för föreningsfriheten enligt Europakonventionen.

Den redovisade regleringen om frivillighet står inte i strid med skyddet mot att tvingas ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende eller med förbudet mot åsiktsregistrering.

Den redovisade bestämmelsen om tystnadsplikt utgör en godtagbar begränsning av yttrandefriheten.

Vi inleder med att ta ställning till hur den reglering som vi har redovisat i avsnitt 12.6 förhåller sig till skyddet för opinionsfriheterna i regeringsformen och Europakonventionen.

### Skälen för vår bedömning

#### *Föreningsfriheten*

Som vi har redogjort för i avsnitt 12.4 anses regleringar av rent civilrättslig karaktär inte inskränka föreningsfriheten enligt regeringsformen. Den reglering som vi har redovisat i avsnitt 12.6 är, i de delar som har beröringspunkter med föreningsfriheten (dvs. 1–4 §§), en civilrättslig reglering. Den kan därmed inte i formell mening anses stå i strid med föreningsfriheten enligt regeringsformen.

I avsnitt 12.4.2 har vi redogjort för vår bedömning av hur en reglering om frivillighet enligt dansk modell förhåller sig till föreningsfriheten enligt Europakonventionen. Den bedömningen gäller naturligtvis även beträffande en svensk motsvarighet. Det är alltså enligt vår bedömning osäkert hur den reglering om frivillighet som vi har redovisat i avsnitt 12.6 förhåller sig till föreningsfriheten enligt Europakonventionen. Att denna osäkerhet är så pass betydande att den utgjort ett skäl för oss att avstå från att föreslå en sådan reglering framgår av våra överväganden i avsnitt 12.5.

*Skyddet mot att tvingas ge till känna sin politiska åskådning*

Enligt 2 kap. 2 § regeringsformen får ingen av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Ett motsvarande skydd följer av artikel 10 i Europakonventionen. Yttrandefriheten enligt artikel 10 ska nämligen förstås så att den också innefattar en negativ rätt att inte yttra sin mening.<sup>56</sup>

Som vi konstaterar i avsnitten 12.6.6 och 12.7.2 kan normalt sett vissa slutsatser dras om den politiska åskådningen hos den som avger en förklaring om att medlemsavgiften inte får användas till bidrag för partipolitiska ändamål. Det skulle därför kunna hävdas att den som avger en sådan förklaring ger till känna sin åskådning i politiskt hänseende i den mening som avses i 2 kap. 2 § regeringsformen. Oavsett vilken bedömning man gör i den frågan kan emellertid konstateras att den reglering som vi redovisar ger enskilda *en rätt* att avge en sådan förklaring. Något tvång från det allmänna sida innefattas över huvud taget inte. Regleringen kan redan av det skälet inte anses stå i strid med skyddet mot att tvingas ge till känna sin politiska åskådning.

*Förbudet mot åsiktsregistrering*

Enligt 2 kap. 3 § regeringsformen får ingen svensk medborgare utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning. Ett motsvarande förbud följer av skyddet för privatlivet enligt artikel 8 i Europakonventionen.

Den reglering om frivillighet som vi har redovisat bygger på att de som avger en förklaring antecknas i ett register. Det skulle kunna hävdas att ett sådant register utvisar politisk åskådning hos de som är antecknade i det. Oavsett vilken bedömning man gör i den frågan kan emellertid konstateras att det vare sig är fråga om ett *allmänt* register eller om en registrering som sker *enbart* på grund av politisk åskådning. Regleringen står redan av det skälet inte i strid med förbudet mot åsiktsregistrering.

---

<sup>56</sup> Se Danelius m.fl., *Mänskliga rättigheter i europeisk praxis – En kommentar till Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna* (2023, version 6, JUNO), s. 66.

### *Tystnadsplikt och yttrandefrihet*

Enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Ett motsvarande skydd finns i artikel 10 i Europakonventionen, enligt vilken var och en har rätt till yttrandefrihet: bland annat frihet att sprida uppgifter utan offentlig myndighets inblandning.

En bestämmelse om tystnadsplikt under straffansvar utgör en begränsning av yttrandefriheten. I det nu aktuella fallet motiveras begränsningen av hänsyn till skyddet för privatlivet. Begränsningen går inte utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamålet (jfr 2 kap. 21 § och 23 § första stycket regeringsformen samt artiklarna 8 och 10.2 i Europakonventionen). Den redovisade bestämmelsen om tystnadsplikt utgör därför enligt vår bedömning en godtagbar begränsning av yttrandefriheten enligt såväl regeringsformen som Europakonventionen.

## **12.7.2 Skyddet för personuppgifter**

**Bedömning:** Den redovisade regleringen om frivillighet innebär att personuppgifter kommer att behandlas av organisationer på arbetsmarknaden samt av revisorer och revisionsbolag. EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen är tillämpliga på behandlingen. Det är i huvudsak känsliga personuppgifter som kommer att behandlas.

Arbetsmarknadsorganisationernas behandling är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar dem. Revisorerernas behandling är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Det finns därmed en rättslig grund för respektive behandling. Detta tydliggörs ytterligare genom bestämmelsen i 5 § första stycket i den redovisade regleringen.

Behandlingen är också nödvändig för att fastställa och göra gällande rättsliga anspråk. Undantaget från förbudet att behandla känsliga personuppgifter i artikel 9.2 f EU:s dataskyddsförordning gäller därför. Detta tydliggörs ytterligare genom bestämmelsen i 5 § andra stycket i den redovisade regleringen.

Det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen att personnummer får behandlas. Även detta tydliggörs genom bestämmelsen i 5 § andra stycket.

Det är osäkert om den personuppgiftshantering som nödvändiggörs av den redovisade regleringen är proportionerlig i förhållande till de intressen som bär upp regleringen. Det gäller särskilt om regleringen utformas så att den omfattar även organisationer som inte lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna.

I detta avsnitt bedömer vi om den redovisade regleringen om frivillighet är förenlig med det dataskyddsrättsliga regelverket.

### Gällande reglering om skydd för den personliga integriteten

En redogörelse för gällande reglering om skydd för den personliga integriteten, i relevanta delar, finns i avsnitt 10.9.2 under rubriken ”Gällande reglering om skydd för den personliga integriteten”.

### Skälen för vår bedömning

#### *Regleringen ger upphov till ny behandling av personuppgifter*

Arbetsmarknadsorganisationer behandlar redan i dag uppgifter om identiteten på de som är medlemmar i organisationen. Den reglering som vi har redovisat innebär att de organisationer som omfattas av regleringen kommer att behöva lämna ut dessa uppgifter till den revisor eller det revisionsbolag som ges i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Det är alltså fråga om en utökad behandling av dessa uppgifter.

En revisor eller ett revisionsbolag som får i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser kommer att behöva ta emot, lagra och använda uppgifter om vilka som är medlemmar i den uppdragsgivande organisationen samt registrera och organisera uppgifter om vilka medlemmar som har avgett en förklaring.

EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen är tillämpliga på behandlingen.

*Flertalet av de uppgifter som ska behandlas är känsliga och kan komma att röra många personer men spridningen kommer att vara liten*

De uppgifter som en arbetstagarorganisation överlämnar till revisorn avslöjar medlemskap i fackförening och är därmed känsliga enligt artikel 9 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 1 § dataskyddslagen.

Även arbetsgivarorganisationer kommer att behöva överlämna en medlemsförteckning till revisorn. Dessa uppgifter är inte känsliga personuppgifter i lagens mening.

En revisor eller ett revisionsbolag kommer att behandla uppgifter som avslöjar medlemskap i arbetsmarknadsorganisation. Såvitt avser medlemskap i fackförening är detta känsliga uppgifter. Revisorn kommer vidare att behandla uppgifter om vilka som har avgett en förklaring eller återkallelse. Att en medlem i en organisation på arbetsmarknaden har avgett en förklaring behöver visserligen inte betyda att denne inte sympatiserar med de partier som organisationen brukar lämna bidrag till, utan det kan finnas andra skäl att avge en förklaring. Det kan till exempel vara så att medlemmen anser att organisationens möjligheter att tillvarata arbetstagar- eller arbetsgivarkollektivets intressen ökar om organisationen är partipolitiskt neutral. Det går emellertid inte att komma ifrån att det typiskt sett går att dra vissa slutsatser om de politiska åsikterna hos den som har avgett en förklaring. Det är helt enkelt inte särskilt sannolikt att en medlem i till exempel IF Metall som avger en förklaring sympatiserar med Socialdemokraterna. Uppgift om att en person har avgett en förklaring eller en återkallelse skulle därför kunna vara att anse som en sådan uppgift som kan avslöja politiska åsikter och därmed som en känslig personuppgift enligt artikel 9 EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 1 § dataskyddslagen.

För att en revisor ska kunna säkerställa att den som avger en förklaring eller återkallelse har rätt att göra det kan revisorn behöva ha tillgång till medlemmarnas personnummer. Såväl organisationerna som revisorerna kan alltså komma att behandla personnummer. Personnummer får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast under vissa särskilda förutsättningar.

Ändamålet med den behandling som har redogjorts för ovan är att revisorn ska ges förutsättningar att informera organisationen om antalet medlemmar som har avgett en förklaring, och ytterst att de

enskilda medlemmarnas politiska självbestämmanderätt ska ges genomslag.

Sammantaget kan konstateras att de personuppgifter som kommer att behandlas huvudsakligen är känsliga. Uppgifterna om varje enskild person är begränsade, men kan komma att omfatta ett mycket stort antal personer. Så har till exempel IF Metall cirka 300 000 medlemmar. Det finns alltså tydliga integritetsrisker med den personuppgiftsbehandling som aktualiseras. Samtidigt kan emellertid konstateras att spridningen är mycket begränsad. Medlemsuppgifterna ska inte spridas till någon annan än den auktoriserade revisorn. Uppgifter om förklaringar och återkallelser är inte avsedda att över huvud taget spridas annat än vid överlämnande av uppdraget till en annan revisor. Dessutom kommer en straffsanktionerad tystnadsplikt att gälla för samtliga uppgifter som kan avslöja medlemskap i fackförening eller politiska åsikter.

*Det finns rättslig grund för organisationernas  
behandling av personuppgifter*

Enligt artikel 6.1 c EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 1 § dataskyddslagen är behandling av personuppgifter laglig om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Av artikel 6.3 framgår att grunden för, och syftet med, behandlingen ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt.

Enligt 4 § i den redovisade regleringen om frivillighet ska en organisation på arbetsmarknaden som lämnar bidrag för partipolitiska ändamål ge en revisor i uppdrag att ta emot och behandla förklaringar och återkallelser. Detta utgör en rättslig förpliktelse som följer av lag. För att en organisation ska kunna fullgöra förpliktelsen är det nödvändigt att den lämnar ut uppgifter om vilka som är medlemmar till revisorn. Utan tillgång till en medlemsförteckning kan revisorn nämligen inte avgöra huruvida den som avger en förklaring är medlem i organisationen eller inte. Grunden för den rättsliga förpliktelsen är medlemmarnas rätt till frivillighet i förhållande till vissa bidrag, vilket framgår av 1 och 3 §§ i den redovisade regleringen. Syftet med behandlingen är att revisorn ska kunna föra ett register och lämna uppgift om hur många medlemmar som har avgett en förklaring.



Det framgår av 4 § sista stycket och 5 § första stycket i den redovisade regleringen.

*Det finns rättslig grund för revisorernas behandling av personuppgifter*

Enligt artikel 6.1 e EU:s dataskyddsförordning och 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas om det är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. Grunden för behandlingen ska fastställas i unionsrätten eller i nationell rätt. Syftet med behandlingen ska vara nödvändigt för att utföra den uppgift som är av allmänt intresse (artikel 6.3).

Regleringen om frivillighet syftar till att skydda den politiska självbestämmanderätten hos enskilda arbetstagare och arbetsgivare i organisationer på arbetsmarknaden. Det är, mot bakgrund av den särställning som dessa organisationer har i det svenska samhället, ett allmänt intresse. Syftet med revisorns behandling av personuppgifter är att denne ska kunna ta emot förklaringar och återkallelser samt lämna uppgift till den uppdragsgivande organisationen om hur många medlemmar som har avgett en förklaring. Syftet med behandlingen är nödvändigt för att utföra en uppgift av allmänt intresse.

*Förhållandet till artikel 9 EU:s dataskyddsförordning*

I artikel 9 EU:s dataskyddsförordning finns bestämmelser om förbud mot behandling av särskilda kategorier av personuppgifter. Det är sådana uppgifter som i 3 kap. 1 § dataskyddslagen benämns känsliga personuppgifter. Personuppgifter som avslöjar politiska åsikter eller medlemskap i fackförening omfattas av förbudet. I artikel 9.2 anges ett antal undantag från förbudet.

Vi har ovan konstaterat att den redovisade regleringen ger upphov till behandling av personuppgifter som avslöjar medlemskap i fackförening samt kan anses avslöja politiska åsikter. Dessa uppgifter får inte behandlas om inte något av undantagen i artikel 9.2 är tillämpligt. Enligt artikel 9.2 f gäller inte förbudet om behandlingen är nödvändig för att fastställa, göra gällande eller försvara rättsliga anspråk eller som en del av domstolarnas dömande verksamhet. Av skäl 52

EU:s dataskyddsförordning framgår att detta gäller såväl inom ett domstolsförfarande som inom ett administrativt eller utomrättsligt förfarande. Själva behandlingen av de känsliga personuppgifterna behöver inte gå ut på att fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket. Det räcker att behandlingen av de känsliga personuppgifterna är nödvändig för att någon – den personuppgiftsansvarige eller annan – ska kunna fastställa, göra gällande eller försvara det rättsliga anspråket. Datalagskommittén har som exempel nämnt det fallet att en ideell organisation, där själva medlemskapet kan utgöra en känslig personuppgift, till exempel en fackförening, träffar ett avtal med någon annan om kollektiva förmåner för sina medlemmar – till exempel en gruppförsäkring eller en kollektiv anslutning till annan organisation – och lämnar ut medlemsregistret till avtalsparten för att denne ska kunna fastställa vem som har ett rättsligt anspråk enligt avtalet.<sup>57</sup>

Den reglering om frivillighet som vi har redovisat i avsnitt 12.6 ger medlemmarna i de aktuella organisationerna ett rättsligt anspråk på att få avge och återkalla en förklaring samt på att den organisation som de tillhör ska sätta ned bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna. Den behandling av känsliga personuppgifter som regleringen ger upphov till är nödvändig för att dessa rättsliga anspråk ska kunna fastställas och göras gällande. Det innebär att undantaget i artikel 9.2 f EU:s dataskyddsförordning är tillämpligt.

### *Förhållandet till 3 kap. 10 § dataskyddslagen*

Personnummer får enligt 3 kap. 10 § dataskyddslagen behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. För att revisorerna ska kunna avgöra om den som avger en förklaring är medlem i den uppdragsgivande organisationen måste revisorn kunna identifiera medlemmen. Det finns därmed grund för behandling av personnummer.

---

<sup>57</sup> Se Öman, Sören, *Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m.* (16 oktober 2024, Version 3, JUNO), kommentaren till artikel 9.2 f.

*Proportionalitet och nödvändighet*

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

Den reglering om frivillighet som vi redovisar motiveras av intresset att skydda den politiska självbestämmanderätten för enskilda arbetstagare och arbetsgivare i organisationer på arbetsmarknaden. Det är, mot bakgrund av den särställning som dessa organisationer har i det svenska samhället, ett mål av allmänt intresse.

Det kan diskuteras om det finns mindre ingripande sätt att nå detta mål. Vi har gjort bedömningen att skyddet för den politiska självbestämmanderätten motiverar att regleringen ska gälla även i organisationer som inte lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna. Med denna utgångspunkt finns det enligt vår uppfattning inte något mindre ingripande sätt att nå målen med regleringen. Vi har till exempel begränsat regleringen så att den omfattar endast organisationer på förbunds nivå och penningbidrag.

Frågan blir då om det föreligger proportionalitet i strikt mening. När det gäller de medlemmar som avger en förklaring anser vi att så är fallet. Uppgifter om deras medlemskap i fackförening och politiska åsikter behandlas i deras intresse och integritetsriskerna är, med den utformning av regleringen som vi har redovisat, begränsade.

Mera osäkert är det hur man ska se på proportionaliteten i förhållande till intrånget i övriga medlemmars personliga integritet. Även beträffande dessa medlemmar kommer nämligen uppgifter om medlemskap i fackförening att behöva behandlas. Osäkerheten gör sig särskilt gällande i de fall där fackföreningen inte lämnar bidrag som utgår som en andel av medlemsavgifterna. Det intresse som tillgodoses genom personuppgiftsbehandlingen är i dessa fall avsevärt svagare än vad det är när behandlingen sker för att kunna fastställa hur mycket ett bidrag ska sättas ned.

### 12.7.3 Förhållandet till andra regelverk

**Bedömning:** Den redovisade regleringen om frivillighet aktualiserar inte några särskilda frågeställningar om förhållandet till arbets- eller associationsrätten eller andra regelverk.

Enligt våra tilläggsdirektiv ska vi analysera och bedöma hur den reglering vi redovisar skulle påverka och påverkas av andra relevanta regelverk; till exempel inom arbets- och associationsrätten.

#### Skälen för vår bedömning

När det gäller förhållandet till arbetsrätten bedömer vi att en reglering om frivillighet inte påverkar eller påverkas av det befintliga regelverket om förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Inte heller påverkas det rättsliga utrymmet för enskilda arbetstagare och arbetsgivare att ansluta sig till och verka inom ramen för en arbets- respektive arbetsgivarorganisation.

När det gäller förhållandet till associationsrätten kan konstateras att en reglering om frivillighet endast kommer att vara tillämplig i ideella föreningar av visst slag. Det finns förvisso ett stort antal offentligrättsliga föreskrifter som är tillämpliga även på ideella föreningar, till exempel inom redovisningsrätten och skatterätten. Något associationsrättsligt regelverk, motsvarande till exempel aktiebolagslagen eller lagen om ekonomiska föreningar, som skulle kunna påverka eller påverkas av den reglering vi har redovisat finns däremot inte när det gäller ideella föreningar.

Såvitt vi nu kan överblicka skulle en reglering om frivillighet inte heller påverka eller påverkas av något annat relevant regelverk.

### 12.7.4 Bedömningen i avsnitt 12.5 kvarstår

**Bedömning:** Den redovisade regleringen om frivillighet bör inte införas.

Vi avslutar avsnittet, och kapitlet, med att ta ställning till om den redovisade regleringen om frivillighet föranleder något annat ställnings-

tagande till om det bör införas en samtyckesreglering än det vi har redovisat i avsnitt 12.5.

### **Skälen för vår bedömning**

Vi har i avsnitt 12.5 redovisat bedömningen att det inte bör införas några särskilda krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till partier, sidosorganisationer till partier, ledamöter eller ersättare för ledamöter eller valkandidater.

Arbetet med att ta fram en svensk reglering av dansk modell har inte fått oss att omvärdera den bedömningen. De skäl som vi redovisat i avsnitt 12.5 gör sig alltså gällande.



# 13    Insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka beslut

## 13.1    Inledning

Kommitténs uppdrag är att analysera och ta ställning till om en reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister bör införas och hur den i så fall bör utformas och administreras. Detta inkluderar frågor om en eventuell tillsyn och sanktioner. Kommittén ska lämna författningsförslag och bedöma förslagens konsekvenser.<sup>1</sup>

Flera internationella organ har utfärdat rekommendationer på området, vilket vi redogör för närmare i kapitel 4. Kommittén har gjort en internationell utblick när det gäller förekomsten i andra länder av reglering med krav på transparens för kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister samt hur sådan reglering är utformad. I samband med det har kommittén träffat personer med särskild kunskap om eller erfarenhet av dels det finska regelverket, dels regelverket i EU. Resultatet av denna utblick finns i kapitel 6.

För att få en bild av hur det ser ut i Sverige när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka politiska beslut har kommittén, i samverkan med SOM-institutet vid Göteborgs universitet, genomfört en enkätundersökning. Vi har också träffat och ställt frågor till branschorganisationerna inom public relations (PR) och public affairs (PA) i Sverige. Vidare har vi gjort en genomgång av den forskning som finns om lobbning. Resultatet av enkätundersökningen, kontakterna med branschorganisationerna och forskningsgenomgången presenteras i kapitel 8.

---

<sup>1</sup> Dir. 2023:88 s. 19–22.

Kommittén har vidare samrått med organisationer i det civila samhället som berörs av uppdragets frågeställningar, se kapitel 8. Vi har tagit del av rapporter på området, från bland andra Brå och Statskontoret, samt av arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU, se kapitel 5.

I detta kapitel bedömer vi för- och nackdelar med att införa en reglering som ställer krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. I avsnitt 13.2 analyserar vi och tar ställning till frågan om en sådan reglering bör införas. Vi undersöker därefter vilka alternativa sätt att utforma en sådan reglering som finns samt bedömer för- och nackdelar med de olika alternativen. Vi avgränsar, i avsnitt 13.3, vad regleringen närmare ska gälla för typ av verksamhet eller aktiviteter och går sedan vidare till att, i avsnitt 13.4, bedöma om ansvaret för att redovisa vilka aktiviteter som har förekommit ska ligga på de politiska beslutsfattarna eller på lobbyisterna. Därefter tar vi ställning till vilka mottagare av påverkan som ska omfattas av regleringen, i avsnitt 13.5, vilka påverkansaktörer som ska omfattas, i avsnitt 13.6, och vilka undantag som ska finnas, i avsnitt 13.7. Vi redogör sedan för vilka uppgifter som ska lämnas (avsnitt 13.8) och hur ofta (avsnitt 13.9). I avsnitt 13.10 redovisar vi våra bedömningar och förslag gällande hur uppgifterna ska göras tillgängliga för allmänheten och hur administration, tillsyn och sanktioner i övrigt ska vara utformad. Frågan om det ska finnas uppförandekoder för påverkansaktörer och mottagare av påverkan behandlas sedan, i avsnitt 13.11.

Vi påminner om de utgångspunkter vi har redovisat i kapitel 9 och som bildar grund för de följande resonemangen. En av våra utgångspunkter är att lagstiftningen måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, så som de kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen och med bestämmelser om skydd av personuppgifter. En annan av utgångspunkterna är att Sverige ska sträva efter att uppfylla sina internationella åtaganden. Vi avslutar detta kapitel med att, i avsnitt 13.12, redogöra särskilt för hur vi bedömer att våra förslag förhåller sig till yttrande- och föreningsfriheten. I samma avsnitt redogör vi för vår bedömning av hur förslagen förhåller sig till skyddet för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter samt hur förslagen förhåller sig till Grecos rekommendationer till Sverige.



Med lobbyister avser vi externa aktörer som vill påverka politiska beslut, det vill säga aktörer som företräder olika intressen och som vänder sig till politiska beslutsfattare eller deras medarbetare i syfte att påverka politiska beslut. Det kan vara PR/PA-konsulter eller liknande ombud, företag, organisationer och andra organ. Det spelar ingen roll vem som tar initiativ till kontakten, aktören eller den politiska beslutsfattaren. För att undvika missförstånd, eller att läsaren färgas av förutfattade meningar om vad en lobbyist är, använder vi i första hand uttrycket aktör som vill påverka. Ibland använder vi också orden lobbyist, intresseföreträdare eller påverkare, och menar då samma sak.

## 13.2 En reglering om insyn ska införas

**Förslag:** Det ska införas en lag med syfte att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare med avsikt att påverka politiska beslut.

Till att börja med behöver vi analysera och ta ställning till om någon reglering för att åstadkomma transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka alls bör införas.

### Vilken typ av reglering gäller våra överväganden?

Vi vill börja med att klargöra att vårt uppdrag att överväga en reglering på detta område endast gäller transparens i fråga om *kontakter* mellan politiska beslutsfattare och lobbyister. Vi har i kapitel 7 beskrivit att lobbning, i begreppets vidaste tolkning, kan innefatta många olika slag av aktiviteter i syfte att påverka politiska beslut. Det kan alltså vara fråga om mera direkt påverkan i form av kontakter med politiska beslutsfattare. Men det kan också vara fråga om mera indirekt påverkan genom olika typer av aktivitet inom ramen för det offentliga samtalet i medier eller andra offentliga kanaler, eller som riktar sig till vissa grupper, i syfte att föra upp en fråga till debatt och påverka den allmänna opinionen i en viss riktning. Hur lobbning sker förändras också över tid, utifrån den tekniska utvecklingen och hur samhället och politikens förutsättningar och arbetssätt förändras.

Som vi har redogjort för i kapitel 4 innebär internationella krav och rekommendationer i allt högre utsträckning att regelverk om insyn i lobbning ska omfatta även andra påverkansaktiviteter än direkta kontakter. Detta gäller till exempel OECD:s rekommendation om lobbning och EU-kommissionens förslag till direktiv rörande insyn i utländsk intresserepresentation. Men enligt rekommendationer från Europarådet är det endast direkta kontakter med beslutsfattare som ingår. Och mycket få länder har lagstiftning som inkluderar indirekta påverkansaktiviteter.

Vi begränsar oss till att, i enlighet med våra direktiv, överväga om en reglering bör införas som ställer krav på transparens för kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka politiska beslut. I kapitel 9 redogör vi närmare för detta vägval och skälen för det (avsnitt 9.8).

### Offentlighetsprincipen kan inte alltid utnyttjas av enskilda

Offentlighetsprincipen är en stark rättslig princip med lång tradition i Sverige, som bland annat innebär en rätt för allmänheten att ta del av handlingar hos myndigheter. Detta gäller även hos riksdagen och regeringen, liksom hos de politiska beslutande organen på regional och kommunal nivå (vi skriver mer om detta i avsnitt 3.3.1). De flesta dokument som ligger till grund för dessa organs beslut är i princip allmänna handlingar, till exempel handlingar som har kommit in till dem. En fråga som uppkommer är i vilken utsträckning detta säkerställer insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare.

Rätten till insyn gäller inte muntliga kontakter. En betydande del av politiska beslutsfattareshandlingar med intressenter sker muntligen utan att dokumenteras eller manifesteras i en allmän handling. När det gäller skriftliga handlingar kan det vidare vara svårt för allmänheten att utnyttja sin rätt att ta del av dem eftersom det många gånger är okänt att kontakter med lobbyister har förekommit. Ytterligare en omständighet som komplicerar saken är att politiska beslutsfattare i regel även är representanter för sitt parti. När de får handlingar i egenskap av partiföreträdare så gäller inte offentlighetsprincipen. Det kan vara svårt att skilja på kontakter som sker i egenskap av ledamot i en beslutande församling och sådana som sker i egenskap av partiföreträdare. På riksdagens webbplats anges att handlingar som

skickas till en riksdagsledamot, till exempel brev och e-post, i regel är riktade till ledamoten i hans eller hennes egenskap av partiföreträdare. De är därför inte allmänna handlingar och registreras inte i Riksdagsförvaltningens diarium. Handlingar som skickas till en ledamot i hans eller hennes egenskap av ordförande i ett utskott är däremot i regel allmänna handlingar och ska registreras i Riksdagsförvaltningens diarium.<sup>2</sup>

## Risken för vänskapskorruption är relativt stor i Sverige

Greco har i sina rapporter tagit upp att korruption i Sverige oftare tar formen av intressekonflikter än sådana handlingar som faller inom ramen för brotten tagande eller givande av muta. Greco menar att det finns en naivitet i Sverige när det gäller fenomenet korruption och att det tenderar att finnas en snäv syn på korruption, en syn som innebär att korruption endast handlar om mutbrott. Samtidigt bedömer Greco att en mycket större risk i Sverige är så kallad vänskapskorruption, där vänskapliga kontakter mellan individer som arbetar för statliga organ, företag och organisationer leder till att vissa intressen prioriteras framför andra.<sup>3</sup>

Även regeringen har i sin handlingsplan mot korruption och otillbörlig påverkan identifierat ökad transparens när det finns risk för intressekonflikter som ett viktigt område. Regeringen framhåller också tillsättandet av vår kommitté som en bland flera redan vidtagna åtgärder mot intressekonflikter.<sup>4</sup>

Även Brå rapporterar att korruption i Sverige företrädesvis sker diskret, och att det är vanligt att det finns ett väletablerat vänskapsband mellan aktörerna. I ett land som Sverige utan en nämnvärd korruptionskultur, sker många brott i en gråzon som de inblandade skapar. Till exempel kan belöningar i efterhand, eller gåvor för att stärka relationen, framstå som mindre stigmatiserande än att i förväg ”köpa” beslut.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Riksdagens webbplats, <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/allmanna-handlingar/>, hämtat 2023-10-22.

<sup>3</sup> Greco, *Fifth Evaluation Round. Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies. Evaluation Report Sweden*, GrecoEval5Rep(2018)4, antagen den 22 mars 2019, s. 6.

<sup>4</sup> Regeringens *Handlingsplan mot korruption och otillåten påverkan (2024–2027)*, s. 33.

<sup>5</sup> Brå (2013), *Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*, Rapport 2013:15, s. 70.

Ett allvarligt problem, som Brå också rapporterar om, är att kriminella nätverk utnyttjar så kallade möjliggörare, det vill säga personer som missbrukar sin anställning eller sitt uppdrag för att hjälpa kriminella nätverk. De nätverkskriminella utnyttjar bekanta och familj eller upparbetar nya kontakter och skapar gynnsamma tillfällen när möjliggöraren är extra sårbar för övertalning. En del möjliggörare är medvetna om sin inblandning i kriminalitet, medan andra har manipulerats och är omedvetna om sin roll som möjliggörare. Det är svårt för arbetsgivarna att upptäcka och utreda möjliggörare.<sup>6</sup> Det finns även fall av förtroendevalda som har fungerat som möjliggörare.<sup>7</sup>

## Vår bedömning

Frågan om att införa lagstiftning om ett register över lobbyister har övervägts av den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen, som lämnade sitt betänkande 2000, och av 2014 års demokratiutredning, som lämnade sitt betänkande 2016 (se avsnitt 5.3.1 och 5.3.2). Båda utredningarna gjorde bedömningen att ett register inte borde införas. Demokratiutredningen ansåg bland annat att det skulle riskera att konservera en maktfördelning och göra det svårare för nya medborgargrupper att ta sig in, särskilt resurssvaga grupper utan egna lobbyister. 2014 års demokratiutredning bedömde att lobbyismen i form av informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer vid tidpunkten inte utgjorde någon direkt utmaning för demokratin. Utredningen menade att en reglering skulle förändra förutsättningarna för intresseorganisationernas kontakter med beslutsfattare. Ett lobbyistregister vore vidare enligt utredningen svårt att utforma på ett ändamålsenligt sätt som inte skulle medföra negativa effekter för demokratin. Utredningen framhöll också att ett sådant register sammantaget skulle kunna betyda en inskränkning av yttrande- och föreningsfriheten.

Sedan dess har mycket hänt. Vår kartläggning och dialog med organisationer i civilsamhället liksom med branschorganisationer inom området visar att PR/PA-branschens tillväxt har varit och är mycket stor. Den del av verksamheten som avser politisk påverkan

---

<sup>6</sup> Brå (2024), *Möjliggörare för kriminella nätverk – Om möjliggörare i kommunal, statlig och privat sektor*. Rapport 2024:2.

<sup>7</sup> Uppgifter från Brå till kommittén vid samrådsmöte den 6 december 2024.

är omfattande och växande. Under samma tid har allt fler företag och intresseorganisationer byggt upp en egen kompetens genom att anställa personer med expertkunskaper inom PR och PA. Det har också blivit vanligare att personer växlar mellan politiska uppdrag och uppdrag på PR/PA-byråer, företag, intresseorganisationer, tanke-smedjor och medier. Den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra visar också att politiska beslutsfattare och deras medarbetare har täta kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut. I kapitel 8 redogör vi närmare för detta.

Europarådet och OECD har antagit rekommendationer om att länder bör införa lagstiftning om transparens för lobbyaktiviteter och om hur lagstiftningen bör vara utformad i olika avseenden. De har också riktat rekommendationer till Sverige att införa sådan lagstiftning (se vidare om detta i avsnitt 4.3.1 och 4.3.2). I EU bereds ett förslag till direktiv om harmoniserade regler på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredje-länders räkning (se avsnitt 4.4.3).

I Europa har två tredjedelar av länderna som är medlemmar i OECD någon form av lagstiftning för insyn i lobbning mot den verkställande eller lagstiftande makten på nationell nivå. Även USA, Australien och Kanada har lagstiftning om insyn i lobbning. I ett antal länder närstående till Sverige pågår arbete med att införa sådan lagstiftning. Mycket händer alltså på området för närvarande. Se avsnitt 6.3 för en närmare redogörelse för detta.

Något som talar emot att i Sverige införa en reglering är risken för att den skulle kunna ha en hämmande effekt på vissa aktörer som vill ta kontakt med beslutsfattare och framföra sina perspektiv på olika frågor. Detta skulle kunna tänkas särskilt gälla mer resurssvaga aktörer, om regelverket uppfattas som betungande. Det är mycket viktigt att civilsamhällets kontakter med politiska beslutsfattare inte försvåras eller hämmas. De är ett uttryck för yttrandefriheten och bidrar till det demokratiska systemets legitimitet och förmåga att fatta beslut på goda och genomlysta grunder. Vidare ger offentlighetsprincipen redan i dag goda möjligheter för allmänheten till insyn i offentlig verksamhet i Sverige. Frågan om hur en eventuell reglering förhåller sig till grundläggande fri- och rättigheter behöver också analyseras noga.

Det som talar för en reglering med krav på transparens för politiska beslutsfattares kontakter med påverkare är att allmänheten har

ett berättigat intresse av insyn i detta. Offentlighetsprincipen räcker inte i alla situationer till för att säkerställa denna insyn. Som vi har framhållit i våra utgångspunkter (kapitel 9) finns det ett behov av att vidga denna princip för att stärka enskildas möjlighet att kunna få insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare, som ett led i den politiska beslutsprocessen. Offentlighetsprincipen syftar till att främja ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning (2 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen) och uppfattas därmed också allmänt hos oss som ett fundament både för en upplyst samhällsdebatt i vid mening och för möjligheten till en kritisk granskning av den offentliga maktutövningen. En möjlighet till insyn i vilka kontakter som företrädare för olika intressen tar för att påverka politiska beslut kan sägas tjäna samma syften.

Öppenhet skulle också kunna motverka negativa uppfattningar om sådana kontakter. Som vi tidigare framhållit är det givetvis helt legitimt att försöka påverka politiska beslutsprocesser. Sådana beslut måste beredas i en dialog med en vid krets av företrädare för olika intressen i samhället. Det utvecklade svenska öppna remissförfarandet kan sägas vara ett grundlagsfäst uttryck för just detta. När insyn i vilka kontakter som tas blir en normalitet bör det, även om det inledningsvis finns farhågor om motsatsen, kunna medverka till fler möten och samtal mellan beslutsfattare och företrädare för skilda intressen.

Vi bedömer också att en ökad insyn skulle ge politiska beslutsfattare incitament att försöka upprätthålla en balans i vilka de träffar och tar emot information från. Krav på transparens skulle också uppmuntra såväl lobbyister som politiska beslutsfattare till att upprätthålla en etisk praxis och integritet. Det skulle minska risken för korruption såväl i form av brottsliga handlingar som genom intressekonflikter av olika slag. Även om Sverige med fog anses vara ett land där korruption förekommer i ringa utsträckning finns det anledning att även här vara vaksam och motverka att korruption och otillåten påverkan vinner spridning. Nästan lika viktigt är att motverka att uppfattningar om att sådana missförhållanden förekommer får ökat fäste i vårt land.

Härtill kommer, som vi utvecklat i kapitel 11 om bidrag från utländska givare, de risker som är förbundna med att främmande makt kan söka påverka svenska beslutsprocesser, antingen direkt eller genom ombud.

En ökad transparens bör sammantaget bidra till att upprätthålla och stärka tilltron till det politiska systemet i dess helhet.

Det finns en ökad medvetenhet om behovet av öppenhet runtom i världen. Detta har att göra med förändrade förutsättningar för politisk verksamhet, utifrån tekniska och andra samhälleliga förändringar, det säkerhetspolitiska läget och en ökad förekomst av utländska påverkanskampanjer på inhemsk politisk verksamhet. Behovet av att minska utrymmet för illegitim påverkan uppmärksammas i olika sammanhang. Flera internationella organ har som nämnts riktat krav eller rekommendationer till Sverige om att införa lagstiftning om insyn i lobbyverksamhet. Att välja att inte införa någon reglering på området skulle innebära att Sverige går åt ett annat håll än de flesta andra närstående länder. Det skulle te sig svårförståeligt för den omvärld som ser Sverige som ett föredöme i fråga om öppenhet.

Skälen för att införa en insynsreglering på området är sammanfattningsvis starka och de potentiella nackdelar eller risker som finns med en reglering kan minimeras vid utformningen av lagstiftningen. Vi har därför funnit att övervägande skäl talar för att Sverige nu bör ansluta sig till den utvecklingslinje som internationella organ förordar och allt fler länder följer, genom att införa en reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister.

### 13.3 Insynen ska avse påverkanskommunikation

**Förslag:** Regleringen om insyn ska avse påverkanskommunikation.

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

Med påverkanskommunikation ska även avses att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, för annans räkning ha kontakt av nämnt slag eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt.

Vi behöver definiera vad regleringen närmare ska gälla för typ av verksamhet eller aktiviteter, det vill säga vad den ska ge allmänheten insyn i.

## Internationella rekommendationer

I OECD:s rekommendation om lobbning definieras lobbyister som de som bedriver lobbyverksamhet för egen eller annans räkning. Lobbning definieras som åtgärder som syftar till eller kan påverka offentligt beslutsfattande och riktar sig till offentliga tjänstemän eller institutioner med ansvar för beslutsfattandet, dess intressenter eller en bredare publik. Undantag görs för påverkan som utövas genom officiella samrådsprocesser där transparens och integritet redan säkerställs, och påverkan från utländska regeringar genom formella diplomatiska kanaler.

På liknande sätt anges i Europarådets rekommendation från 2017 att åtminstone följande kategorier bör vara föremål för lagreglering; konsultlobbyister som agerar på uppdrag av en tredje part, interna lobbyister som agerar på uppdrag av sin arbetsgivare och organisationer eller organ som företräder professionella eller andra sektorsintressen. Med lobbying menas i rekommendationen att verka för ett specifikt intresse genom kommunikation med en offentlig befattningshavare, som ett led i en strukturerad och organiserad aktion med syfte att påverka offentligt beslutsfattande.

## Enligt representanter för branschen är det lika vanligt att endast ge råd och stöd som att agera ombud

Vid våra kontakter med branschorganisationer inom PR/PA, liksom våra studier av litteratur på området, har det framgått att lobbykonsulter ofta agerar rådgivare till klienter som själva sköter sina kontakter med objektet för påverkan. Ibland sköter konsulten kontakterna för klientens räkning men minst lika ofta är det klienten som har kontakterna med stöd och råd från konsulten.



## Politiska beslut fattas inom ramen för ärenden

Arbetet i såväl regeringen som i riksdagen bedrivs i form av beredning av och beslut i ärenden, i enlighet med vad som anges i regeringsformen.<sup>8</sup> Detsamma gäller det politiska arbetet i regioner och kommuner, i enlighet med kommunallagen.<sup>9</sup>

Regeringsärenden är ärenden som regeringen beslutar om. Regeringen får inte besluta i ärenden som riksdagen har ensamrätt att fatta beslut om, som till exempel lagstiftningsärenden och statsbudgeten. Exempel på regeringsärenden är förordningar med instruktioner för myndigheter, prövning av vissa överklaganden av myndigheters beslut och utnämningar av höga, offentliga tjänster som till exempel ambassadörer, landshövdingar, generaldirektörer för statliga myndigheter, styrelser för statliga bolag och rektorer på universitet och högskolor.<sup>10</sup>

En av riksdagens viktigaste uppgifter är att besluta om lagar. Förslag till en ny lag, eller ändring i en lag som redan gäller, kommer oftast från regeringen i en proposition. Denna föregås då vanligtvis av ett betänkande av en statlig utredning tillsatt av regeringen. Men lagförslag kan också lämnas till riksdagen på andra sätt, till exempel i en motion från en eller flera riksdagsledamöter.<sup>11</sup>

Förhållandet mellan fullmäktige och styrelsen i regioner och kommuner liknar det mellan riksdag och regering. Fullmäktige är regionens eller kommunens beslutande församling. Styrelsen ska leda och samordna förvaltningen, bereda eller yttra sig i ärenden som ska handläggas av fullmäktige, verkställa fullmäktiges beslut, sköta den ekonomiska förvaltningen samt i övrigt fullgöra de uppdrag som fullmäktige har lämnat över till styrelsen.<sup>12</sup>

---

<sup>8</sup> Se 4 kap. 5 § och 7 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>9</sup> 5 kap. 1 och 2 §§ kommunallagen (2017:725), KL.

<sup>10</sup> 8 kap. 1–8 §§ regeringsformen och regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/regeringsarende/>, hämtat 2025-01-20.

<sup>11</sup> 4 kap. 4 § regeringsformen, 9 kap. 2–19 § riksdagsordningen och riksdagens webbplats, <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagens-uppgifter/beslutar-om-lagar/>, hämtat den 2025-01-20.

<sup>12</sup> 3 kap. 1, 3 och 4 §§, 5 kap. 1 § och 6 kap. 1 och 9–13 §§ KL. Rydberg-Welander, Lotti m.fl. (JUNO, 2020), *Kommunalrätt – en introduktion för professionsutbildningar*, s. 21–29.

## Andra länders lagstiftning

När det gäller de OECD-länder som har lagstiftning om insyn i lobbyning är lobbykonsulter de enda påverkansaktörer som omfattas av regelverken i alla länder, men i många länder omfattas även externa aktörer som påverkar för egen räkning.

I exempelvis Irlands Lobbying Act används begreppet lobbyverksamhet (lobbying activities). Lobbyverksamhet bedriver, enligt vad som anges i den irländska lagen, en person som kommunicerar antingen direkt eller indirekt med en "utsedd offentlig tjänsteman" och den kommunikationen handlar om "en relevant fråga" och kommunikationen inte är specifikt undantagen. En relevant fråga är en fråga som avser introduktion, utveckling eller ändring av politiska åtgärder eller beslut, förberedelse eller ändring av författning eller tilldelning av bidrag, lån eller annat ekonomiskt stöd, avtal, licens eller annan auktorisation, som involverar offentliga medel. Om frågan endast avser genomförandet av en åtgärd av nu nämnt slag, eller annan fråga av enbart teknisk natur, är det inte en relevant fråga. Vissa andra undantag finns också.

I Irland gäller skyldigheten att registrera sig såväl personer som kommunicerar för egen räkning som personer som kommunicerar för annan persons räkning mot betalning (i pengar eller annat som har ett värde i pengar).

I Finlands lag om öppenhetsregistret används begreppen påverkanskommunikation och rådgivning inom påverkanskommunikation. Påverkanskommunikation är kontakt för egen räkning som hålls med ett föremål för påverkanskommunikation med avsikten att påverka beredningen och beslutsfattandet i ett visst ärende genom att främja ett visst intresse eller mål. Rådgivning inom påverkanskommunikation är sådan som näringsverksamhet bedriven verksamhet på uppdrag av en klient, där påverkanskommunikation bedrivs för en klients räkning eller där en klient erbjuds stöd inom påverkanskommunikation. Ett exempel på rådgivning inom påverkanskommunikation är påverkanskommunikation som utförs som konsultverksamhet på uppdrag av en klient.

## Vår bedömning

När det gäller vilka slag av aktiviteter som en reglering bör omfatta gör vi följande överväganden.

### *Ordet påverkanskommunikation ska användas i lagen*

Som vi redan har nämnt (i avsnitt 13.1) förstår vi lobbyister som externa aktörer som vill påverka politiska beslut, det vill säga aktörer som företräder olika intressen och som vänder sig till politiska beslutsfattare eller deras medarbetare i syfte att påverka politiska beslut. Som vi vidare har framhållit så är det viktigt att undvika missförstånd, eller att läsaren färgas av förutfattade meningar om vad en lobbyist är.

Lobbyist och lobbning (eller lobbying) är ord som de flesta människor i Sverige nog känner igen och har en uppfattning om betydelsen av. Som vi har beskrivit i kapitel 8 förekommer begreppet i forskningen. Att det finns ett vedertaget begrepp kan anses tala för att använda det. Samtidigt har orden lobbyist eller lobbning en tendens att uppfattas som negativt kodade. De kan föra tankarna till manipulation, dold maktutövning och orättvisa.<sup>13</sup> Det finns också en risk för missförstånd när det gäller vad som avses med lobbning. Till exempel att det endast är vissa typer av aktörer som kan utöva lobbning. Det kan också vara så att en del av dem som bedriver sådan verksamhet som lagen är avsedd att träffa inte själva vill beteckna sin verksamhet som lobbning. Det framstår därför som bättre att i lagstiftning på området använda ett annat ord som uppfattas som mer neutralt, och att tydligt definiera dess innebörd.

Såväl i den finska som i den irländska lagen används ordet kommunikation för att beteckna den aktivitet som avses. Kommittén anser att det ord som används i den finska lagstiftningen – påverkanskommunikation – är tydligt och ändamålsenligt. Vi anser att det är ett lämpligt ord att använda i lagen.

---

<sup>13</sup> Se bland annat Naurin, Daniel (2001), *Den demokratiske lobbyisten*, Borea, s. 7.

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

Typbilden av en lobbyist är för många sannolikt en PR/PA-konsult som för annans räkning och mot ekonomisk ersättning bedriver lobbyverksamhet gentemot politiska beslutsfattare. Regelverk om insyn i lobbyverksamhet omfattar i princip alltid sådana konsulter och i internationella rekommendationer framhålls det som viktigt att sådana ingår.

Påverkanskommunikation bör, enligt kommitténs mening, i regelverket definieras så att det omfattar både att för egen räkning bedriva påverkansarbete och att som konsult göra det för klients räkning. Kommittén anser vidare att även att som konsult endast ge råd och stöd gällande klientens egna kontakter med politiska beslutsfattare bör omfattas. Skillnaden är inte särskilt stor mellan att hålla i kontakterna för en klients räkning eller att stå bredvid och ge råd medan klienten själv håller i kontakterna. De PR-konsulter som kommittén har haft kontakt med har förklarat att båda dessa varianter förekommer i hög utsträckning, beroende på vad klienten önskar och andra omständigheter. Det finns ett intresse av insyn i vem som är involverad i kontakterna som konsult, även när konsulten håller sig i bakgrunden.

Att kräva att en konsulttjänst ska sker mot betalning för att den ska omfattas av regelverket framstår, enligt vår mening, som ett för snävt kriterium. Det kan antagligen förekomma att tjänster utförs utan ersättning (pro bono), vilket inte bör innebära att de faller utanför regelverket. Däremot bör det krävas att det sker inom ramen för näringsverksamhet.

*Direkta kontakter oavsett form*

Som vi har nämnt i avsnitt 13.2 är det endast direkta kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka politiska beslut som ska omfattas av regelverket. Det bör inte spela någon roll vem som tar initiativ till kontakten, aktören eller den politiska beslutsfattaren. Inte heller var eller i vilken form kontakten sker. Den kan ske i form av personligt möte, telefonsamtal, e-post eller andra motsvarande kontaktsätt. Den kan ske på någon av parternas arbetsplats eller på annan plats, på arbetstid eller utan-

för. Inget av detta bör vara avgörande för om det ska anses vara en sådan kontakt som omfattas av regelverket.

### *Kontakt med vissa politiska beslutsfattare och medarbetare till dem*

Det är kontakter med vissa utpekade befattningshavare som ska omfattas av regelverket. De bör kunna benämnas politiska beslutsfattare och medarbetare till politiska beslutsfattare. Vi återkommer i avsnitt 13.5 till vilka befattningar som ska omfattas och inte.

### *Syftet ska vara att påverka beredning eller beslut i ett ärende*

Däremot bör syftet med kontakten vara att påverka politiska beslut eller beslutsfattande, för att främja ett visst intresse eller mål. Dessa intressen eller mål kan röra till exempel politiska eller ekonomiska frågor. Vad politiska beslut eller beslutsfattande är bör formuleras så att det omfattar alla relevanta mål för påverkan samtidigt som det är tydligt avgränsat.

Det framstår mot denna bakgrund som naturligt att knyta definitionen av vad påverkan ska avse till beredning av eller beslut i ett ärende. Med ärende avses då ärende enligt 4 och 7 kapitlen i regeringsformen.

Resultatet av den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra visar att kontakter för påverkan sker i ett tidigt skede. Mest kontakter med såväl politiskt tillsatta som opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet sker innan en lagstiftningsprocess har inletts. Flera av de som svarade på enkäten angav också att kontakter ibland sker gällande den övergripande hanteringen av vissa frågor, utan koppling till något särskilt lagstiftningsärende. Vi har därför övervägt om påverkansaktiviteter som syftar till att initiera ett ärende bör omfattas.

Vi är naturligtvis, även på ett mer allmänt plan, väl införstådda med att det för den som vill påverka politiskt beslutsfattande är viktigt att vara aktiv så tidigt som möjligt i en process, innan alltför många preliminära ställningstaganden hunnit göras. Det kan vara en fördel att kunna påverka redan innan en process ens har inletts, för att på så sätt medverka till att en viss fråga uppmärksammas och där efter påverka inriktningen av en kommande process. Att inte inklu-

dera sådana tidiga kontakter kan därför innebära att många av de kontakter för påverkan som förekommer, och har betydelse för vilka frågor som hamnar på den politiska dagordningen, faller utanför.

Samtidigt är det viktigt att lagens bestämmelser är tydligt avgränsade och att de inte omfattar mer än vad som är nödvändigt för att uppnå lagens syfte, som ytterst är att bidra till den politiska beslutsprocessens integritet genom insyn i vilken påverkan som sker i beredningsarbetets olika stadier.

Med hänsyn till att det är fråga om ny lagstiftning på ett tidigare helt oreglerat område bör dessutom viss försiktighet iakttas. Detta är, som vi har framhållit i kapitel 9, en av utgångspunkterna för kommitténs arbete. En annan utgångspunkt är att administrativa bördor inte ska läggas på enskilda om det inte är helt nödvändigt. Kommittén har därför stannat vid att kommunikation med syfte att initiera ett ärende inte bör omfattas av lagen, på samma sätt som inte heller mera allmänt kontaktskapande åtgärder omfattas. Endast kommunikation med syfte att påverka en påbörjad beredning i ett ärende ska anses utgöra påverkanskommunikation i lagens mening. Utanför faller därmed den påverkan eller opinionsbildning som syftar till att föra upp en fråga på den politiska dagordningen, som självfallet förekommer i stor omfattning.

Denna avgränsning gör också tydligt att regleringen avser påverkan av politiska beslutsfattare i deras egenskap av just beslutsfattare och inte de kontakter de har i sin eventuella samtidiga egenskap av företrädare för ett politiskt parti.

Vid vilken tidpunkt ett ärende inleds är i många fall tydligt, men ibland kan det vara lite svårare att avgöra. Hos riksdagen är det tydligt när ett ärende inleds, exempelvis när regeringen har avlämnat en proposition eller en ledamot har väckt en motion. Även ärenden i region- eller kommunfullmäktige väcks på vissa bestämda sätt, vilket gör det tydligt när ett ärende har inletts. Hos regeringen, liksom hos region- eller kommunstyrelse, är det inte alltid lika tydligt. När ett ärende inleds hos regeringen och i Regeringskansliet får bedömas utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. Exempelvis kan ett ärende inledas genom att en enskild eller myndighet lämnar in en hemställan till regeringen eller i samband med att regeringen på eget initiativ initierar ett ärende, till exempel beslutar om kommittédirektiv.

Påverkansaktiviteter som riktar sig mot genomförandet av ett beslut efter att det har fattats, till exempel implementeringen av en lagstiftning bör inte heller anses ingå i ärendet.

### *Sammanfattning*

I regelverket bör kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka politiska beslut benämnas med ett annat ord än lobbning. Begreppet påverkanskommunikation är tydligt och ändamålsenligt och bör användas.

Påverkanskommunikation bör ges innebörden kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning av eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål. Som påverkanskommunikation bör även räknas att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, ha sådan kontakt eller ge råd och stöd till någon som har sådan kontakt.

## **13.4 Aktörer som vill påverka ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter**

**Förslag:** Aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter om det.

En fråga att ta ställning till är då om ansvaret för att lämna uppgifter om påverkanskommunikation ska läggas på de politiska beslutsfattarna eller på de aktörer som vill påverka politiska beslut.

### **Att påverkansaktörer ska lämna uppgifter är vanligast i andra länder och förespråkas av internationella organ**

I de allra flesta länder, med lagstiftning om insyn i lobbning, innebär regelverket att aktörer som vill påverka är skyldiga att lämna uppgifter om sig själva och sina påverkansaktiviteter till ett offentligt register. Så är fallet i till exempel Finland. Men bestämmelserna kan också innebära krav på att vissa offentliga tjänstemän ska göra information om sina möten med lobbyister tillgänglig för allmän-

heten. Det sistnämnda kan till exempel innebära att tjänstemännen i förväg ska publicera vilka de ska träffa och gällande vilka ämnen eller att de i efterhand ska publicera redogörelser för hur lobbyisters bidrag har beaktats i beslutsprocesser (så kallade lagstiftningsavtryck eller legislativa fotavtryck). Ibland innehåller lagstiftningen, såsom till exempel EU:s interinstitutionella avtal, båda dessa delar.

2017 års rekommendation från Europarådet anger uttryckligen att det allmänna bör stå för administrationen av registret men att det bör vara lobbyisterna som ansvarar för att informationen är uppdaterad och korrekt.

### Vår bedömning

Viktigt vid bedömningen av denna fråga är att regelverket inte ska ha negativa effekter på tillgängligheten till politiska beslutsfattare eller den offentliga sektorns dialog med civilsamhället. Vidare bör regelverket inte lägga onödiga administrativa bördor på vare sig enskilda eller beslutsfattare och deras medarbetare. Samtidigt är det viktigt att tillräckliga uppgifter offentliggörs för att möjliggöra verklig insyn och att möjlighet till kringgåenden av lagstiftningen undviks.

En klar fördel med ett system som lägger ansvaret på beslutsfattare är att det inte försvårar för, eller lägger administrativa bördor på, enskilda som vill ta kontakt med makthavare och framföra synpunkter eller lämna information. Ett sådant system innebär också att avgränsningen gällande vem som ska vara redovisningsskyldig och vem som inte ska vara det, inte blir lika svår.

Det är vidare den politiska beslutsfattaren som primärt har ansvar för att utföra sitt uppdrag med integritet och tillse att kontakter med intresseföreträdare sker på ett lämpligt sätt. Utifrån detta framstår det som mer naturligt att den politiska beslutsfattaren har ansvar för att öppet redovisa sina kontakter med olika intresseföreträdare. Det är ju också den politiska beslutsfattaren som drabbas av eventuella konsekvenser om det uppdragas att hemliga kontakter har förekommit, i strid med regelverket.

Samtidigt är det befogat att fråga sig om det är rimligt att ålägga folkvalda, eller dem som med ansvar inför de folkvalda styr riket, uppgifter som åtminstone kan uppfattas försvåra de breda kontakter



som de behöver ha för att fullgöra sitt uppdrag. Till det kommer mera praktiskt betonade aspekter, som att folkvalda och deras medarbetare har kontakt med en stor mängd intressenter. En uppgiftsskyldighet kräver viss administration som kan ta tid och uppmärksamhet från det egentliga uppdraget.

En stor fördel med ett system där aktörerna som vill påverka har ansvar för att anmäla uppgifter till ett register är att det bara är de som har tillgång till den typ av information som register av detta slag vanligen ska innehålla. De politiska beslutsfattarna har inte alltid full information om aktören, vem den företräder eller syftet med påverkansaktiviteterna. Full kunskap om det är det aktören som har. Om beslutsfattaren skulle lämna uppgift om detta så skulle det vara andrandsuppgifter från aktören, och de skulle knappast kunna hållas ansvariga för om uppgifterna är korrekta eller inte. De uppgifter som politiska beslutsfattare kan anmäla är antagligen oftast knapphändiga och erbjuder inte särskilt mycket insyn.

Om företrädare för det offentliga skulle åläggas att registrera uppgifter om enskilda påverkansaktörer skulle detta vidare kräva särskilda överväganden när det gäller personuppgiftsrättsliga aspekter. Privatpersoner som har kontakt med beslutsfattare skulle kunna undantas från krav på insyn men fysiska personer som företräder aktören som vill påverka kan behöva anges.

Sammantaget anser vi att ansvaret för att lämna uppgifter om påverkanskommunikation primärt bör ligga på aktörerna som vill påverka politiska beslut. Det är viktigt att skyldigheten att lämna uppgifter inte blir mer betungande än nödvändigt och att det finns rimliga undantag från den (se vidare avsnitt 13.6 och 13.7).

### **13.5 Vilka mottagare av påverkan som ska omfattas**

Nästa fråga att ta ställning till är vilka som ska anses vara sådana politiska beslutsfattare att kontakt med dem, som syftar till att påverka politiska beslut, ska ge upphov till skyldighet att lämna uppgifter.

I avsnitt 13.5.1–13.5.4 redogör vi närmare för våra bedömningar när det gäller vilka politiska beslutsfattare som ska omfattas av regleringen om insyn i kontakter med aktörer som vill påverka.

### 13.5.1 Statsråd och riksdagsledamöter ska omfattas

**Förslag:** Statsråd och riksdagsledamöter ska anses vara sådana politiska beslutsfattare som kan vara föremål för påverkanskommunikation.

En första fråga att ta ställning till är vilka politiska beslutsfattare på central nivå som ska omfattas.

#### Riksdag och regering har den yttersta politiska makten

Den centrala och yttersta politiska makten i Sverige innehas av riksdag och regering, den lagstiftande och den verkställande makten.

Sveriges demokratiska och parlamentariska styrelsesätt innebär att det svenska folket väljer representanter till riksdagen, regioner och kommuner vart fjärde år samt väljer representanter till Europaparlamentet vart femte år.<sup>14</sup>

Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel ska användas samt granskar rikets styrelse och förvaltning. Riksdagen utser statsminister, som utser övriga statsråd i sin regering.<sup>15</sup>

Regeringen styr riket med ansvar inför riksdagen. Det gör den bland annat genom instruktioner till alla de statliga förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen. Det är också som regel regeringen som tar initiativ till och bereder förslag till nya lagar eller ändringar i befintlig lagstiftning. Det är också regeringen som verkställer riksdagens beslut. Regeringen fattar beslut kollektivt, efter föredragning av ett ansvarigt statsråd.

#### Många länders lagstiftning omfattar både den lagstiftande och verkställande makten

Såväl OECD:s rekommendation som Europarådets rekommendation innebär att medlemsländerna bör etablera ett regelverk gällande lobbying i samband med offentligt politiskt beslutsfattande på nationell nivå. Detta formuleras på lite olika sätt i de olika rekommenda-

<sup>14</sup> 3 kap. 3 § regeringsformen, 5 kap. 5 § KL, och 1 kap. 3 § vallagen (2005:837).

<sup>15</sup> 6 kap. 1 och 4–6 §§ regeringsformen.

tionerna. Europarådets kontrollorgan Greco rekommenderade 2019 Sverige att införa regler och riktlinjer för kontakterna mellan den högsta verkställande politiska nivån och utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut.

I förslaget till EU-direktiv om transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning definieras intresserepresentation som verksamhet som har till syfte att påverka utveckling, utformning eller genomförande av politik eller lagstiftning eller offentliga beslutsprocesser i unionen.

Av de OECD-länder som har regelverk med krav på insyn i lobbyverksamhet omfattar lagstiftningen i de flesta länder lobbning mot både den lagstiftande och den verkställande makten. Några länders lagstiftning omfattar endast den ena av den verkställande eller den lagstiftande makten. I flera länder pågår arbete med att utöka lagstiftning som redan finns (se avsnitt 6.3.1).

## Vår bedömning

Riksdagens ordinarie ledamöter och regeringens statsråd bör omfattas av en reglering om insyn i politiska beslutsfattaresh kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut, eftersom de har den yttersta politiska makten i Sverige. Med riksdagsledamot ska avses även ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot.<sup>16</sup>

### 13.5.2 Tjänstemän i regering och riksdag samt medverkande i kommittéer och utredningar ska omfattas

**Förslag:** Politiska och opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen samt vissa medverkande i särskild utredning eller kommitté som har tillkallats av regeringen, ska anses vara sådana medarbetare till politiska beslutsfattare som kan vara föremål för påverkanskommunikation.

Frågan uppkommer då om det endast är statsråd och ledamöter av riksdagen som ska omfattas av regelverket som mottagare av påverkan eller om även några av deras medarbetare eller uppdragstagare

---

<sup>16</sup> Jämför 4 kap. 13 § regeringsformen.

ska omfattas. Regeringen har Regeringskansliet till sin hjälp i sitt arbete och riksdagen har Riksdagsförvaltningen. I många fall bereds förslag till lagstiftning eller andra åtgärder i statliga utredningar, tillsatta av regeringen.

## Regeringskansliets organisation

Regeringskansliet består av Statsrådsberedningen, för närvarande tio departement och Förvaltningsavdelningen. Departementen ansvarar för sina respektive sakfrågor och Förvaltningsavdelningen ansvarar för myndighetsövergripande stöd, service och utveckling. Statsrådsberedningen leder och samordnar arbetet i Regeringskansliet.

Statsministern är chef för Regeringskansliet. Varje departement leds av ett eller flera statsråd, varav ett är departementschef. Alla statsråd är ansvariga för sakfrågor inom departementets verksamhetsområde. Närmast under departementschefen finns vanligtvis tre typer av chefstjänstemän, nämligen statssekreterare (vid utrikesdepartementet i stället kabinetssekreterare), expeditionschef och rättschef. Varje statsråd har en politisk stab som består av politiskt tillsatta tjänstemän, i allmänhet en statssekreterare och ett antal politiskt sakkunniga. Cirka 200 av Regeringskansliets omkring 4 800 medarbetare är politiskt rekryterade.

Till Regeringskansliet hör också utlandsmyndigheterna, det vill säga ambassader och konsulat samt representationer och delegationer vid internationella organisationer som EU, FN och OECD. Utlandsmyndigheterna är egna myndigheter som lyder under regeringen. Ungefär 600 av medarbetarna vid Regeringskansliet arbetar utomlands.<sup>17</sup>

När ett statsråd avgår från sitt uppdrag slutar även de politiskt anställda som är knutna till det avgående statsrådet sin anställning i Regeringskansliet. Övrig personal inom Regeringskansliet, det vill säga icke politiskt tillsatta tjänstemän, behåller sina anställningar oavsett hur regeringen är sammansatt.<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup> Regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/sa-arbetar-regeringen-och-regeringskansliet/>, hämtat 2024-03-21. Siffror för 2022.

<sup>18</sup> Regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/regeringskansliet/organisation/>, hämtat 2024-03-21.

## Riksdagsförvaltningens organisation

Riksdagsförvaltningen har cirka 700 anställda. Den bistår ledamöterna med bland annat sakkunskap och beslutsunderlag samt informerar allmänheten om riksdagens arbete.

Riksdagsförvaltningen leds av riksdagsstyrelsen, vars ordförande är talmannen. Talmannen leder riksdagens arbete och är riksdagens högsta ämbetsman. Riksdagsförvaltningens högsta chef är riksdagsdirektören. Det finns en stab för talmannen och riksdagsdirektören, som stöder talmännen och riksdagsdirektören i deras arbete med att leda och styra verksamheten.

Förvaltningen består av olika avdelningar. Kammaravdelningen planerar och genomför arbetet i kammaren och förvaltningsavdelningen ger administrativt stöd. Det finns även en fastighets- och serviceavdelning, en säkerhetsavdelning, en it-avdelning och en kommunikationsavdelning. För att bistå ledamöterna i deras arbete i utskotten och EU-nämnden har särskilda kanslier inrättats med opolitiska tjänstemän. Kanslierna och utvärderings- och forskningssekreteriatet bildar tillsammans utskottsavdelningen.<sup>19</sup>

Riksdagsledamöter som tillhör samma parti formar tillsammans en partigrupp. Partigrupperna i riksdagen har en stark ställning och stor betydelse för riksdagsarbetet och för det politiska livet i Sverige. Till stöd för sin partigrupp har partierna egna kanslier i riksdagen, som har ett nära samarbete med partiets organisation i övrigt. Vid kanslierna arbetar experter, politiska sekreterare och assistenter som partiet anställer. De politiska sekreterarna samlar in information, utformar förslag till politiska texter, sköter kontakter med medierna, svarar på mejl och fungerar som bollplank åt ledamöterna.

Partierna får partistöd för att bekosta de politiska sekreterarna. Stödet ska motsvara kostnaden för en politisk sekreterare per ledamot. Men partierna bestämmer själva hur de ska använda stödet för att bygga upp ett kansli som passar ledamöternas behov. Varje år ska partigrupperna lämna en redovisning till Riksdagsförvaltningen av användningen av det ekonomiska stödet.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> Riksdagens webbplats, <https://www.riksdagen.se/sv/sa-fungerar-riksdagen/riksdagsforvaltningen/>, hämtat 2024-03-21.

<sup>20</sup> Riksdagens webbplats, <https://www.riksdagen.se/sv/ledamoter-och-partier/sa-arbetar-partierna/>, hämtat 2024-08-27.

## Kommitté- och utredningsväsendet

När regeringen överväger att införa en ny lag tillsätter regeringen ofta en statlig utredning för att utreda frågan, i form av en kommitté eller en särskild utredare. Utredaren eller kommittén lämnar sina förslag till regeringen i ett betänkande.

Betänkandet skickas sedan på remiss till berörda myndigheter, organisationer, kommuner och andra intressenter som får lämna synpunkter. Beroende på remissutfallet kan regeringen besluta att gå vidare med utredningens förslag, eventuellt med vissa justeringar, alternativt att försöka hitta andra lösningar eller inte gå vidare i frågan. Om regeringen beslutar att gå vidare med förslaget bearbetar regeringen det och skriver ett eget förslag till lag. I många fall lämnas förslaget sedan till Lagrådet för granskning. Därefter bearbetar regeringen förslaget vidare och lämnar det som en proposition till riksdagen. Ett eller flera av riksdagens utskott får lämna synpunkter på förslaget (utskottsbetänkande), innan riksdagen röstar om det.

Normalt arbetar ungefär 120 utredningar samtidigt. Utredningar och kommittéer är myndigheter som tillfälligt har bildats för att skaffa underlag för politiska ställningstaganden.<sup>21</sup>

En kommitté består av en ordförande och en eller flera andra ledamöter. Kommittéer och särskilda utredare kan biträdas av bland annat sakkunniga, experter och sekreterare.<sup>22</sup> Personer kan också knytas till en utredning i andra former, till exempel genom en referensgrupp. Det är också möjligt för utredningen att anlita myndigheter, konsulter eller andra fristående uppdragstagare för någon eller några av de utredningsuppgifter som kommitténs uppdrag omfattar.<sup>23</sup>

## Påverkansaktörer vänder sig även till politiska beslutsfattares medarbetare

Lobbyister vänder sig inte bara direkt till riksdagsledamöter eller statsråd utan även till deras medarbetare.

Resultatet av den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra visar att inte bara riksdagsledamöter och statsråd har

---

<sup>21</sup> Regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/lagstiftningsprocessen/utredningar-och-kommitteer/>, hämtat 2024-08-27.

<sup>22</sup> 2 och 4 §§ kommittéförordningen (1998:1474).

<sup>23</sup> Kommittéhandboken (Ds 2000:1), s. 14.

kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut utan även deras medarbetare. Av de statsråd som svarade på enkäten är det 100 procent som har sådana kontakter och av riksdagsledamöterna är det 99 procent. Även bland statssekreterare och politiska tjänstemän i Regeringskansliet är andelen som har sådana kontakter mycket hög, 100 respektive 96 procent. Av de politiska sekreterarna i riksdagen har de allra flesta – 92 procent – sådana kontakter. Men också av de opolitiska tjänstemännen i Regeringskansliet är det en klar majoritet, 70 procent, som svarade att det händer att de har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut. Enkätundersökningens resultat tyder alltså på omfattande kontakter mellan politiska beslutsfattareshar medarbetare i riksdag och regering och externa aktörer som vill påverka politiska beslut (avsnitt 8.5.1).

De representanter för PR-byråer som kommittén har träffat har framhållit att det är viktigt att komma in så tidigt som möjligt i processen när en fråga börjar behandlas hos regeringen eller i riksdagen. Detta bekräftas också av resultatet av enkätundersökningen. De politiskt tillsatta i Regeringskansliet svarade att de blir kontaktade mest frekvent innan en lagstiftningsprocess har inletts och de opolitiska tjänstemännen att de blir kontaktade mest frekvent under tiden frågan bereds i en utredning (avsnitt 8.5.4).

## I andra länders lagstiftning omfattas ofta tjänstemän

I OECD:s rekommendation från 2024 gällande lobbning anges att staterna bör implementera ramar för transparens och integritet för alla organ som ger råd till regeringen, särskilt rådgivar- och expertgrupper. Med rådgivar- och expertgrupp menas en kommitté, kommission, panel, arbetsgrupp eller liknande grupp som ger råd, expertis eller rekommendationer. Den kan vara tillfällig eller permanent och bestå av representanter från offentlig eller privat sektor, eller från det civila samhället, och kan vara inrättad av och ge råd till den verkställande, lagstiftande eller dömande makten eller underavdelningar till dem. Staterna bör säkerställa att information offentliggörs om sådana gruppers finansiering och funktion och medlemmars privata och professionella bindningar.

Den finska lagen om öppenhetsregistret omfattar påverkanskommunikation som riktar sig till, förutom riksdagsledamöter och

statsråd, alla anställda tjänstemän i riksdag och regering samt utredare tillsatta av regeringen. I förarbetena till lagen anges följande:

Påverkanskommunikationen riktas ofta till olika aktörer i olika faser av beredningen, varför det ur perspektivet för registrets tillförlitlighet är viktigt att författningen omfattar kontakt till alla aktörer vid de institutioner som är föremål för påverkanskommunikation oberoende av deras ställning. Då uppstår det inga uppenbara luckor i lagstiftningen genom vilka påverkanskommunikationen skulle kunna riktas till vissa aktörer som faller utanför registret, såsom lägre tjänstemän, ledamots-assistenter eller utredare.<sup>24</sup>

## Vår bedömning

Det framstår som otillräckligt att endast inkludera kontakter med riksdagsledamöter och statsråd, även om det är de som är politiska beslutsfattare i egentlig mening. Även politiska beslutsfattareshandlingar har kontakt i stor omfattning med aktörer som vill påverka politiska beslut, och bör därför omfattas av regelverket som mottagare av påverkan.

Resultatet av enkäten tyder på att såväl politiska som opolitiska tjänstemän i stor utsträckning har kontakter med påverkansaktörer. Kontakterna sker företrädesvis i början av en lagstiftningsprocess, inte minst under tiden frågan bereds av utredning.

Vi anser därför att politiska och opolitiska tjänstemän vid Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen ska ingå som mottagare av påverkan. Detta ska inkludera politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen.

Även personer som ingår i av regeringen tillsatta kommittéer eller utredningar bör ingå i dem som kan vara mottagare av påverkan. Det bör gälla utredare eller ledamot i kommitté, sekreterare eller i annat fall medverkande som anställd i Regeringskansliet. Experter och sakkunniga som inte är anställda i Regeringskansliet ska alltså inte ingå som mottagare av påverkan.

---

<sup>24</sup> Propositionen till den finska lagen om öppenhetsregistret, RP 98/2022 rd, s. 46.



### 13.5.3 Andra myndigheter eller domstolar ska inte omfattas

**Bedömning:** Företrädare för förvaltningsmyndigheter, statliga bolag eller domstolar bör inte omfattas av regelverket som möjliga föremål för påverkanskommunikation. När regelverket har varit i kraft under en tid, bör frågan om de ska omfattas övervägas på nytt.

Vidare inställer sig frågan om påverkansaktiviteter riktade mot andra myndigheter än Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen samt kommittéer och utredningar ska omfattas av regelverket.

Till sin hjälp i arbetet har regeringen, förutom Regeringskansliet, statliga myndigheter och bolag. Det finns även några myndigheter under riksdagen. Domstolar är också myndigheter men inte förvaltningsmyndigheter. De har en särställning som innebär en högre grad av oberoende.

### Förvaltningsmyndigheter under regeringen

I Sverige finns det cirka 367 myndigheter under regeringen. I myndigheterna arbetar ungefär 257 000 anställda.<sup>25</sup> Myndigheternas uppgift är att praktiskt genomföra de beslut som riksdagen och regeringen har fattat.

Myndigheterna är organisatoriskt fristående, men styrs av regeringen som ansvarar för myndigheternas verksamhet inför riksdagen.<sup>26</sup> Universitet och högskolor har särskilda regler som innebär en högre grad av självbestämmande i frågor om utbildning och forskning.

Regeringen styr myndigheterna genom att utse myndighetens ledning samt besluta dess instruktion, årliga regleringsbrev och särskilda regeringsuppdrag. En enskild minister kan inte ensam bestämma vad en myndighet ska göra utan regeringen fattar kollektiva beslut. Regeringen kan ingripa om den bedömer att myndigheterna inte sköter sina uppgifter på ett bra sätt, till exempel genom att ändra i de beslut som styr verksamheten eller byta ut myndighetens ledning.<sup>27</sup>

<sup>25</sup> Siffrorna avser förhållandena den 1 januari 2024, enligt Statskontoret (2024), *Statsförvaltningen i korthet*, s. 7.

<sup>26</sup> 12 kap. 1 § regeringsformen.

<sup>27</sup> Regeringens webbplats, <https://www.regeringen.se/sa-styrs-sverige/myndigheter-och-bolag-med-statligt-agande/>, hämtat 2024-08-27.

Det finns frågor som myndigheterna hanterar självständigt utan att regeringen, och än mindre en enskild minister, får lägga sig i det. Detta gäller hur myndigheterna i ett särskilt fall ska besluta i ett ärende som rör myndighetsutövning mot en enskild eller mot en kommun, och hur myndigheten ska tillämpa lag.<sup>28</sup>

## Statliga bolag

Staten är en betydande bolagsägare i Sverige. I den statliga bolagsportföljen finns 43 hel- och delägda bolag, varav två är börsnoterade. Dessutom förvaltas två verksamhetsstiftelser. Tillsammans sysselsätter bolagen med statligt ägande cirka 134 000 personer. Det uppskattade sammanlagda värdet på den statliga bolagsportföljen uppgår till 850 miljarder kronor.<sup>29</sup>

## Förvaltningsmyndigheter under riksdagen

Det finns också ett fåtal förvaltningsmyndigheter som lyder under riksdagen; Riksdagsförvaltningen, Riksdagens ombudsmän (JO), Riksrevisionen och Riksbanken.

## Domstolar

I Sverige finns omkring 80 domstolar samt nämnder och myndigheter som räknas till Sveriges Domstolar. De finns i hela landet och har över 7 000 medarbetare.<sup>30</sup>

En viktig rättsstatlig princip är att domstolarna är självständiga och oberoende. Varken riksdag, regering eller någon annan myndighet får bestämma hur en domstol ska döma i ett enskilt fall.<sup>31</sup> Regeringen utnämner domare.

Det är riksdagen som bestämmer vilka lagar som ska gälla i Sverige, medan domstolarnas roll är att döma efter de lagar som finns. Sverige har inte någon författningsdomstol, eller konstitutionsdomstol som

---

<sup>28</sup> 12 kap. 2 § regeringsformen.

<sup>29</sup> Regeringens skrivelse 2022/23:140, *2023 års redogörelse för företag med statligt ägande*, 15 juni 2023.

<sup>30</sup> Sveriges Domstolars webbplats, <https://www.domstol.se/om-sveriges-domstolar/sa-fungerar-domstolarna/sveriges-domstolars-uppdrag-och-roll/>, hämtat 2024-03-21.

<sup>31</sup> 11 kap. 3 § regeringsformen.

det också kallas, med rätt att pröva lagstiftning mot grundlagen och ogiltigförklara sådan lagstiftning som strider mot den. Däremot är varje domstol skyldig att bortse från lagstiftning som strider mot grundlagen när den avgör mål.<sup>32</sup>

### **Internationellt har påverkan mot förvaltningsmyndigheter och domstolar uppmärksammas**

Enligt OECD:s nya rekommendationer bör staterna förstärka transparensen och öppenheten vid beslutsfattande hos den lagstiftande, verkställande och dömande makten. Detta gäller på alla nivåer, såsom federal, nationell, regional och lokal. I rekommendationen från 2010 finns den dömande makten inte med.

I en rapport publicerad 2021 framhåller OECD att domstolar under de senaste decennierna har fått en allt större roll när det gäller att avgöra centrala politiska frågor, inom politikområden som konstitutionellt skydd av rättigheter, handel, nationell säkerhet, arbets- eller miljöskydd. I denna roll kan representanter för rättsväsendet, såsom domare och åklagare, bli föremål för lobbyaktiviteter. Även de som deltar i beslut om utnämning av domare kan bli föremål för lobbning, med syfte att säkerställa specifika rättsliga resultat som gynnar de företrädde intressena.<sup>33</sup>

I Europarådets rekommendation från 2017 rekommenderas medlemsländerna att etablera ett regelverk gällande lobbying i samband med offentligt beslutsfattande på nationell, regional och lokal nivå. Europarådets kontrollorgan Greco har rekommenderat Sverige att införa regler och riktlinjer för kontakterna mellan den högsta verkställande politiska nivån och utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. De här åtgärderna bör, enligt Greco, också gälla politiskt sakkunniga och myndighetschefer i statliga myndigheter.

Ett fåtal OECD-länder har regelverk med krav på insyn i lobbyverksamhet som riktar sig till rättsväsendet, nämligen Österrike, Tyskland, Litauen, Polen, Slovenien och USA. Men i de flesta fall ingår inte lobbning mot den dömande makten.<sup>34</sup>

---

<sup>32</sup> 11 kap. 14 § regeringsformen.

<sup>33</sup> OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century. Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/c6d8eff8-en>, s. 31.

<sup>34</sup> OECD (2021), s. 31 och 32.

I Finland ingår inte myndigheter eller domstolar bland dem som enligt lagen om öppenhetsregistret är föremål för påverkanskommunikation.

Den irländska lagstiftningen omfattar påverkan riktad mot personer med vissa höga chefsposter vid förvaltningsmyndigheter.

## Vår bedömning

Vi fäster, som vi betonat i kapitel 9, stort avseende vid att det nu är fråga om att införa lagstiftning på ett tidigare helt oreglerat område och att viss försiktighet därför bör iakttas.

Mot denna bakgrund anser kommittén att varken förvaltningsmyndigheter, statliga bolag eller domstolar ska omfattas av regelverket som mottagare av påverkansaktiviteter. Det finns dessutom skäl att anta att aktörer som vill påverka politiska beslut sällan har anledning att vända sig till förvaltningsmyndigheter eller domstolar. Det hindrar inte att myndigheters och domstolars tillämpning av lag kan ha stor betydelse för olika intressegrupper och därför kan bli föremål för påverkan. När lagstiftningen har varit i kraft under en tid bör det utvärderas hur den har fungerat och om det finns skäl att utvidga dess tillämpningsområde.

### 13.5.4 Politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå ska inte omfattas

**Bedömning:** Politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå bör inte omfattas av regelverket som möjliga föremål för påverkanskommunikation. När regelverket har varit i kraft under en tid, bör frågan om de ska omfattas övervägas på nytt.

Ytterligare en fråga är om påverkansaktiviteter riktade mot politiska beslutsfattare och deras medarbetare på regional och lokal nivå ska omfattas av regelverket.

## Sveriges län, regioner och kommuner

Sverige är indelat i 21 län, 20 regioner och 290 kommuner. Kommuner och regioner är självstyrande och styrs av regionalt och lokalt folkvalda politiker. De har också beskattningsrätt.

De grundläggande reglerna om regionernas och kommunernas organisation, beslutsprocesser och ekonomi finns i kommunallagen medan deras olika verksamheter regleras genom speciallagstiftning, exempelvis hälso- och sjukvårdslagen, socialtjänstlagen, plan- och bygglagen och skollagen. Självstyrelsen innebär att regioner och kommuner förutom de lagreglerade uppgifterna har stor frihet att genomföra olika insatser.

### Regional nivå

Varje län utgör även en region (i Gotlands län ansvarar dock kommunen för regionens uppgifter). Regionens högsta beslutande organ är regionfullmäktige som väljs i allmänna val. Regionfullmäktige utser en regionstyrelse som leder och samordnar arbetet. Dessutom finns ett antal nämnder som har till uppgift att förvalta och genomföra verksamhet enligt fullmäktiges mål och beslut. De största ansvarsområdena för regionerna är hälso- och sjukvården, kollektivtrafik och regional utveckling.

I varje län finns också en länsstyrelse som svarar för den statliga förvaltningen i länet, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret för särskilda förvaltningsuppgifter. Varje länsstyrelse leds av en landshövding som utses av regeringen.

### Lokal nivå

I varje kommun finns en folkvald församling, kommunfullmäktige. Kommunfullmäktige utser i sin tur kommunstyrelsen, som leder kommunens verksamhet. Det parti som har majoritet i fullmäktige får också majoritet i styrelsen. Kommunfullmäktige tillsätter även ett antal nämnder som ansvarar för förvaltning och verkställande av fullmäktiges beslut samt beredning av ärenden som ska avgöras av fullmäktige.

Kommunfullmäktige fattar beslut inom ett stort antal områden, som exempelvis grund- och gymnasieskola, förskoleverksamhet, äldreomsorg, vägar, vatten- och avloppsfrågor och energifrågor. Kommunerna utfärdar också olika typer av tillstånd, exempelvis bygglov och utskänkningstillstånd.

### **Regionalt eller lokalt ägda bolag**

Kommuner och regioner får driva näringsverksamhet, om den drivs utan vinstsyfte och syftar till att tillhandahålla allmännyttiga anläggningar eller tjänster åt medlemmarna.<sup>35</sup> Det finns i dag omkring 2 000 kommunalt eller regionalt ägda företag.<sup>36</sup>

### **Enligt internationella rekommendationer bör politiskt beslutsfattande på alla nivåer omfattas men så är det i få länder**

Enligt Europarådets rekommendation från 2017 rekommenderas medlemsländerna att etablera ett regelverk gällande lobbning i samband med offentligt beslutsfattande på nationell, regional och lokal nivå. I OECD:s rekommendation från 2010 anges att de är relevanta för både nationell och subnationell nivå. I utkastet till ny rekommendation anges att den gäller alla nivåer, såsom federal, nationell, regional och lokal.

Men i de länder som har lagstiftning om insyn i lobbning omfattas lobbning mot politiska beslutsfattare på regional eller lokal nivå endast i undantagsfall. Exempel på länder som har sådan lagstiftning som gäller på alla politiska nivåer är Österrike, Chile, Frankrike, Irland, Litauen, Peru och Slovenien. I Frankrike trädde bestämmelserna gällande lokal nivå i kraft så sent som 2022. Men även i Australien, Kanada och Spanien har vissa regioner infört regelverk för insyn i lobbning mot politiska beslutsfattare på regionnivå.

Under lagstiftningsprocessen inför införandet av den finska lagen om öppenhetsregistret uttalades, såväl av den parlamentariska grupp som förslag lagstiftningen som av regeringen och riksdagen, att det senare ska övervägas om lagen kan utvidgas till kommunal och regional nivå, utifrån erfarenheterna av öppenhetsregistret på statlig nivå.

---

<sup>35</sup> 2 kap. 7 § KL.

<sup>36</sup> SCB:s allmänna företagsregister.

## Vår bedömning

Viktigt är att inte i onödan lägga administrativa bördor på enskilda. Samtidigt är det viktigt att tillräckliga uppgifter offentliggörs för att möjliggöra verklig insyn.

Sannolikt förekommer lobbyverksamhet mot kommuner och regioner i stor utsträckning. Vår forskningsgenomgång tyder på att så är fallet, även om de undersökningar som finns är relativt få och begränsade och ligger ett antal år tillbaka i tiden. Vi har inte haft möjlighet att, inom ramen för kommitténs arbete, undersöka hur det ser ut i dag när det gäller påverkan på regional och lokal nivå. De branschorganisationer inom PR/PA som vi har pratat med har uppgett att det är vanligt med påverkansarbete riktat mot beslutsfattare hos kommuner och regioner.

Sverige är vidare relativt decentraliserat. Kommunerna bestämmer själva över stora politikområden och har en omfattande finansiell självständighet. Sverige tillhör en grupp länder som har högst grad av kommunalt självstyre.<sup>37</sup> Lobbyister kan därmed, beroende på vilken fråga som deras påverkansarbete gäller, inte alltid fokusera enbart på nationell nivå.

Risken för intressekonflikter och att olämpliga hänsyn tas i samband med påverkansaktiviteter mot politiska beslutsfattare på lokal nivå är sannolikt stor. Brå har rapporterat att korruption i Sverige företrädesvis sker diskret, och att det är vanligt att det finns ett väl-etablerat vänskapsband mellan aktörerna. De täta banden mellan det lokala näringslivet och kommunala tjänstemän tycks, enligt Brå, utgöra en grogrund för något som kan utvecklas till korruption.<sup>38</sup> Det finns därmed behov av öppenhet och transparens när det gäller påverkansaktörers kontakter med politiska beslutsfattare även på regional och lokal nivå.

Det skulle innebära ett avsevärt större tillämpningsområde för regelverket om lobbning mot kommuner och regioner skulle omfattas. Betydligt fler aktörer skulle antagligen omfattas av skyldigheten att redovisa uppgifter. Helt klart skulle betydligt fler aktiviteter behöva redovisas.

---

<sup>37</sup> Ihlen, Øyvind m.fl. (2021), *Lobbying in Scandinavia*, i Skogerbo, Eli m.fl. (red), *Power, Communication, and Politics in the Nordic Countries*, Göteborgs universitet, s. 308.

<sup>38</sup> Brå (2013), *Den anmälda korruptionen i Sverige – Struktur, riskfaktorer och motåtgärder*, Rapport 2013:15, s. 70.

Med hänsyn till att det är fråga om att införa lagstiftning på ett tidigare helt oreglerat område bör, som vi redan framhållit, försiktighet iakttas. Administrativa bördor bör inte läggas på enskilda om det inte är helt nödvändigt. Regelverket bör därför till att börja med omfatta politiska beslutsfattare på central nivå där för hela landet bindande normer fastställs. När lagstiftningen har varit i kraft ett tag bör det utvärderas hur den har fungerat och om det finns skäl att utvidga dess tillämpningsområde till regional och lokal nivå samt hur regelverket i så fall ska se ut på dessa nivåer.

### 13.6 Vilka påverkansaktörer som ska omfattas

Aktörer som vill påverka politiska beslut är många och av olika slag, med skilda förutsättningar. Riksdagsledamöter, statsråd och deras medarbetare träffar en stor mängd människor i olika sammanhang. En del söker själva upp makthavare och en del blir uppsökta av dem. I många fall vill de här personerna påverka politiken, och i många fall bör de därmed också omfattas av regelverket. Men det behöver finnas undantag som gör att regelverket inte innebär orimliga krav.

När det gäller vilka som ska omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter krävs därför en lång rad överväganden och ställningstaganden.

Viktiga utgångspunkter vid dessa bedömningar är att inte i onödan lägga administrativa bördor på enskilda samtidigt som tillräckliga uppgifter offentliggörs för att möjliggöra verklig insyn. Det är också angeläget att bestämmelserna är tydliga och lätta att tillämpa.

I avsnitt 13.6.1–13.6.7 redogör vi närmare för våra bedömningar av vilka aktörer som bör omfattas av skyldigheten att lämna uppgifter och vilka undantag som vi anser behöver finnas.



### 13.6.1 Juridiska personer ska omfattas, liksom enskilda näringsidkare som har PR som huvudverksamhet

**Förslag:** En juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldig att lämna uppgifter.

Enskild näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet ska undantas från uppgiftsskyldigheten.

Först behöver vi ta ställning till vilka grundläggande krav som ska känneteckna dem som ska vara skyldiga att lämna uppgifter. Ska varje aktör som bedriver påverkanskommunikation vara uppgiftsskyldig eller endast vissa typer av organisationer eller personer?

#### Privatpersoner undantas i allmänhet i andra länders och institutioners lagstiftning

I EU:s öppenhetsregister ska intresseföreträdare som bedriver verksamhet i syfte att påverka utformningen eller genomförandet av politik eller lagstiftning, eller beslutsprocesserna för unionens institutioner, organ eller byråer registrera sig. Det kan vara fysisk eller juridisk person, formell eller informell grupp, sammanslutning eller nätverk. Men möten och annan verksamhet där fysiska personer agerar helt i egenskap av privatpersoner undantas.

De finska bestämmelserna innebär att alla juridiska personer som bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning är anmälningsskyldiga medan enskilda näringsidkare endast är anmälningskyldiga om de bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning som huvudsyssla. Andra fysiska personer är inte anmälningskyldiga.

I Irland undantas kommunikation från eller på uppdrag av en enskild person som rör dennes privata angelägenheter om annat än fastighetsfrågor förutom individens huvudsakliga privata bostad.

Enligt den tyska lagen ska såväl fysiska som juridiska personer registrera sig i registret om de bedriver verksamhet som innefattar kontakt med vissa politiska beslutsfattare i syfte att påverka politiska beslutsprocesser. Men det görs undantag för bland annat fysiska personer som tar kontakter uteslutande för personliga intressen.

Privatpersoners kontakter med politiska beslutsfattare är alltså generellt sett undantagna från tillämpningsområdet för lobbylagstiftning i de länder som har en sådan.

### Svensk näringsgrensindelning

Standarden för svensk näringsgrensindelning, SNI, används för att klassificera enheter som företag och arbetsställen efter deras ekonomiska aktiviteter. Statistikmyndigheten SCB ansvarar för klassifikationen SNI. Skatteverket inhämtar SNI-koder i samband med att företag registrerar sin verksamhet hos Skatteverket. SNI ingår i ett internationellt system av ekonomiska klassifikationer och utgår från EU:s näringsgrensstandard NACE. Den gällande versionen av SNI benämns SNI 2007, medan motsvarande EU-version heter NACE Rev. 2.

I slutet av 2025 lanseras SNI 2025 för att stämma överens med en ny version av den europeiska näringsgrensstandarden (NACE). Därför kommer SNI-koder, även kallade branschkode, att ändras. Den nya SNI-versionen ersätter SNI 2007.

PR och kommunikation är en undergrupp (med kod 70.210) inom SNI 2007 som omfattar tillhandahållandet av råd, ledning och operationellt stöd, inklusive lobbyverksamhet, till företag och andra organisationer avseende PR och kommunikation.

### Vår bedömning

Syftet med regelverket är att trygga allmänhetens insyn i olika intressenters kontakter med beslutsfattare för att påverka politiska beslut. Vilken verksamhetsform som påverkansaktören har, bör som utgångspunkt inte vara avgörande för om aktören ska omfattas av regelverket eller inte. Det avgörande bör vara om aktören bedriver påverkanskommunikation i enlighet med den definition som anges i lagstiftningen.

Kommittén anser emellertid att endast påverkansaktörer som har en viss grad av organisering och långsiktighet bör omfattas. Det är viktigt att inte i onödan lägga administrativa bördor på enskilda. Det är också viktigt att det är tydligt vilka som är uppgiftsskyldiga och inte. Privatpersoner bör därför inte omfattas och inte heller löst

sammansatta nätverk eller grupper av privatpersoner som går samman för att verka för en viss fråga.

Alla juridiska personer bör omfattas. En fråga att ta ställning till är om även fysiska personer bör omfattas under några omständigheter, och i så fall vilka. PR/PA-verksamhet skulle kunna tänkas bedrivas av en enskild näringsidkare. En sådan enskild näringsidkare bör, enligt kommittén mening, omfattas av regelverket. När det gäller andra enskilda näringsidkare framstår det inte som tillräckligt motiverat att de omfattas, med beaktande av den administrativa börda som uppgiftsskyldigheten innebär. Andra fysiska personer bör inte omfattas än enskilda näringsidkare som har påverkanskommunikation och därmed sammankopplade arbetsuppgifter som huvudsaklig verksamhet.

Med huvudsaklig verksamhet bör avses vad deras verksamhet består av till övervägande del. Det är PR/PA-byråer och liknande verksamheter som är avsedda att träffas av detta och alltså omfattas av uppgiftsskyldigheten. Att kräva att deras verksamhet ska avse till övervägande del sådana aktiviteter som faller in under vad som i den föreslagna lagen definieras som påverkanskommunikation framstår som för snävt. Sannolikt består en stor del av verksamheten även av andra näraliggande aktiviteter, så som utbildningstjänster och liknande. Den kan också bestå av påverkansaktiviteter riktade till andra mottagare än de som omfattas av lagen, till exempel myndigheter eller politiska beslutsfattare på lokal nivå. Den huvudsakliga verksamheten bör vara vad som kan benämnas som PR och kommunikation. Det bör sammanfalla med vad som avses med detta enligt klassificeringen SNI. Ett annat ord för PR är omvärldsrelationer, vilket lämpligen bör användas i lagen.

Uppgiftsskyldiga ska alltså vara juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation. Men enskilda näringsidkare ska endast omfattas om de har omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet. Även andra undantag bör finnas (se avsnitt 13.6.2–13.6.7 och 13.7).

### 13.6.2 Ombud och rådgivare ska omfattas om klienten gör det

**Förslag:** Den som bedriver påverkanskommunikation som ombud för annan eller genom att ge råd eller stöd till annan ska inte vara uppgiftsskyldig om klienten är undantagen från uppgiftsskyldighet.

För att den som ger råd och stöd till en klient ska vara uppgiftsskyldig ska krävas att klienten bedriver eller har för avsikt att bedriva påverkanskommunikation genom att själv eller genom ombud ha kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare. Både konsulten och klienten är då uppgiftsskyldiga.

Som vi har redogjort för i avsnitt 13.3 föreslår vi att inte endast de som bedriver påverkanskommunikation för egen räkning utan även aktörer som agerar ombud eller ger råd och stöd, som en tjänst inom näringsverksamhet, ska omfattas av regelverket. I detta avsnitt klargör vi närmare var gränserna går för sådana aktörers uppgiftsskyldighet.

#### Den finska lagstiftningen

I Finland är, som beskrivits tidigare (avsnitt 13.3), aktörer som bedriver ”påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation” anmälningsskyldiga. Med rådgivning inom påverkanskommunikation avses sådan som näringsverksamhet bedriven verksamhet där påverkanskommunikation bedrivs för en klients räkning eller där en klient erbjuds stöd inom påverkanskommunikation.

Det företag som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation är anmälningsskyldigt för denna verksamhet.

Den som bedriver rådgivning inom påverkanskommunikation ska dessutom göra en verksamhetsanmälan om kontakter till beslutsfattare som sker utanför klientrelationen, om den som bedriver rådgivningen strävar efter att skapa sådana kontakter som kan utnyttjas för att bedriva rådgivning inom påverkanskommunikation eller att utbyta information med beslutsfattarna.

## Vår bedömning

Uppgiftsskyldigheten gäller, som vi tidigare har redogjort för, för aktörer som tillhandahåller påverkanskommunikation som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, det vill säga att de ger råd och stöd till en klient som bedriver påverkanskommunikation eller agerar ombud för klienten (se avsnitt 13.3).

I avsnitt 13.6.2–13.6.7 och 13.7 redogör vi för våra förslag när det gäller undantag från uppgiftsskyldighet. För den som agerar ombud eller rådgivare bör uppgiftsskyldigheten vara knuten till att klienten är uppgiftsskyldig. Om klienten inte är det, ska inte heller konsulten vara det.

För att den som ger råd och stöd till en klient ska vara uppgiftsskyldig bör det alltså krävas att klienten bedriver påverkanskommunikation genom att själv eller genom ombud ha kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare. Konsultens råd och stöd bör avse klientens kontakt med politisk beslutsfattare eller medarbetare till en sådan. Normalt sett kan klientens kontakter med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till politisk beslutsfattare antas ske samtidigt eller i nära tidsmässigt samband med konsultens råd och stöd gällande det. Men det kan också antas hända att det ibland går viss tid emellan konsulttjänsten och klientens kontakter. Det kan vara svårt för konsulten att med säkerhet veta att klienten faktiskt kommer att ta kontakt med en politisk beslutsfattare eller dess medarbetare. Det bör emellertid räcka att konsulten uppfattar att klienten har för avsikt att ha sådana kontakter rörande ett konkret ämne och att konsulttjänsten gäller detta.

Allmän utbildning eller rådgivning gällande hypotetiska fall bör inte omfattas. En konsult bör inte heller vara uppgiftsskyldig gällande aktiviteter som sker utanför klientrelationer. Om en PR/PA-konsult har kontakt med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till sådan endast i syfte att i knyta kontakter, eller på annat sätt skapa förutsättningar för att i framtiden kunna bedriva påverkanskommunikation, bör detta inte ge upphov till uppgiftsskyldighet.

Inte heller omfattas att endast ge teknisk hjälp till en klient som bedriver påverkanskommunikation, till exempel i form av tolk- eller it-tjänster.

Både konsulten och klienten bör vara skyldiga att lämna uppgifter när en klient har fått råd och stöd gällande sin påverkanskommunikation. Konsulten bör lämna uppgifter gällande sin verksamhet och klienten gällande sin.

### **13.6.3 Undantag ska göras för offentliga organ när de utför sitt uppdrag**

**Förslag:** Från uppgiftsskyldighet ska undantas myndighet eller annan offentlig aktör som inte är ett offentligt företag, som endast bedriver påverkanskommunikation inom ramen för dess uppdrag enligt författning, regleringsbrev, regeringsuppdrag, direktiv eller motsvarande styrning.

Vi behöver ta ställning till vad som ska gälla för offentliga aktörer av olika slag, såsom förvaltningsmyndigheter, domstolar, universitet, regioner och kommuner samt statliga företag. Ska de omfattas av uppgiftsskyldigheten om de bedriver påverkanskommunikation?

### **Kontakter med regering och riksdag ingår i myndigheters uppdrag**

Myndigheter och andra offentliga organ har kontakter med regeringen eller riksdagen, som ett led i att de utför sitt uppdrag. Det kan ibland ske i syfte att påverka politiska beslut, till exempel om tilldelning av resurser eller om andra frågor av betydelse för deras verksamhet.

### **Det är allt vanligare att offentliga aktörer anlitar PR/PA-byråer**

Vid våra kontakter med representanter för PR/PA-byråernas branschorganisationer har de framhållit att offentliga aktörer, så som kommuner och statliga myndigheter eller statliga bolag, i allt högre utsträckning beställer tjänster relaterade till politisk påverkan. Organisationerna uppskattade att en tredjedel av PR/PA-byråernas påverkansverksamhet har offentliga aktörer som beställare.

## Andra länder gör ofta undantag för offentliga organ

Det är vanligt att det i länders lobbylagstiftning finns olika typer av undantag från anmälningsskyldigheten när det gäller myndigheter och offentliga organ.

I EU:s interinstitutionella avtal görs undantag från registrerings-skyldigheten för medlemsstaternas offentliga myndigheter, samman-slutningar och nätverk av offentliga myndigheter och mellanstatliga organisationer.

Den finländska lobbylagstiftningen gör undantag för statens, väl-färdsområdenas och kommunernas myndigheter, statens affärsverk och andra självständiga offentligrättsliga inrättningar än universitet. Inte heller rådgivning till sådana organ omfattas. Vidare undantas från anmälningsskyldighet offentliga samfund och aktörer då de sköter sina lagstadgade uppgifter.

## Vi har övervägt fyra olika alternativ

Vi har övervägt fyra olika alternativ när det gäller offentliga organs uppgiftsskyldighet.

### *Alternativ 1: Alla offentliga organ ska omfattas*

Ett första alternativ är att låta offentliga organ omfattas av uppgifts-skyldighet på samma sätt som andra juridiska personer. Ur insyns-synpunkt skulle detta vara det bästa. Det skulle också vara enkelt och tydligt. Men det skulle lägga en tung administrativ börda på offentliga organ, som inte framstår som motiverad ur insynssyn-punkt. Många av de kontakter som följer av lag eller annars sker som ett led i att en myndighet utför sitt uppdrag, till exempel genom att lämna årsredovisning eller rapporter med anledning av särskilda upp-drag, har allmänheten redan i dag god insyn i.

### *Alternativ 2: Alla offentliga organ ska undantas*

Ett andra alternativ är att undanta offentliga organ helt från upp-giftsskyldighet. En fördel med detta skulle, i likhet med det förra alternativet, vara att det enkelt och tydligt. Men om myndigheter

bedriver påverkanskommunikation kan det i vissa fall finnas ett intresse av insyn i det, som inte tillgodoses genom rapporter eller andra enkelt tillgängliga dokument. Så kan till exempel vara fallet om de agerar utanför gränserna för sitt uppdrag.

*Alternativ 3: Offentliga organ ska undantas när de utför sitt uppdrag*

Ett tredje alternativ är att offentliga organ undantas från uppgiftsskyldighet när de utför sitt uppdrag, enligt författning, regleringsbrev eller motsvarande styrning. Om de däremot agerar utanför sitt uppdrag, genom att till exempel bedriva en påverkanskampanj i en viss fråga, ska de vara uppgiftsskyldiga gällande detta. På detta sätt skulle det allmännas resurser sparas samtidigt som uppgiftsskyldighet finns i sådana fall då insynsintresset kan anses vara starkt. En svaghet med det här alternativet är att det är aktören själv som i första hand gör bedömningen om den är uppgiftsskyldig eller inte. Ett offentligt organ kan vara mindre benäget att själv göra bedömningen att det överskrider sitt uppdrag. Men det kan ändå vara av värde att skyldigheten finns. Om skyldigheten inte uppfylls kan det bli föremål för allmänhetens och tillsynsmyndighetens granskning (se avsnitt 13.10).

*Alternativ 4: Vissa offentliga organ ska undantas*

Ytterligare ett, fjärde, alternativ är att undanta vissa offentliga organ från uppgiftsskyldigheten. Andra offentliga organ skulle i så fall omfattas. Till exempel kan det finnas anledning att undanta Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen från uppgiftsskyldighet. Det skulle också kunna anses mer motiverat att undanta myndigheter under riksdagen från uppgiftsskyldigheten, än andra offentliga organ. Ytterligare ett alternativ är att undanta samtliga offentliga organ utom offentliga företag.



## Vår bedömning

Kommittén bedömer att det bästa alternativet är en kombination av alternativ 3 och 4. Vi anser att statliga, regionala och kommunala bolag inte bör undantas utan bör ingå bland de anmälnings- och uppgiftsskyldiga. Skillnaden mellan dem och andra bolag är ju endast ägandeskapet och vi anser inte att det ger tillräcklig anledning att undanta dem. Kontakter som sker inom ramen för statens ägarstyrning utgör inte påverkanskommunikation och ger därför inte upphov till anmälningskyldighet, se vidare avsnitt 13.7.6.

När det gäller andra offentliga aktörer, såsom förvaltningsmyndigheter och domstolar liksom regionala och kommunala organ, bör de inte vara anmälnings- eller uppgiftsskyldiga om de bedriver påverkanskommunikation inom ramen för sitt uppdrag enligt författning, regleringsbrev eller motsvarande styrning. Många av de kontakter som myndigheter och andra offentliga organ har med regeringen eller riksdagen, inom ramen för sitt uppdrag, skulle kunna falla in under definitionen av påverkanskommunikation. Att lägga uppgiftsskyldighet på dem i fråga om sådan verksamhet framstår som onödigt ur insynsynpunkt och orimligt resurskrävande.

Samtidigt vet vi, utifrån rapporter som vi har tagit del av och vad som har framkommit vid våra kontakter med PR/PA-byråer, att offentliga organ i allt högre utsträckning bedriver påverkanskommunikation och också anlitar PR/PA-byråer för detta ändamål. Det framstår mot denna bakgrund som motiverat att de under vissa förutsättningar omfattas av regelverket. Om en myndighet eller annat offentligt organ bedriver påverkanskommunikation som kan anses gå utöver dess uppdrag finns det ett intresse av insyn i detta.

Från uppgiftsskyldighet bör mot denna bakgrund undantas myndighet eller annan offentlig aktör som endast bedriver påverkanskommunikation inom ramen för dess uppdrag enligt författning, regleringsbrev eller motsvarande styrning. Detsamma ska gälla den som är ombud för eller ger råd eller stöd till en sådan offentlig aktör. Offentliga företag bör dock inte undantas.

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

**Förslag:** Från uppgiftsskyldighet ska undantas annan stat, Europeiska unionen eller internationell mellanstatlig organisation när påverkanskommunikationen bedrivs inom ramen för sådant samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer.

Vidare behöver vi ta ställning till vad som ska gälla för utländska aktörer.

#### Internationellt har utländsk påverkan kommit alltmer i fokus

Utländska påverkansaktiviteter har kommit alltmer i fokus. Inom EU behandlas ett direktiv rörande transparens för intresserepresentation för tredje länders räkning (se avsnitt 4.4.3). I direktivet undantas verksamheter som bedrivs direkt av en tredjelandsenhet på myndighetsnivå som är förenad med utövandet av offentlig makt, så som verksamhet i samband med diplomatiska eller konsulära förbindelser.

OECD:s rekommendation är tydlig med att påverkansaktiviteter för utländska regeringars liksom utländska kommersiella intressens räkning bör omfattas av lagstiftning om insyn i lobbning. Däremot anges i rekommendationen att diplomatiska eller konsulära aktiviteter inte bör omfattas.

Sedvanliga diplomatiska kontakter med andra stater omfattas generellt sett inte av lobbylagstiftning i de länder som har sådan. Inte heller sådana kontakter med internationella mellanstatliga organisationer.

I Finland undantas från anmälningsskyldighet internationella mellanstatliga organisationer samt representanter för en främmande stat eller Europeiska unionen, till exempel diplomater. Av förarbetena till lagen framgår att syftet med denna begränsning är att trygga att internationellt samarbete, mellanstatlig diplomatisk verksamhet samt uppgifter i anslutning till Europeiska unionen kan skötas smidigt. Lagen tillämpas emellertid på andra internationella aktörer, såsom internationella företag och organisationer.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> RP 98/2022 rd, s. 49.

## Svensk lags tillämpning på utländska aktörer

Svensk lag är i allmänhet tillämplig på alla som befinner sig i Sverige eller bedriver verksamhet i Sverige.

Till exempel anses ett brott ha begåtts i Sverige om gärningsmannen handlade här.<sup>40</sup> När det gäller it-relaterade brott är det avgörande var en viss handling har vidtagits och var effekten har inträtt. Den brottsliga handlingen kan begås vid en dator i ett annat land medan effekten inträffar i Sverige.<sup>41</sup> Svensk domstol är också i vissa fall behörig att döma över brott som har begåtts utanför Sverige, till exempel om brottet riktat sig mot ett svenskt enskilt eller allmänt intresse.<sup>42</sup> Såväl svenska som utländska arbets- eller uppdragstagare kan begå brottet tagande av muta och såväl svenska som utländska personer kan göra skyldiga till givande av muta. Svensk domstol kan döma till ansvar för brott om en svensk offentlig tjänsteman utomlands eller av utländsk person låter sig mutas för sin tjänsteutövning.<sup>43</sup>

Utländska företag och utomlands bosatta utländska medborgare, som bedriver näringsverksamhet i Sverige, ska vidare anses som svenska rättssubjekt vid bedömning av om de i ett rättsförhållande gällande sådan näringsverksamhet är skyldiga att följa svensk lag, svara inför svensk domstol eller rätta sig efter svensk myndighets avgörande.<sup>44</sup>

Ett utländskt företag som vill bedriva näringsverksamhet i Sverige ska göra det genom ett avdelningskontor med självständig förvaltning (filial), ett svenskt dotterföretag eller en agentur med verksamhet i Sverige. Detta gäller inte om näringsverksamheten omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för varor och tjänster i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt eller motsvarande bestämmelser i avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Det gäller inte heller för verksamhet enligt vissa andra internationella avtal. För näringsverksamhet som bedrivs i Sverige av svenska eller utländska medborgare som är bosatta utanför EES ska det i allmänhet finnas en i Sverige bosatt föreståndare med ansvar för den verksam-

---

<sup>40</sup> 2 kap. 1 § andra stycket 1 brottsbalken (BrB).

<sup>41</sup> Bäcklund, Agneta m.fl., *Brottsbalken – En kommentar* (7 november 2024, version 25, JUNO), kommentaren till 2 kap. 1 §.

<sup>42</sup> 2 kap. 3 § första stycket 3 och 4 BrB.

<sup>43</sup> 10 kap. 5 a och 5 b §§ BrB, Bäcklund m.fl., kommentaren till 10 kap. 5 a och 5 b §§ BrB, och NJA 1963 s. 237.

<sup>44</sup> 4 § första stycket lagen (1992:160) om utländska filialer m.m., filiallagen.

het som bedrivs här.<sup>45</sup> En utländsk filial är inte en separat juridisk person utan en del av ett utländskt företag. En filial ska registreras hos Bolagsverket.<sup>46</sup> Den utländska juridiska personen som bedriver näringsverksamhet i Sverige genom filial är bokföringsskyldig enligt svensk lag för den verksamheten.<sup>47</sup>

## Vår bedömning

De som bedriver näringsverksamhet i Sverige, och inom ramen för den utövar påverkanskommunikation, kommer att omfattas av uppgiftsskyldighet. Om en utländsk aktör anlitar ett svenskt ombud för att bedriva påverkanskommunikation är ombudet vidare uppgiftsskyldigt för verksamheten.

Sedvanliga diplomatiska kontakter, liksom kontakter som sker inom ramen för samarbetet inom EU eller andra mellanstatliga organisationer som Sverige tillhör, bör emellertid inte ge upphov till uppgiftsskyldighet. Däremot framstår det som viktigt att allmänheten garanteras insyn i andra kontakter som utländska aktörer har med politiska beslutsfattare i Sverige, om kontakternas syfte är att påverka politiska beslut eller politiskt beslutsfattande. Beredningen av nyss nämnda EU-direktiv bör följas noga.

### 13.6.5 Undantag ska göras för partier och sidoorganisationer till partier

**Förslag:** Från uppgiftsskyldighet ska undantas politiskt parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen, och sidoorganisation till ett sådant parti.

Politiska partier arbetar för att påverka politiska beslut. Partier består vidare i allmänhet av ett antal olika föreningar eller andra organ som är juridiska personer. Det innebär att de i formell mening är juridiska personer som bedriver påverkanskommunikation. Men att be-

<sup>45</sup> 2 § filiallagen.

<sup>46</sup> 15 § filiallagen.

<sup>47</sup> 1 kap. 2 § första stycket 5 och 2 kap. 7 § bokföringslagen (1999:1078).

teckna politiska beslutsfattareshs kontakter med företrädare för det egna partiet eller andra partier rörande politiska frågor som lobbning framstår som främmande. Frågan kan likväl ställas om undantag från uppgiftsskyldigheten bör göras för partier och organ kopplade till partier.

## **I de flesta andra länders lagstiftning finns undantag för partier**

I den irländska lagstiftningen görs undantag för kommunikation från ett politiskt parti till dess medlemmar som är utsedda offentliga tjänstemän om den sker uteslutande till dem som medlemmar av partiet. Såväl den finländska som den tyska lagstiftningen gör undantag för politiska partier generellt. Även i EU:s interinstitutionella avtal görs undantag från registreringsskyldigheten för politiska partier.

## **I Sverige finns ingen definition av politiskt parti**

I 3 kap. 1 § regeringsformen föreskrivs att riksdagen utses genom fria, hemliga och direkta val och att vid sådant val sker röstning på parti. I paragrafens tredje stycke fanns tidigare en definition av innebörd att med parti avses varje sammanslutning eller grupp av väljare, som uppträder i val under särskild beteckning. I samband med en lagändring som trädde i kraft 2015 togs definitionen bort men det uttalades i motiven att lagändringen inte innebar någon ändring i sak i fråga om möjligheterna för en sammanslutning eller väljargrupp att ställa upp i val utan att dessförinnan ha organiserat verksamheten på sådant sätt att kraven för att vara en juridisk person är uppfyllda.<sup>48</sup>

Begreppet parti är inte heller närmare definierat i någon annan lag. I Sverige har det sedan lång tid ansetts vara en viktig princip att partiernas verksamhet ska regleras med försiktighet med hänsyn till vikten av en fri åsiktsbildning. Det finns därför varken några begränsningar av rätten att bilda ett parti eller några andra särskilda regler för partiers verksamhet.

Insynslagens bestämmelser gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige

---

<sup>48</sup> Prop. 2013/14:48 s. 88.

eller Europaparlamentet samt för ledamöter och ersättare för ledamöter av dessa politiska församlingar.<sup>49</sup>

## Vår bedömning

Kommittén konstaterar, som framhållits i inledningen till detta avsnitt, att politiska partiers verksamhet visserligen i stor utsträckning går ut på att bedriva påverkanskommunikation, men att det framstår som främmande att beteckna den kommunikationen som lobbning. De politiska partierna spelar en central, för att inte säga avgörande, roll i vår parlamentariska demokrati. Folket väljer sina företrädare genom att rösta på partier och det är partiernas inbördes röststyrka och förhandlingar som avgör vilken regering som kan bildas. Det är partipolitisk debatt, överenskommelser och ömsesidig påverkan som bildar grund för beslut om de generellt tillämpliga föreskrifter enligt vilka landet styrs. Partiernas påverkanskommunikation kan därmed i någon mening sägas utgöra den demokratiska beslutsprocessen, och inte försök att utifrån påverka den processen. Politiska partier och deras sidoorganisationer ska därför undantas från lagens tillämpning.

Med hänsyn till att det inte finns någon definition i svensk lagstiftning av vad ett parti är, uppkommer frågan hur undantaget ska formuleras och avgränsas.

Ett sätt skulle kunna vara använda den avgränsning som gäller för redovisningsskyldighet enligt insynslagen, det vill säga att från uppgiftsskyldighet undanta partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Detta inkluderar, förutom alla etablerade partier, en mängd mer eller mindre organiserade aktörer av olika slag. I det senaste riksdagsvalet deltog fler än hundra olika partier.<sup>50</sup>

Ett annat sätt skulle kunna vara att undanta politiska partier med mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. I så fall skulle partier som vill komma in i en politisk församling men inte har lyckats med det, omfattas av uppgiftsskyldigheten. Detta skulle kunna anses lägga en för tung administrativ börda på sådana partier samt skulle innebära att skill-

<sup>49</sup> 2 § lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen).

<sup>50</sup> Valmyndighetens webbplats, <https://www.val.se/valresultat/riksdag-region-och-kommun/2022/radata-och-statistik.html#Partiersomdeltarival2022>, hämtat 2024-08-26.

nad görs mellan partier med och utan mandat vilket skulle kunna anses olämpligt. Denna skarpa åtskillnad skulle kunna dämpas något av att även partier som får statligt eller kommunalt partistöd undantas. Sådant stöd kan i viss utsträckning ges även till partier som inte har fått mandat i nämnda församlingar. Statligt partistöd lämnas även till parti som i ett val har fått röster över 2,5 procent i hela landet. Kommunalt partistöd får lämnas till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde.<sup>51</sup>

Kommittén anser att det är tydligast och mest ändamålsenligt att undanta partier med mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Partier som inte har mandat i någon av dessa politiska beslutande församlingar men som får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen bör också undantas. Sidoorganisation till ett parti som uppfyller dessa kriterier bör också undantas. Varje ideell förening inom ett sådant parti eller en sidoorganisation till ett sådant parti undantas således från uppgiftsskyldigheten.

### 13.6.6 Arbetsmarknadsorganisationer ska omfattas

**Bedömning:** Undantag från uppgiftsskyldigheten bör inte göras för organisationer på arbetsmarknaden.

En näraliggande fråga är om arbetsmarknadens organisationer bör omfattas av uppgiftsskyldigheten, när de bedriver påverkanskommunikation.

#### I de flesta närstående länder med lagstiftning på området omfattas arbetsmarknadsorganisationer

I de flesta OECD-länder med lagstiftning om insyn i lobbning ingår lobbning som utförs av arbetsmarknadsorganisationer, men i några länder ingår de inte. Ett exempel är Tyskland där fackföreningar undantas från anmälningsskyldigheten. I EU:s interinstitutionella avtal görs undantag från registreringsskyldigheten för förhandlingar

---

<sup>51</sup> 4 kap. 29 § tredje stycket KL.

mellan arbetsmarknadens parter. Även den irländska lobbylagstiftningen gör undantag för kommunikation som ingår i, eller är direkt relaterad till, förhandlingar om anställningsvillkor som genomförs av företrädare för en fackförening för dess medlemmars räkning. I Finland finns däremot inte något undantag av detta slag.

### Vår bedömning

Arbetsmarknadsorganisationer ska vara anmälningsskyldiga på samma sätt som andra juridiska personer, om de har kontakter med utpekade politiska beslutsfattare med syfte att påverka politiska beslut eller politiskt beslutsfattande. Med hänsyn till den modell för förhandlingar mellan arbetsmarknadens parter som vi har i Sverige finns inte heller behov av något undantag för sådana förhandlingar.

Arbetsgivarverket är en förvaltningsmyndighet som, i enlighet med förordning (2007:829) med instruktion för Arbetsgivarverket, ansvarar för att som arbetsgivarorganisation utveckla och samordna den statliga arbetsgivarpolitiken. Myndigheten ska omfattas av det generella undantag som görs för offentliga organ när de utför sitt uppdrag (se avsnitt 13.6.3).

#### 13.6.7 Religiösa organisationer ska omfattas

**Bedömning:** Undantag från uppgiftsskyldigheten bör inte göras för religiösa organisationer.

Övervägas kan också om religiösa organisationer bör undantas från uppgiftsskyldighet.

#### Det förekommer internationellt att religiösa organisationer undantas

I vissa OECD-länder undantas religiösa samfund från skyldigheten att anmäla sig till lobbyistregister, till exempel i Tyskland, Frankrike och USA. I andra länder omfattas de av anmälningsskyldigheten, till exempel i Finland, Irland och Kanada. EU:s interinstitutionella



avtal gör undantag för religiösa samfund eller sammanslutningar och filosofiska organisationer.

## Vår bedömning

Religiösa samfund kan bedriva påverkansaktioner gentemot politiska beslutsfattare, precis som andra organisationer. Intresset av öppenhet gäller påverkan från religiösa samfund precis som från andra aktörer. Det är viktigt att insynen ger en helhetsbild av vilka som har utövat påverkansaktiviteter i ett visst lagstiftningsärende. Hänsyn måste tas till religionsfriheten och skyddet mot att tvingas ge till känna sin religiösa åskådning.<sup>52</sup> Vidare behöver hänsyn tas till integritetsaspekter när det gäller uppgifter om enskilda personer som representerar ett visst samfund. Vi återkommer till detta i avsnitt 13.8 och 13.12.2.

Religiösa samfund ska alltså vara anmälningsskyldiga på samma sätt som andra juridiska personer, om de har kontakter med utpekade politiska beslutsfattare med syfte att påverka politiska beslut eller politiskt beslutsfattande.

## 13.7 Vilka typer av kontakter som ska undantas

Det behöver finnas undantag från huvudregeln att juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska vara uppgiftsskyldiga. Förutom de undantag gällande vissa typer av aktörer som vi redogör för i avsnitt 13.6, bör undantag finnas för vissa typer av kontakter eller verksamheter. I avsnitt 13.7.1–13.7.7 redogör vi för vilka sådana undantag vi bedömer ska finnas.

### 13.7.1 Undantag ska göras för sedvanliga kontakter med myndighet

**Förslag:** Från uppgiftsskyldighet ska undantas påverkanskommunikation som avser kontakter inom ramen för sedvanligt utträttande av ärende hos myndighet.

<sup>52</sup> 2 kap. 1 § första stycket 6 och 2 kap. 2 § regeringsformen.

Påverkanskommunikation är, som har framgått i det föregående, kontakt i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall. Men juridiska personer och enskilda näringsidkare kan ha kontakt med tjänstemän vid Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen rörande sådant som i allmänhet inte betraktas som lobbning. Det kan handla om att sköta olika typer av ärenden. Men det kan också handla om kontakter gällande rent tekniska aspekter. Var gränsen går mellan detta och påverkanskommunikation behöver klargöras.

### Andra länders lagstiftning

I den finska lagen om öppenhetsregistret undantas sedvanliga kontakter med myndigheter.

I den irländska lobbylagstiftningen anges att om frågan endast avser genomförandet av en åtgärd eller fråga av enbart teknisk natur, är det inte en så kallad relevant fråga, och omfattas därmed inte av lagen.

### Vår bedömning

När en juridisk person eller enskild näringsidkare uträttar ett ärende hos Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen ligger det i sakens natur att personen vill uppnå ett visst mål och argumenterar för att myndigheten ska besluta på ett visst sätt. Kriterierna för påverkanskommunikation är därmed uppfyllda. Men detta är inte av intresse ur insynssynpunkt för allmänheten och är inte vad den föreslagna regleringen syftar till att ge insyn i.

Det är svårt att entydigt definiera vad som ska avses med kontakter som sker inom ramen för sedvanligt uträttande av ärende hos Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen. Det är emellertid viktigt att undanta sådana kontakter. Det är därmed också viktigt att så långt som möjligt klargöra var gränsen går. Kontakter som bör falla utanför anmälningsskyldigheten är till exempel sådana kontakter som avser att sköta olika tillstånds- och stödärenden hos de aktuella myndigheterna, delta i upphandling eller att sälja eller erbjuda varor till dem. I slutändan är detta något som får avgöras från fall till fall.

Från uppgiftsskyldighet bör mot denna bakgrund undantas påverkanskommunikation som avser kontakter inom ramen för sedvanligt utträttande av ärende hos myndighet.

### 13.7.2 Undantag ska göras för kontakter som omfattas av advokaters tystnadsplikt

**Förslag:** Uppgiftsskyldigheten ska inte gälla i den utsträckning uppgiftslämnandet skulle strida mot den i lag reglerade tystnadsplikten för advokater.

En fråga som rör konsulter som agerar ombud eller ger råd och stöd är om vissa typer av rådgivning ska undantas, till exempel juridisk rådgivning som omfattas av tystnadsplikt.

### Andra länders lagstiftning

I Finland görs undantag från skyldigheten att anmäla sig till öppenhetsregistret för advokater, rättegångsbiträden med tillstånd och offentliga rättsbiträden, i vissa situationer. Detta gäller vid fastställande av en klients juridiska ställning, biträdande av en klient i ett förvaltningsärende, rådgivning som rör tillämpning av rättsnormer eller annan juridisk rådgivning i anknytning till klientens verksamhet.

### Advokaters och andra biträdens tystnadsplikt

I 8 kap. 4 § första stycket 2 rättegångsbalken anges att en advokat är skyldig att förtiga vad han fått kännedom om i sin yrkesutövning när god advokatsed kräver detta. Motsvarande bestämmelse finns även i 34 § i stadgarna för Sveriges advokatsamfund.

I advokatsamfundets Vägledande regler om god advokatsed (VRGA) regleras advokaters tystnadsplikt och diskretionsplikt närmare. Enligt 2.2.1 VRGA har en advokat tystnadsplikt avseende det som anförtratts av advokaten inom ramen för advokatverksamheten, eller som advokaten i samband därmed fått kännedom om. Undantag från tystnadsplikten gäller i vissa särskilt angivna fall. Det är advokatverksamheten som utgör ramen för tystnadsplikten. Enligt

2.2.2 VRGA är en advokat skyldig att iaktta diskretion om sina klienters angelägenheter. Enligt 2.2.3 VRGA är en advokat skyldig att ålägga sin personal samma tystnadsplikt och diskretionsplikt som gäller för advokaten själv.

### Vår bedömning

Advokater och andra jurister med uppdrag att vara ombud eller ge råd till klienter kan ibland bedriva verksamhet som ligger nära eller innefattar påverkanskommunikation. Sådan verksamhet som omfattas av advokaters eller deras biträdens tystnadsplikt bör emellertid undantas från uppgiftsskyldigheten.

### 13.7.3 Undantag ska göras för vissa kontakter som dokumenteras i särskild ordning

**Förslag:** Från uppgiftsskyldighet ska undantas påverkanskommunikation som sker inom ramen för deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen.

Ibland deltar juridiska personer och enskilda näringsidkare i arbetsgrupper av olika slag tillsatta av regeringen eller riksdagen. Deras uppgift kan då vara att framföra sina synpunkter, vilket kan innebära att de utövar påverkanskommunikation. Men om detta dokumenteras i särskild ordning så kan det vara motiverat att undanta sådana kontakter från uppgiftsskyldighet.

### Vår bedömning

Om uppgifter om möten och andra kontakter redan finns dokumenterade och lätt tillgängliga för allmänheten hos regeringen eller riksdagen, framstår det inte som ändamålsenligt att dessutom lägga en uppgiftsskyldighet rörande kontakterna på en enskild. När juridiska personer och enskilda näringsidkare deltar i officiella beredningsprocesser hos regeringen eller riksdagen dokumenteras i regel detta

i enlighet med gällande bestämmelser om myndigheters allmänna dokumentationsskyldighet.

Från uppgiftsskyldighet bör därför undantas påverkanskommunikation som sker inom ramen för deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen. Detta bör inte gälla mer inofficiella kontakter efter inbjudan från politisk beslutsfattare eller medarbetare till sådan där innehållet i kontakterna inte dokumenteras i särskild ordning.

#### **13.7.4 Undantag ska göras för kontakter vars avslöjande kan hota rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller en enskilds säkerhet till liv eller hälsa**

**Förslag:** Från uppgiftsskyldighet ska undantas påverkanskommunikation som avser kontakter vars avslöjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Det kan finnas tillfällen då starka skäl talar emot att avslöja att en aktör har haft kontakt med representant för riksdag eller regering, eller att offentliggöra vissa uppgifter rörande denna kontakt. Det kan vara fråga om fara för en enskild persons säkerhet. Eller att allmänhetens eller rikets säkerhet äventyras om uppgifterna offentliggörs. Vi behöver ta ställning till om undantag från uppgiftsskyldigheten ska finnas i sådana situationer och hur undantaget i så fall ska formuleras.

#### **I andra länder finns ofta undantag relaterade till säkerhet**

Enligt Europaparlamentets arbetsordning bör ledamöterna på internet offentliggöra alla planerade möten med företrädare för intressegrupper som omfattas av öppenhetsregistret. Information om mötena offentliggörs i så fall på ledamöternas profilsidor på internet. Men undantag finns. Ledamöterna får inte offentliggöra ett möte vars yppande skulle äventyra en persons liv, fysiska integritet eller frihet,

och får även besluta att inte offentliggöra ett möte om det finns andra tvingande skäl för att upprätthålla konfidentialitet. Sådana möten ska i stället redovisas för talmannen, som ska behandla denna information konfidentiellt eller besluta om ett anonymiserat eller försenat offentliggörande.<sup>53</sup>

I Finland görs undantag från anmälningsskyldigheten för kontakter som, om de avslöjas, kan äventyra den allmänna eller nationella säkerheten. På liknande sätt är det i Irland där viss typ av kommunikation undantas från vad som avses med lobbyverksamhet, vilket bland annat gäller kommunikation vars avslöjande kan utgöra ett hot mot någon persons säkerhet eller mot statens säkerhet.

## Vår bedömning

Ett undantag från uppgiftsskyldigheten bör finnas för uppgifter om kontakter vars avslöjande kan hota rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Det kan till exempel röra sig om politisk beslutsfattares kontakt med representant för förening vars medlemmar lever under hot från en utländsk regim eller en kriminell gruppering eller en tidigare partner. De uppgifter som ska lämnas om kontakterna enligt regelverket behöver i det enskilda fallet kunna innebära ett hot av angivet slag.

Med hänsyn till vad vi förslår ska gälla i övrigt, bland annat när det gäller vad som ska avses med påverkanskommunikation, vilka som ska vara skyldiga att lämna uppgifter och vilka uppgifter som ska lämnas av de uppgiftsskyldiga, bör det mycket sällan finnas anledning att utnyttja detta undantag. Det är trots detta viktigt att denna ventil finns för det fall en sådan situation skulle uppstå.

Det bör noteras att uppgifter av detta slag i många fall omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), närmast någon av bestämmelserna i 15 eller 21 kap.

---

<sup>53</sup> Artikel 11.3 i Europaparlamentets arbetsordning samt artikel 7 i bilaga I till arbetsordningen.

### 13.7.5 Kontakter för journalistiska ändamål eller forskningsändamål omfattas inte

**Bedömning:** Kontakt med politisk beslutsfattare eller medarbetare till politisk beslutsfattare för journalistiskt ändamål eller forskningsändamål omfattas inte av regelverket eftersom syftet med kontakten då inte är att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål.

Vi behöver också ta ställning till om journalisters liksom forskares kontakter med riksdag och regering ska undantas från uppgiftsskyldighet.

#### Vår bedömning

När journalist har kontakt med någon i regeringen eller riksdagen, som ett led i journalistisk verksamhet och för journalistiskt ändamål, bör detta inte grunda uppgiftsskyldighet. Detsamma gäller när forskare har sådana kontakter för forskningsändamål. Regelverket syftar inte till att ge insyn i sådana kontakter. Det är också särskilt angeläget att sådana kontakter hålls utanför, med hänsyn till journalisters och forskares centrala funktion i det demokratiska samhället och det grundlagsskydd som finns rörande journalistisk verksamhet.

Detta behöver inte anges särskilt i lagtexten utan följer av att kontakt för journalistiskt ändamål eller forskarändamål inte utgör kontakt i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål.

Om däremot en journalist eller forskare företräder en juridisk person och därför har kontakt med beslutsfattare eller medarbetare till beslutsfattare i syfte att påverka politiska beslut, bör detta grunda uppgiftsskyldighet.

### 13.7.6 Kontakter som ingår i statens, regions eller kommuns ägarstyrning omfattas inte

**Bedömning:** Kontakter som ingår i statens ägarstyrning omfattas inte av regelverket eftersom syftet med kontakten då inte är att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål.

En ytterligare fråga är om kontakter som sker som ett led i statens, regionens eller kommunens ägarstyrning gällande offentliga bolag ska omfattas av regelverket.

#### Vår bedömning

Det framstår inte som motiverat att styrelsemöten och andra officiella kontakter som gäller statens ägarstyrning omfattas av uppgiftsskyldigheten i de fall kontakterna dokumenteras i annan ordning.<sup>54</sup>

Det behöver inte anges särskilt i lagtexten att sådana kontakter ska undantas utan det följer av att det inte är fråga om kontakt i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål. Om kontakterna har ett sådant syfte bör de däremot grunda uppgiftsskyldighet.

### 13.7.7 Massutskick och offentliga framträdanden omfattas inte

**Bedömning:** Att skicka nyhetsbrev eller motsvarande meddelande till en stor krets personer, där var och en kan ingå efter anmälan, utan möjlighet att svara på meddelandet, omfattas inte av uppgiftsskyldigheten eftersom det inte kan anses vara en egentlig kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, med syftet att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål.

Av samma skäl omfattas det inte av uppgiftsskyldigheten att göra ett offentligt framträdande eller delta i publiken vid ett sådant.

<sup>54</sup> Statens ägarpolicy och principer för bolag med statligt ägande 2020, beslutad den 27 februari 2020.



Politiskt påverkansarbete kan bedrivas genom att den som vill påverka håller offentliga anföranden inom ramen för till exempel demonstrationer eller debatter och diskussioner som är öppna för allmänheten. Det kan också ske genom att meddelande skickas till en stor krets personer som inte är utvald på förhand. Vi tar här ställning till om sådana aktiviteter ska grunda uppgiftsskyldighet.

## Vår bedömning

I båda de nämnda fallen handlar det om kommunikation som är avsedd för och riktar sig till allmänheten. Detta bör enligt kommitténs mening inte grunda uppgiftsskyldighet, även om någon av mottagarna skulle råka vara en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till politisk beslutsfattare.

Att skicka nyhetsbrev eller motsvarande meddelande till en stor krets personer, där var och en kan ingå efter anmälan, utan möjlighet att svara på meddelandet, faller enligt vår mening utanför definitionen av påverkanskommunikation. Detta eftersom det inte kan anses utgöra en egentlig kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, även om syftet är att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål. Den som gör ett sådant utskick omfattas därmed inte av uppgiftsskyldigheten, under förutsättning att det är ett utskick till en personkrets som inte är utvald på förhand.

Av samma skäl omfattas det inte av uppgiftsskyldigheten att hålla ett offentligt anförande, eller delta i publiken, vid ett arrangemang som utgör en allmän sammankomst eller en offentlig tillställning enligt bestämmelserna i 2 kap. 1–3 §§ ordningslagen (1993:1617).

Typiska exempel på allmänna sammankomster där olika intressenter kan kommunicera sina åsikter i aktuella politiska frågor i närvaro av politiska beslutsfattare är demonstrationer, paneldebatter och torgmöten. Begränsade inslag av sådan kommunikation kan förekomma även vid offentliga tillställningar. Typiska offentliga tillställningar är mässor, marknader, fester, idrottstävlingar och uppvisningar riktade till allmänheten. Det nu sagda gäller för kommunikation vid *allmänna* sammankomster och *offentliga* tillställningar, men däremot inte vid enskilda sammankomster och slutna tillställ-

ningar för mindre grupper eftersom det i sådana fall inte är fråga om kommunikation som är avsedd för och riktar sig till allmänheten.

### 13.7.8 Även enstaka kontakter ska omfattas

**Bedömning:** Även påverkanskommunikation som avser kontakt med politisk beslutsfattare eller medarbetare till sådan, eller rådgivning till annan som har sådan kontakt, vid enstaka tillfällen ska omfattas.

En fråga att ta ställning till är om varje mera tillfällig kontakt med företrädare för riksdag eller regering ska ge upphov till uppgiftsskyldighet.

### Vissa andra länder har undantag för småskalig påverkan

I Finland undantas småskalig kommunikation som omfattar högst fem enskilda kontakter under ett verksamhetsår. Som enskild kontakt räknas till exempel ett telefonsamtal eller ett e-postmeddelande. I Tyskland är det endast aktörer som bedriver verksamheten på regelbunden eller permanent basis, kommersiellt för tredje part eller mot ersättning eller i en omfattning som överstiger 30 kontakter under en period om tre månader som måste registrera sig. I den irländska lagstiftningen finns inte något undantag av motsvarande slag.

### Vår bedömning

Det framstår som rimligt att undanta påverkansaktiviteter av mindre omfattning eller tillfällig natur. Som vi har framhållit flera gånger är det en viktig utgångspunkt för kommitténs arbete att sträva efter att inte lägga onödiga administrativa bördor på enskilda eller det allmänna. Av denna anledning gäller uppgiftsskyldigheten, enligt vårt förslag, inte privatpersoner eller enskilda näringsidkare som inte har påverkanskommunikation som huvudsaklig verksamhet. Vidare föreslår vi, som redovisats i det föregående, att en rad andra undantag ska finnas från uppgiftsskyldigheten. Frågan är om det finns behov av att göra ytterligare undantag.

Ett alternativ skulle kunna vara att från uppgiftsskyldighet undanta påverkanskommunikation som avser kontakt med politisk beslutsfattare eller medarbetare till sådan, eller rådgivning till annan som har sådan kontakt, mer sällan än vid ett visst mindre antal tillfällen om året. Med tillfällen kan avses antingen ärenden eller sakfrågor eller också kan avses faktiska kontakter. Det är dock i båda fallen svårt att avgränsa vad som ska utgöra ett tillfälle. Undantag ger alltid utrymme för tolkningsproblem och möjliggör att på olika sätt kringgå lagstiftningen. Vidare kan påverkanskommunikation som sker vid ett enskilt tillfälle vara av minst lika stort intresse för allmänhetens insyn som sådan som sker vid flera tillfällen.

Kommittén anser att varken antal kontakter eller antal ärenden som en aktörs påverkanskommunikation innefattar, bör vara avgörande för aktörens uppgiftsskyldighet.

I sammanhanget bör återigen understrykas att det är vår strävan att skyldigheten att anmäla sig till registret och att lämna redovisning om bedriven påverkanskommunikation, inte ska vara betungande. Det ska vara enkelt och gå snabbt att anmäla sig och redovisa en enskild kontakt. Det ska också vara enkelt att anmäla att påverkanskommunikationen har upphört, varvid registermyndigheten ska ta bort aktören från registret efter utgången av det innevarande kalenderåret (se vidare avsnitt 13.9).

## 13.8 Vilka uppgifter som ska lämnas

Den föreslagna regleringens syfte ska, som angetts (i avsnitt 13.2), vara att ge allmänheten insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och aktörer som vill påverka politiska beslut. Som vi har redogjort för i avsnitt 13.4 bör aktörer som bedriver påverkanskommunikation vara skyldiga att lämna uppgifter om det. I avsnitt 13.6 och 13.7 har vi närmare beskrivit aktörer som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten och vilka undantag som ska finnas från denna skyldighet. En viktig fråga att ta ställning till är då vilka uppgifter som aktörerna ska vara skyldiga att lämna och hur ofta.

Det är enligt vår mening viktigt att lagstiftningen inte avskräcker personer eller organisationer från att ta olika initiativ med syfte att påverka politiska beslut. Samtidigt behöver systemen ge god insyn och vara verkningsfulla. Uppgifterna bör vara tillräckliga för att ge

en bild av vilka intressen som har påverkat ett visst politiskt beslut. De bör också vara tillräckliga för att förhindra korruption i den vidare meningen, det vill säga även olika former av otillbörlig påverkan och intressekonflikter.

I avsnitt 13.8.1–13.8.4 redogör vi närmare för våra bedömningar när det gäller vilka uppgifter som bör lämnas av aktörer som bedriver påverkanskommunikation. I avsnitt 13.9 kommer vi sedan in på frågan om hur ofta uppgifter ska lämnas.

### **13.8.1 Aktören ska lämna uppgifter om sin verksamhet och bedriven påverkanskommunikation**

**Förslag:** De uppgiftsskyldiga ska lämna uppgifter om dels sin verksamhet, dels påverkanskommunikation som aktören har bedrivit, inklusive uppgifter om vilka resurser som aktören har använt för kommunikationen.

Vi börjar med att på ett övergripande plan ta ställning till vad uppgifterna ska gälla.

#### **Internationella organ rekommenderar att omfattande uppgifter offentliggörs**

Enligt Grecos rekommendation till Sverige 2019 bör tillräcklig information offentliggöras om syftet med kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister, såsom vem som deltog i ett möte, vem uppdragsgivaren var och vilka frågor som skulle diskuteras.

Även i OECD:s rekommendation från 2010 uttrycks att insynen bör ge information om relevanta aspekter på lobbyverksamhet för att möjliggöra offentlig granskning. Det anges att intresset av detta noggrant bör vägas mot intresset av legitima undantag. Informationen bör bland annat avse vem som utövar lobbyverksamheten, syftet med den, i vems intresse den sker och vem som är mottagare. OECD:s nya rekommendation från 2023 går längre när det gäller vad den anger att staternas regelverk på området bör innehålla i fråga om bland annat information som ska offentliggöras.

## **I andra länder med lagstiftning skiljer det sig åt vilka uppgifter som insynen gäller**

Det skiljer sig mycket åt mellan länder som har regelverk hur mycket insyn regelverken i realiteten ger i lobbyisters påverkan på beslutsprocesser. En sak som skiljer sig mycket åt mellan länderna är vilka och hur detaljerade uppgifter som påverkansaktörerna ska lämna. I de flesta länder med insynslagstiftning ska de lämna relativt mycket information sig själva och sin verksamhet.

Däremot är det endast i vissa länder som påverkansaktörerna är skyldiga att lämna uppgifter om lobbyaktiviteterna, till exempel om deras syfte samt hur de har gått till. I Kanada ska lobbyisternas rapporter inkludera bland annat namn på de kontaktade beslutsfattarna, datum då kommunikationen ägde rum, hur den skedde och ämne för kommunikationen. Även i till exempel Finland och Irland ska informationen som lämnas vara relativt detaljerad när det gäller hur lobbyaktiviteterna gått till och vilka ämnen de avsett.

I några länder ska påverkansaktörerna också lämna information om vilka resurser som har lagts på påverkansaktiviteterna. Det gäller till exempel Finland, Frankrike, Tyskland, USA och Österrike.

## **Vår bedömning**

Aktörer som bedriver påverkanskommunikation bör vara skyldiga att lämna upplysningar om sig själv och sin verksamhet. Syftet med detta är att allmänheten ska kunna ta del av information om vilka aktörer som bedriver påverkanskommunikation. Uppgifterna bör lämnas i samband med att aktören anmäler sig för registrering.

Men dessa uppgifter ger ingen insyn i vilka påverkansaktiviteter som faktiskt har förekommit. Aktörerna bör därför också vara skyldiga att lämna uppgifter om kontakterna i sig, såsom vem som varit mottagare av påverkansaktiviteterna och hur kontakterna med mottagaren skett samt vad de gällt.

Det är även viktigt att allmänheten ges insyn i vilka resurser som aktören använder för påverkansaktiviteterna.

### 13.8.2 Aktören ska lämna uppgifter om sin verksamhet

**Förslag:** De uppgiftsskyldiga ska, i samband med att aktören anmäler sig för registrering, lämna följande uppgifter om sig själv och sin verksamhet:

- Namn och organisationsnummer eller personnummer.
- Postadress, telefonnummer, e-postadress eller motsvarande kontaktuppgifter.
- Verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten.
- Datum då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Till att börja med behöver vi ta ställning till vilka grundläggande uppgifter om sig själva och sin verksamhet som de uppgiftsskyldiga ska lämna, i samband med att aktören anmäler sig för registrering.

#### Vår bedömning

Det är rimligt att aktörer som bedriver påverkanskommunikation lämnar vissa grundläggande uppgifter om sig själva och sin verksamhet. Detta för att allmänheten ska kunna ta del av information om vilka aktörer som bedriver påverkanskommunikation. Uppgifter bör därför lämnas om bland annat företagets namn och organisationsnummer, kontaktuppgifter, verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten. Även uppgift om datum då personen började bedriva påverkanskommunikation bör anges.

Den allmänna beskrivningen bör ge den som tar del av beskrivningen en översiktlig bild av aktören och dess verksamhet. Någon detaljerad beskrivning bör inte krävas. Den som vill veta mer bör med hjälp av uppgifterna kunna söka ytterligare information på egen hand i den mån sådan finns tillgänglig, till exempel på aktörens webbplats.

Verksamhetsområde bör i förekommande fall kunna anges som den eller de SNI-koder som aktören är registrerad för hos Skatteverket och den allmänna beskrivningen motsvara den som finns gällande aktören hos Bolagsverket.

### 13.8.3 Aktören ska lämna uppgifter om sin påverkanskommunikation

**Förslag:** En uppgiftsskyldig aktör ska återkommande lämna en redovisning om påverkanskommunikation som aktören har bedrivit. Redovisningen ska innehålla följande uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller:

1. Ämnen som den har gällt.
2. I fråga om varje ämne; namn på den eller de politiska beslutsfattare med vilka kontakter har skett eller uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande för den eller de medarbetare till politisk beslutsfattare med vilka kontakter har skett.
3. I fråga om varje ämne; huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges i redovisningen. Den andra personens namn och organisations- eller personnummer ska anges. En registrerad som endast har gett råd eller stöd till en annan person behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 2 och 3.

Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som framgår av första och andra stycket.

När det sedan gäller vilka uppgifter om själva kontakterna med beslutsfattare och deras medarbetare som påverkansaktörerna ska vara skyldiga att lämna, behöver en rad överväganden göras.

## I vissa länder finns krav på att ange syfte med påverkansaktiviteterna och namn på fysiska personer som deltar

Det skiljer sig åt mellan länder som har lagstiftning på området vilken typ av uppgifter de kräver ska redovisas. Detta gäller till exempel krav på att uppge syfte med kontakterna och krav på att ange namn på de fysiska personer som medverkar i lobbyaktiviteterna.

Enligt till exempel den irländska lagstiftningen ska den redovisningsskyldiga aktören bland annat ange vilka ämnen som kommunikationen har gällt och vad målet för kommunikationen var, det vill säga vilka resultat som den registrerade önskade uppnå med kommunikationen. Aktören ska också ange namnet på den fysiska person som har haft huvudansvar för att genomföra påverkansaktiviteterna. Vidare ska anges namnet på varje person som är eller har varit en utsedd offentlig tjänsteman, som är anställd av eller utför tjänster åt den registrerade, och som har varit delaktig i lobbyaktiviteter.

Ett exempel på motsatsen är Finland, där redovisningen ska innehålla uppgift om ämnen som kontakten gällt men där det inte finns något krav på att ange syfte eller mål med kommunikationen. Det finns inte heller något krav på att ange namn på de fysiska personer som har deltagit i påverkanskommunikationen för den uppgiftsskyldigas räkning.

## Vår bedömning

En uppgiftsskyldig aktör bör återkommande lämna en redovisning om påverkanskommunikation som aktören har bedrivit. Redovisningen bör innehålla uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller.

Ett syfte med lagstiftningen är att vidga offentlighetsprincipen och stärka enskildas möjlighet att kunna få insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare. Under de senaste decennierna har kontakter mellan politiska beslutsfattare och påverkansaktörer ökat och fått en viktigare roll i det politiska beslutsfattandet. Dessa kontakter är ofta dolda för offentligheten, vilket kan riskera att leda till misstro mot besluten och hur de bereds. Till stor del sker kontakterna muntligen. I de fall skriftlig dokumentation finns är det svårt för allmänheten att begära ut den bland annat eftersom de inte känner till att kontakterna har förekommit.



I de återkommande redovisningarna bör, mot denna bakgrund, uppgift anges om vilket eller vilka ämnen som påverkanskommunikationen har gällt. Det framstår som naturligt att ange vilket ärende som kontakterna har avsett men i många fall räcker inte det eftersom ett ärende kan avse många olika teman och frågor. Vi har också övervägt om det bör krävas att den uppgiftsskyldiga även redovisar sitt syfte med påverkan, det vill säga vilket resultat aktören vill uppnå. Detta framstår emellertid som ett alltför långtgående krav. Det bör, enligt vår mening, räcka att ange ämnet för påverkanskommunikationen. Ämnet bör uppges så specifikt som möjligt.

Vidare bör anges vem påverkan har riktat sig mot, det vill säga vilken politisk beslutsfattare eller medarbetare. När det gäller riksdagsledamöter eller statsråd bör deras namn anges medan det för andra bör räcka med uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande. Ett partis kansli i riksdagen ska anses vara motsvarande.

Vi har övervägt om datum för kontakterna bör redovisas av de uppgiftsskyldiga. Detta skulle underlätta för den som vill ta del av skriftlig korrespondens eller andra handlingar i anslutning till kontakterna. Det är emellertid av stor vikt att redovisningen inte innebär en onödigt tung administrativ börda. Att redovisa datum för kontakter framstår som alltför omständligt. Kommittén har därför stannat vid att det bör räcka att redovisa kontakternas ungefärliga omfattning och de huvudsakliga sätt att hålla kontakten som har använts under en viss period.

Uppgifterna om mottagare av påverkan samt om kontaktsätt och kontakternas omfattning bör redovisas så att de kan knytas till vilket ärende som kontakterna har avsett.

För att underlätta redovisningen och även enhetligheten och sökbarheten är det lämpligt att registermyndigheten tillser att de uppgiftsskyldiga kan välja mellan färdiga alternativ i så stor utsträckning som möjligt och lämpligt.

Kommittén har övervägt om namn på de fysiska personer som har representerat påverkansaktören vid kontakterna bör anges. Även detta skulle underlätta för den som vill begära ut handlingar kopplade till påverkanskommunikationen. Det skulle också öka möjligheterna att identifiera eventuella intressekonflikter och liknande kopplade till påverkansaktiviteterna. Samtidigt skulle detta innebära att registermyndigheten skulle behöva hantera en stor mängd

personuppgifter. Det är inte uteslutet att personuppgifterna i vissa fall skulle anses vara känsliga sådana, utifrån vilken aktör personen representerar. Detta framstår inte som proportionerligt i förhållande till nyttan. Vi anser mot denna bakgrund att det bör räcka att det av redovisningen framgår vilken juridisk person eller enskild näringsidkare som har bedrivit påverkanskommunikationen.

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

Detta innebär att i de fall påverkanskommunikation har bedrivits av en registrerad med råd eller stöd från en annan registrerad ska båda två lämna uppgifter om den aktuella påverkanskommunikationen. Den som har gett råd eller stöd till annan person ska ange att så har skett, vilket ämne som påverkanskommunikationen har gällt och den andra personens namn och organisationsnummer eller personnummer.

Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, bör detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som annars ska anges.

Nu nämnda uppgifter kommer, enligt kommitténs bedömning, att ge allmänheten en god insyn i de kontakter som har förekommit och vad de har avsett. Det kommer att ge ökade möjligheter för enskilda att med stöd av offentlighetsprincipen begära ut eventuella allmänna handlingar i anslutning till påverkanskommunikationen. Samtidigt kommer det inte att lägga en orimligt tung börda på de uppgiftsskyldiga aktörerna.

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

**Förslag:** Aktören ska vara skyldig att lämna följande uppgifter om de resurser som har använts för påverkanskommunikation:

1. Totalt antal personer som under det föregående kalenderåret har deltagit i påverkanskommunikation samt antal årsarbetskrafter som de har använt och kostnad för dem.
2. Kostnad för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation samt för marknadsföring, representation och övriga kostnader i samband med påverkanskommunikationen.
3. Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation: omsättning för sådan verksamhet.

När det gäller uppgifter om resurser som har använts för påverkansaktiviteterna, gör vi följande överväganden.

#### Vår bedömning

Vi anser att påverkansaktörer även ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter om de resurser som har använts för påverkansaktiviteterna. Uppgifterna bör avse antal personer och årsarbetskrafter som har deltagit i påverkansverksamheten liksom kostnad för dem. De bör även gälla andra kostnader för påverkansverksamheten, till exempel marknadsförings- eller representationskostnader och kostnader för inköpta tjänster.

Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, bör verksamhetens omsättning anges.

Det kan vara svårt att särskilja resurser som använts för påverkanskommunikation från övriga resurser som använts i verksamheten. Detta gäller särskilt om aktören också har annan verksamhet, varvid det i vissa fall kan vara svårt att definiera vilken omsättning som hänför sig till påverkanskommunikationen. Men det bör understrykas att kravet på att ange omsättning endast gäller konsulter inom påverkanskommunikation, i allmänhet PR/PA-byråer eller liknande.

I praktiken bör det vara fråga om uppskattningar snarare än detaljerade uppgifter. För att göra det lättare för aktörerna att göra denna uppskattning och för att öka enhetligheten bör registermyndigheten ge anvisningar om hur de ekonomiska uppgifterna ska beräknas.

Även dessa uppgifter bör aktören vara skyldig att lämna återkommande. De bör räcka att de lämnas något mer sällan än övriga uppgifter om påverkanskommunikation.

### 13.9 När och hur uppgifter ska ges in

Som vi framhållit flera gånger tidigare är viktiga utgångspunkter för kommittén att systemen ska ge god insyn samtidigt som de inte ska lägga onödiga bördor på vare sig enskilda eller det allmänna. I detta avsnitt redogör vi för de bedömningar som vi har gjort, med dessa utgångspunkter i åtanke, när det gäller hur ofta de som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldiga att lämna uppgifter (avsnitt 13.9.1) och i vilken form det ska ske (avsnitt 13.9.2).

#### 13.9.1 Anmälan ska ske direkt och redovisning tre gånger om året

**Förslag:** Anmälan för registrering ska ges in till registermyndigheten senast 30 dagar efter den dag då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Om en registrerads situation förändras med avseende på de uppgifter som personen ska lämna om sig själv och sin verksamhet ska personen utan dröjsmål meddela registermyndigheten det.

Om en registrerad inte längre uppfyller kraven för uppgiftsskyldighet får personen anmäla det till registermyndigheten. Myndigheten ska då avregistrera personen, efter att personen har lämnat redovisning för innevarande kalenderår, inklusive redovisning om vilka resurser som har använts för påverkanskommunikationen.

En registrerad ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisning ska ges in till registermyndigheten senast den 1 juni gällande perioden januari till april, senast den 1 oktober

gällande perioden maj till augusti och senast den 1 februari gällande perioden september till december.

Uppgifter om resurser som aktören har använt för påverkanskommunikation ska aktören endast behöva lämna i den redovisning som ska ges in till registermyndigheten senast den 1 februari. Uppgifterna ska avse hela det föregående kalenderåret.

Nästa fråga att ta ställning till är då hur ofta olika uppgifter ska lämnas.

### Hur ofta uppgifter ska lämnas i andra länder

I OECD:s rekommendation anges att informationen bör uppdateras så ofta att informationen kan anses aktuell.

I många OECD-länder med regelverk om insyn i lobbning krävs inte att uppgifterna uppdateras oftare än årligen. Men det finns några länder där tätare uppdateringar krävs. Ett exempel är Kanada, där lobbyister är skyldiga att lämna månatliga rapporter om sina lobbyaktiviteter. Även till exempel USA:s och Irlands lagstiftning kräver att aktiviteter rapporteras relativt ofta, var tredje respektive fjärde månad. I Finland ska lobbyister lämna uppgifter om utförda lobbyaktiviteter två gånger om året och lämna finansiell information en gång om året.

### Vår bedömning

Det är viktigt att regelverken inte medför onödig administration eller kostnader för organisationer och företag som har kontakt med politiska beslutsfattare. Detta är av särskild betydelse för mindre resursstarka aktörer och därmed för jämlikheten i möjligheterna att påverka. Det är även angeläget att det allmännas resurser används på bästa sätt. Samtidigt är det viktigt att de uppgifter som offentliggörs är tillräckligt aktuella för att ge verklig insyn och möjlighet att granska vilka intressen som ges inflytande över politiska beslut.

De som är uppgiftsskyldiga bör vara skyldiga att anmäla sig för registrering senast 30 dagar efter den dag då personen började bedriva påverkanskommunikation. I samband med det ska aktören

lämna grundläggande uppgifter om sig själv och sin verksamhet. Uppgifterna bör hållas uppdaterade.

Om påverkanskommunikation bedrivs genom att ge råd och stöd till en klient som själv har kontakt med mottagaren av påverkansska, som vi tidigare har redogjort för, både konsulten och klienten anmäla sig till registret. Noteras bör att var och en av dem i ett sådant fall ska anmäla sig inom 30 dagar från det att de själva började bedriva påverkanskommunikation, konsulten i form av att ge råd och stöd till en klient och klienten i form av att ha kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en sådan. I vissa fall kommer klientens påverkanskommunikation att påbörjas senare än konsultens.

Om en registrerad inte längre uppfyller kraven för uppgiftsskyldighet bör personen få anmäla det till registermyndigheten, som då ska avregistrera personen. Personen bör kvarstå i registret till och med den innevarande kalenderårets slut och lämna redovisning för den perioden, inklusive redovisning om vilka resurser som har använts för påverkanskommunikationen. Att myndigheten avregistrerar personen bör inte innebära att de uppgifter som finns i registret om personen tas bort, utan endast att personen inte längre kommer vara skyldig att lämna återkommande redovisningar.

Kommittén anser att en registrerad bör vara skyldig att lämna redovisning om sin påverkanskommunikation tre gånger om året. Redovisningen bör lämnas inom en månad från redovisningsperiodens slut. Detta framstår som en rimlig avvägning mellan intresset av insyn och intresset av att minimera den administrativa bördan på de uppgiftsskyldiga och det allmänna. Redovisning ska därmed ges in till registermyndigheten senast den 1 juni gällande perioden januari till april, senast den 1 oktober gällande perioden maj till augusti och senast den 1 februari gällande perioden september till december.

Uppgifter om resurser som aktören har använt för påverkanskommunikation bör aktören endast behöva lämna en gång om året, lämpligen i den redovisning som ska ges in till registermyndigheten senast den 1 februari. Uppgifterna bör då avse hela det föregående året, januari till december.

### 13.9.2 Anmälan och redovisning ska ges in elektroniskt

**Förslag:** En anmälan eller en redovisning ska vara skriftlig och ges in elektroniskt på det sätt som registreringsmyndigheten anvisar. Registreringsmyndigheten får medge undantag från detta.

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

Om en anmälan eller redovisningen ges in elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Vidare behöver vi ta ställning till i vilken form anmälan respektive redovisning ska ges in.

#### Vår bedömning

För att underlätta registreringsmyndighetens hantering och för att göra det så enkelt som möjligt för de uppgiftsskyldiga bör huvudregeln vara att såväl anmälningar som redovisningar lämnas in elektroniskt, i ett verktyg som myndigheten tillhandahåller. Endast om registreringsmyndigheten medger det bör undantag få göras från denna huvudregel.

För att registreringsmyndigheten ska kunna kontrollera om anmälan eller redovisningen har lämnats av någon som är behörig att företräda den uppgiftsskyldiga, bör det anges i lagen att en anmälan eller redovisning ska undertecknas av behörig företrädare i fråga om juridisk person. I fråga om enskild näringsidkare bör personen själv skriva under sin anmälan eller redovisning.

Om en anmälan eller redovisningen ges in elektroniskt – vilket alltså ska vara huvudregeln – bör den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli

2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

### 13.10 Administration, tillsyn och sanktioner

Som vi har redogjort för i det föregående innebär våra förslag att aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldiga att lämna uppgifter om det (se avsnitt 13.4). De ska anmäla sig för registrering hos en myndighet när de har börjat bedriva påverkanskommunikation och sedan återkommande till samma myndighet lämna redovisning om sin påverkanskommunikation (se avsnitt 13.9).

I detta avsnitt analyserar vi och tar ställning till hur uppgifterna ska göras tillgängliga för allmänheten (avsnitt 13.10.1), vilken tillsyn som ska finnas över att uppgiftsskyldigheten följs (avsnitt 13.10.2) och vilka konsekvenser det ska kunna få om den inte följs (avsnitt 13.10.3) samt vilken myndighet som ska ha ansvar för denna administration och tillsyn (avsnitt 13.10.4).

#### 13.10.1 Uppgifterna ska göras tillgängliga för allmänheten i ett register på internet

**Förslag:** Den myndighet som tar emot anmälningar för registrering och redovisningar om påverkanskommunikation ska göra uppgifter i dem tillgängliga för allmänheten på myndighetens webbplats.

Vi börjar med att redovisa våra närmare överväganden när det gäller hur uppgifterna ska göras tillgängliga för allmänheten.

#### Internationella rekommendationer

Europarådets rekommendation från 2017 om lobbning anger att det bör finnas ett lobbyregister som ett offentligt organ är ansvarigt för. Registret bör vara öppet för allmänheten, lättillgängligt och användarvänligt, tillgängligt på internet och kostnadsfritt. I OECD:s rekommendation från 2010 om lobbning anges också att informa-



tionen bör publiceras på internet, på ett lättillgängligt sätt och i ett öppet dataformat.

## Vår bedömning

Som vi har slagit fast vid ett flertal tillfällen är det viktigt att regelverken inte medför onödig administration eller kostnader för organisationer och företag som har kontakt med politiska beslutsfattare. Att det allmännas resurser används på bästa sätt är också angeläget. Vidare är det av grundläggande vikt att allmänheten ges en verklig insyn på så sätt att vem som helst ska kunna ta del av uppgifterna, utan kostnad och på ett enkelt sätt.

Kommittén anser att det bör finnas ett register som förs av en myndighet. Registret bör vara tillgängligt på internet och gå att nå från myndighetens webbplats. I registermyndighetens uppgifter bör det ingå att utan dröjsmål i registret offentliggöra de uppgifter som de uppgiftsskyldiga har lämnat. De uppgiftsskyldiga aktörerna bör som huvudregel lämna sina uppgifter elektroniskt till myndigheten, för att underlätta hanteringen. Det ska gå att göra sökningar bland uppgifterna och hitta uppgifter utifrån olika kriterier, till exempel ett visst ämne eller politiskt beslut. Vi har övervägt om uppgifterna bör tas bort från registret efter en viss tid, men kommit fram till att en sådan reglering inte fordras. De personuppgifter som registret innehåller är få och av sådant slag att det inte utgör något starkt skäl för att begränsa tiden (se vidare avsnitt 13.12.2). Att kunna söka fram även äldre uppgifter, för att exempelvis kunna studera utvecklingen över tid, är dessutom en fördel. Uppgifterna bör därför finnas kvar i registret utan någon begränsning i tid.

### 13.10.2 Tillsynen ska främst utövas av allmänheten

**Förslag:** Om en anmälan från den som uppgifterna rör eller någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska tillsynsmyndigheten utreda om

1. någon som enligt denna lag är skyldig att anmäla sig för registrering eller meddela ändring av uppgifter i anmälan för registrering eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,
2. uppgifter i en anmälan för registrering eller i meddelande om ändring av uppgifter i en sådan anmälan eller i anmälan om att personen inte längre uppfyller kraven för skyldighet att anmäla sig för registrering är bristfälliga eller felaktiga, eller
3. uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

När det sedan gäller tillsynen av att lagstiftningen efterlevs är en inledande fråga att ta ställning vilken omfattning och generell inriktning tillsynen ska ha.

#### Internationella rekommendationer

Europarådets rekommendation från 2017 om lobbning anger att lobbyregleringen bör inkludera effektiva, proportionerliga och avskräckande sanktioner vid bristande efterlevnad.

I OECD:s rekommendation från 2010 om lobbning anges att tillsynsfunktionen bör granska att korrekta och fullständiga uppgifter ges in i enlighet med regelverket samt att det bör finnas rättvisa, objektiva, proportionerliga, snabba och avskräckande sanktioner vid bristande efterlevnad. Vidare anges att tillsynsfunktionen bör utbilda om och öka medvetenheten om lobbning.

## Andra länder

I Finland svarar myndigheten Statens revisionsverk för granskning av de anmälningar som lämnas till öppenhetsregistret och för tillsyn av anmälningsskyldigheten. Myndigheten handleder och ger råd åt anmälningsskyldiga angående de anmälningar som ska lämnas i öppenhetsregistret. Statens revisionsverk kan utreda eventuell försummelse i anknytning till öppenhetsregistret på eget initiativ, på begäran av den som är föremål för påverkan, efter tips av utomstående eller information som har behandlats i offentligheten. Statens revisionsverk kan vidare uppmana att lämna en anmälan eller att tillägga, komplettera och korrigera uppgifter i öppenhetsregistret. Uppmaningen får förenas med vite. Andra sanktioner finns inte. Statens revisionsverk ska årligen lämna en rapport om verksamheten och tillsynen avseende öppenhetsregistret till riksdagen.

## Vår bedömning

Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare. I likhet med insynslagen är det en lag med syfte att stärka transparensen i det politiska beslutsfattandet.

I förarbetena till insynslagen framhålls att det i första hand bör vara väljarna som står för kontrollen. Tillsynen bör enbart syfta till att säkerställa att de redovisningsskyldiga fullgör sina skyldigheter i enlighet med lagen. Tillsynsmyndigheten bör av samma skäl ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn. Detta har vi redogjort för tidigare (i avsnitt 5.2.5 och 10.8.2).

Kommittén anser att även i fråga om lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut bör kontrollen i första hand utövas av allmänheten. Den kontroll som tillsynsmyndigheten utövar bör vara begränsad. Endast när en anmälan från den som uppgifterna rör eller någon annan eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, bör tillsynsmyndigheten vara skyldig att utreda om någon inte har fullgjort sina skyldigheter på ett korrekt sätt enligt lagen.

### 13.10.3 Tillsynsmyndigheten ska få förelägga vid vite och ska offentliggöra sådana beslut

**Förslag:** Tillsynsmyndigheten ska få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkans-kommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite. Ett beslut om föreläggande som riktar sig till ett offentligt organ som inte är ett offentligt företag ska dock inte få förenas med vite.

Beslut om föreläggande vid vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

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

Om en person har invänt mot uppgifter om sig själv i en redovisning ska tillsynsmyndigheten få göra uppgifter om invändningen tillgängliga för allmänheten på sin webbplats.

Nästa fråga att ta ställning till är vilka konsekvenser som ska kunna aktualiseras om någon har brustit i fråga om att uppfylla sina skyldigheter enligt regelverket.

#### Allmänna bestämmelser om vite

Ett vitesföreläggande ska vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas. Ett vitesföreläggande ska delges adressaten.<sup>55</sup>

När vite föreläggs, ska det fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå personen att följa det föreläggande som är förenat med vitet. Vitet ska som huvudregel fastställas till ett bestämt belopp. Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, får vite föreläggas som löpande vite. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under

<sup>55</sup> 2 § första och fjärde stycket lagen (1985:206) om viten.

vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna.<sup>56</sup>

Frågor om utdömande av viten provas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Ansökan om utdömande görs hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.<sup>57</sup>

## Vår bedömning

Införandet av en reglering med krav på att öppet redovisa kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister är en nyhet i Sverige, som påverkar förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet. Försiktighet bör, som vi har framhållit tidigare, iakttas vid regelverkets utformning.

Mot denna bakgrund och med beaktande av att införande av regleringen är ett stort steg i sig gör vi bedömningen att några sanktionsmöjligheter inte bör införas i nuläget.

Däremot bör tillsynsmyndigheten få besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande bör få förenas med vite. Det bör vara möjligt att överklaga beslut om föreläggande. Om ett föreläggande vid vite inte följs bör tillsynsmyndigheten kunna ansöka hos allmän förvaltningsdomstol om utdömande av vitet.

Vidare anser kommittén att tillsynsmyndighetens beslut att förelägga vid vite bör publiceras på internet, inklusive skälen för beslutet. Ett skäl till en sådan ordning är att den kan antas främja efterlevnaden av lagen. Ett annat skäl är att det är ett sätt för myndigheten att nå ut till alla de redovisningsskyldiga med information om lagens innebörd i olika avseenden. Publicering av sådana beslut kan alltså, när beslutet gäller annat än att uppgifter lämnats för sent, tjäna som vägledning för samtliga aktörer.

Kommittén anser också att det bör finnas möjlighet för den som uppgifterna i en publicerad redovisning om påverkanskommunika-

---

<sup>56</sup> 3 § och 4 § första stycket lagen om viten.

<sup>57</sup> 6 § första stycket lagen om viten.

tion rör, att invända mot uppgifter som personen anser vara felaktiga. Detta kan gälla politiska beslutsfattare eller politiska beslutsfattareshandlingar. Det kan också gälla en klient i ett fall när en konsult har lämnat uppgift om klienten. Sannolikt kommer detta inte hända särskilt ofta. Men om det sker, och Kammarkollegiet inte kan utreda vad som stämmer, bör det finnas möjlighet att invända och få sin invändning publicerad. Kammarkollegiet bör få avgöra om det finns anledning att publicera en invändning. Om den påstått felaktiga uppgiften ändras eller tas bort finns det till exempel i regel ingen anledning att publicera invändningen. Myndigheten bör också ha möjlighet att välja att inte publicera invändningar som rör bagateller eller på annat sätt är ovidkommande.

I sammanhanget bör också uppmärksammas rätten enligt EU:s dataskyddsförordning att få felaktiga personuppgifter som rör sig själv rättade.<sup>58</sup>

Avsaknaden av sanktionsmöjligheter i egentlig mening kan tänkas innebära en risk för en sämre efterlevnad, och att syftet med reglerna inte uppnås. Som vi tidigare har framhållit bör lagstiftningen, när den har varit i kraft under en tid, utvärderas med avseende på efterlevnad och hur den har fungerat i övrigt samt om det finns skäl att göra förändringar. Behovet av att införa sanktioner bör i samband med det bedömas på nytt.

#### 13.10.4 Kammarkollegiet ska vara tillsynsmyndighet

**Förslag:** Kammarkollegiet ska utöva tillsyn över lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Skälen för förslaget finns i avsnitt 10.8.3.

---

<sup>58</sup> Artikel 16 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EU:s dataskyddsförordning.

### 13.11 Uppförandekod för påverkare och mottagare av påverkan

Ett bakomliggande syfte med den föreslagna regleringen är att transparens i fråga om lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare ska uppmuntra såväl påverkare som politiska beslutsfattare till att upprätthålla en etisk praxis. Detta kan i förlängningen bidra till att öka tilltron till det politiska beslutsfattandet och stärka det politiska systemets integritet. Det kan också bidra till att motverka negativa uppfattningar om kontakter mellan politiska beslutsfattare och påverkansaktörer genom att bidra till att visa att de utgör en del av det demokratiska systemet.

En fråga som uppkommer är vad som är en etisk praxis för påverkare och mottagare av påverkan, om det finns en enighet kring det och om det bör tydliggöras och i så fall av vem.

I detta avsnitt redovisar vi hur vi ser på frågan om det bör finnas en uppförandekod för aktörer som bedriver påverkanskommunikation och hur en sådan kod i så fall bör tas fram (avsnitt 13.11.1) och på frågan om en uppförandekod även bör finnas för mottagare av påverkan (avsnitt 13.11.2).

#### 13.11.1 Uppförandekod för påverkansaktörer är i första hand en fråga för PR/PA-branschen

**Bedömning:** Ansvaret för att utveckla etiska riktlinjer för aktörer som bedriver påverkanskommunikation bör i första hand ligga på branschorganisationerna för företag verksamma inom PR/PA-sektorn.

Utvecklingen bör följas och det kan finnas anledning att på nytt överväga frågan om åtgärder bör vidtas för att främja en etisk praxis på området.

En fråga att uppmärksamma är om det finns behov av att ta fram en uppförandekod för aktörer som bedriver påverkanskommunikation och vem som i så fall ska ha ansvar att göra det.

## Internationella rekommendationer

Enligt Europarådets rekommendation från 2017 bör det finnas etiska riktlinjer för lobbyister utifrån principer om öppenhet, transparens, ärlighet och integritet. De bör särskilt förväntas ge korrekt information om sitt lobbyuppdrag till den offentliga befattningshavaren, agera ärligt i förhållande till sina uppdragsgivare och i all kontakt med offentliga befattningshavare, avstå ifrån att utöva otillbörligt inflytande över offentliga befattningshavare och det offentliga beslutsfattandet samt undvika intressekonflikter. OECD:s rekommendation innebär också att medlemsländerna bör se till att lobbyister följer etiska riktlinjer.

## Andra länder och internationella institutioner

De flesta av de OECD-länder som har ett regelverk om insyn i lobbying har också en uppförandekod för lobbyister i deras kontakter med politiska beslutsfattare (se avsnitt 6.3.1, tabell 6.11).

I Tyskland till exempel gäller att de som registrerar sig i lobbyregistret måste acceptera en särskild uppförandekod. Enligt uppförandekoden förbinder sig aktörerna att verka på grundval av öppenhet, transparens, ärlighet och integritet. Företrädarna ska bland annat avslöja sin identitet och sina intressen och, i förekommande fall, sin klients identitet och intresse, i samband med kontakter. Överträdelse av uppförandekoden publiceras i lobbyregistret.

Enligt EU:s interinstitutionella avtal ska intresseföreträdare, för att ha rätt att vara registrerad i öppenhetsregistret, följa en uppförandekod. Sekretariatet, som administrerar och utövar tillsyn över registret, får göra utredningar på grundval av klagomål om att en registrerad inte har följt uppförandekoden, samt på eget initiativ mot bakgrund av upplysningar om att den registrerade eventuellt inte längre uppfyller de krav som ger denne rätt att vara införd i registret. Sekretariatet kan besluta att stryka den berörda företrädaren för intressegruppen från registret och, när så är lämpligt mot bakgrund av den bristande efterlevnadens allvar, förbjuda den berörda att registrera sig på nytt under en period.

I Finland finns det en delegation som, i enlighet med lagen om öppenhetsregistret, har tillsatts av Statens revisionsverk. Dess medlemmar utses för en mandatperiod om tre år. I delegationen ska ingå



företrädare för de anmälningsskyldiga, forskare, de centrala ministerierna och myndigheterna samt andra intressentgrupper som anknuter till öppenhetsregistret. Delegationens uppgift är att fungera som samarbetsforum för öppenhetsregistret, ta initiativ för att utveckla verksamheten och fungera som officiellt samarbetsorgan för intressentgrupper. Delegationen har i särskilt uppdrag att utarbeta rekommendationer om god intressebevakningssed. Vid utarbetandet av intressebevakningsseden ska också aktörer utanför delegationen höras på bred front.<sup>59</sup> Uppförandekoden är klar men kommer att fortsätta vara under utveckling. Uppförandekoden är ett verktyg för lobbyisterna själva. De som bedriver påverkanskommunikation eller rådgivning inom påverkanskommunikation kan "ansluta" sig till uppförandekoden och förbinda sig offentligt till att följa den. De anmäler detta till Revisionsverket, som publicerar deras namn på sin webbplats. 95 organisationer eller företag har gjort det hittills.<sup>60</sup>

### **Branschorganisationerna inom PR/PA arbetar aktivt med etiska riktlinjer**

Vid kommitténs möten med branschorganisationer inom PR/PA har de uppgett att de arbetar aktivt med etiska riktlinjer för medlemsföretagen och håller dem levande hela tiden.

### **Vår bedömning**

Enligt kommitténs bedömning kommer ett regelverk, med krav på transparens för kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister, i sig att uppmuntra såväl lobbyister som politiska beslutsfattare till att upprätthålla en etisk praxis.

En uppförandekod skulle ytterligare kunna bidra till detta, genom att aktörerna skulle ha uttalade riktlinjer att förhålla sig till. Det framstår därför som önskvärt att det finns en uppförandekod som gäller och är känd av alla som bedriver påverkanskommunikation.

Ett samarbetsorgan, liknande den delegation som finns i Finland, skulle kunna vara ett lämpligt forum för framtagande av en upp-

---

<sup>59</sup> 11 § lagen om öppenhetsregistret.

<sup>60</sup> Uppgifter från representanter för finska Statens revisionsverk och Justitieministeriet vid kommitténs möte med dem i Helsingfors den 1 oktober 2024.

förändekod för aktörer som berörs av regelverket för insyn i påverkanskommunikation. Ett sådant organ skulle kunna vara värdefullt på flera olika sätt, till exempel genom att bidra till att göra regelverket och dess innebörd känt bland påverkansaktörer och genom att fungera som en mötesplats och forum för samtal mellan företrädare för olika intressenter som berörs av lagen. Sådana samtal skulle kunna bidra till ökad förståelse för varför regelverket behövs men även bidra till att synliggöra eventuella behov av ändringar av lagen eller av andra åtgärder på området.

Vi anser emellertid att den organisatoriska uppbyggnad och de kostnader som skulle vara förbundna med att här inrätta ett liknande forum inte låter sig motiveras redan innan erfarenheter av lagens tillämpning har vunnits.

Branschorganisationerna inom PR/PA har, som nämnts, framhållit att de arbetar aktivt med etiska riktlinjer för medlemsföretagen. Kommittén anser att det är önskvärt att dessa organisationer gör detta även fortsatt. Ansvaret för att utveckla etiska riktlinjer bör därför tills vidare i första hand ligga på branschens egna organisationer.

Utvecklingen bör följas när det gäller behov av att vidta åtgärder för att främja en enhetlig och brett accepterad uppförandekod för dem som bedriver påverkanskommunikation. Utvecklingen bör också följas när det gäller behov av ett forum för samtal och samverkan mellan olika grupper som berörs av eller är engagerade i frågor om allmän insyn i påverkanskommunikation.

### 13.11.2 Uppförandekod för mottagare av påverkan är en fråga för Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen

**Bedömning:** Riksdagsförvaltningen respektive Regeringskansliet bör avgöra i vilken mån riksdagsledamöter och statsråd, samt anställda vid nämnda myndigheter, ska omfattas av uppförandekoder.

En annan fråga att uppmärksamma är om mottagare av påverkan behöver vara föremål för riktlinjer eller etiska normer för hur de ska agera vid kontakter med påverkansaktörer, samt vem som ska ha ansvar för att avgöra det.

## Internationella rekommendationer

Enligt OECD:s nya rekommendation bör medlemsstaterna se till att det finns en uppförandekod för politiska beslutsfattare, anpassad till de risker som lobbning kan föra med sig. Vidare anges i rekommendationen att politiska beslutsfattare bör vara skyldiga att upprätta så kallade lagstiftningsavtryck.

## Andra länder och institutioner

I EU är det inte bara lobbyister som är skyldiga att registrera sig i öppenhetsregistret. Politiska beslutsfattare är också skyldiga att bland annat offentliggöra uppgifter om möten och upprätta lagstiftningsavtryck.

Även i Finland kan mottagare av påverkan i vissa fall bli skyldiga att lämna vissa uppgifter om påverkansaktiviteterna. Tillsynsmyndigheten Statens revisionsverk kan begära att en aktör som är skyldig att lämna uppgifter till registret ska inkomma med viss utredning. Om utredningen som på begäran kommer in från aktören inte är tillräcklig kan Statens revisionsverk begära uppgifter även från föremålet för påverkan.

## Det finns vissa uppförandekoder och rutiner

För riksdagsledamöterna gäller en uppförandekod som sammanfattar de regelverk och värden som är centrala för ledamotsuppdraget. Uppförandekoden har beslutats av talmannen tillsammans med alla riksdagspartiers gruppledare.

Regeringskansliet har tagit fram en promemoria till statsråden och anställda i Regeringskansliet med information om regleringen kring bisysslor och jäv för statsråd. Den innehåller även information om Regeringskansliets rutiner för att undvika att intressekonflikter för statsråd uppkommer.

## Vår bedömning

Kommitténs bedömning är, som nämnts, att det föreslagna regelverket i sig kommer att uppmuntra såväl lobbyister som politiska beslutsfattare till att upprätthålla en etisk praxis. Det är, enligt kommitténs mening, en fråga för Riksdagsförvaltningen respektive Regeringskansliet att avgöra i vilken mån riksdagsledamöter och statsråd samt andra anställda hos Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet ska omfattas av uppförandekoder eller liknande riktlinjer och hur dessa i så fall lämpligen bör utformas.

### 13.12 Grundläggande fri- och rättigheter, integritetsskydd och Grecos rekommendationer

Kommitténs båda huvudsakliga uppdrag kan på ett övergripande plan sägas vara att överväga om den politiska beslutsprocessens integritet kan och bör förstärkas genom ökad insyn dels i de politiska partiernas finansiering, dels i de kontakter som förekommer mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka politiska processer och beslut. De förstnämnda frågorna behandlar vi i kapitel 10 och 11.

Vi har i kapitel 9 framhållit, som utgångspunkt för vårt arbete, att enskildas bidrag till partier eller kontakter med politiska beslutsfattare inte bör hindras eller försvåras. Vi understryker där att det förhållandet att personer och organisationer försöker påverka politiska beslut är en del av demokratin och att system för insyn inte bör vara onödigt krångliga eller betungande. Vi betonar också att våra förslag inte ska kunna ifrågasättas från grundlagssynpunkt.

Det är en given utgångspunkt att en lagstiftning som påverkar de politiska partierna och den parlamentariska demokratin funktionssätt måste vara förenlig med de grundläggande fri- och rättigheterna, så som de kommer till uttryck i 2 kap. regeringsformen, Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna och Europakonventionen. Det handlar främst om yttrande- och föreningsfriheten (2 kap. 1 § första stycket 1 och 5 regeringsformen) och näringsfriheten (2 kap. 17 § regeringsformen).

Vidare ska lagstiftningen vara förenlig med bestämmelser om skydd av personuppgifter enligt EU:s dataskyddsförordning och de kompletterande bestämmelser till den som finns i lagen (2018:218)

med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen).

Vår strävan är också att förslagen så långt som möjligt ska uppfylla den av Europarådets ministerkommitté antagna rekommendationen om gemensamma regler mot korruption vid finansieringen av partier och valkampanjer och kontrollorganet Grecos rekommendationer till Sverige.

I det här avsnittet redovisar vi vilka avvägningar i nu nämnda avseenden som vi har lagt till grund för de förslag vi lämnar.

### 13.12.1 Förslagen kan innebära en viss men godtagbar begränsning av yttrandefriheten

**Bedömning:** Våra förslag innebär inte någon som helst begränsning av vad som får yttras eller vilka tankar, åsikter eller känslor som får uttryckas. De bör likväl regleras i lag, eftersom möjligheten för det allmänna att förelägga påverkansaktörer att iakttta registrerings- och redovisningsskyldighet möjligen kan anses innebära en viss begränsning i yttrandefriheten enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen.

Den föreslagna regleringen för att ytterligare förstärka den demokratiska beslutsprocessens integritet och allmänhetens tillit tillgodoser i hög grad ett sådant ändamål som i enlighet med 2 kap. 21 § regeringsformen är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, är proportionerlig med hänsyn till sitt ändamål och utgör inte ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Att stärka tilliten till den demokratiska beslutsprocessen måste också anses vara ett sådant särskilt viktigt skäl som avses i 2 kap. 23 § första stycket regeringsformen.

Våra förslag innebär inte en begränsning i näringsfriheten enligt 2 kap. 17 § regeringsformen.

Motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föranleder inte någon annan bedömning.

I ett stort antal rättsstatliga demokratier finns, som vi har redogjort för i kapitel 6, någon form av reglering av insyn såväl i partiers och valkandidaters finansiering som i kontakter mellan politiska beslutsfattare och vad som oftast betecknas lobbyister.

I Europa har två tredjedelar av de länder som är medlemmar av OECD någon form av regler (frivilliga eller obligatoriska) för insyn i lobbning mot den verkställande och/eller den lagstiftande makten.

I Norden är än så länge Finland ensamt om att ha infört ett så kallat öppenhetsregister i vilket redovisas dels de huvudsakliga aktörer som är verksamma för att påverka politiska processer och beslut, dels de kontakter som förekommer i detta syfte. Enligt en studie har i Sverige, Norge och Danmark saken främst diskuterats med betoning på behov av insyn i lagstiftningsprocessen och det har då ansetts att redan existerande offentlighetslagstiftning i hög grad säkerställer sådan insyn, medan i Finland och Island det starkare har framhållits behovet av insyn i den roll som lobbyister spelar i processen.<sup>61</sup>

Vi har i denna del samma utgångspunkter för vår bedömning av konstitutionella aspekter som vi redovisade rörande förslagen till ändringar i insynslagen i kapitel 10. Det finns skäl att återge dem även här.

De politiska partierna spelar en central roll i en demokrati. Det medför att statsmakterna måste vara särskilt försiktiga med att reglera förhållanden som påverkar partiernas organisation eller arbetsformer.<sup>62</sup> Grundlagberedningen framhöll på sin tid 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. Konstitutionsutskottets uttalade att utskottet delade Grundlagberedningens värderingar i dessa avseenden.<sup>63</sup>

Det finns alltså ett behov av en sådan generell försiktighet vad gäller att reglera politiska partiers verksamhet. Det är givetvis också så, att en från allmän samhällelig synpunkt önskvärd ökad

---

<sup>61</sup> Emilia Korkea-Aho, *Sunday Dinners and Hot Baths in a 'Wild Wild North'? The Nordic Discussions on Lobbying Regulation and Implications for the EU Transparency Agenda* i *European Public Law* 27, nr 2 (2021) s. 355.

<sup>62</sup> KU 1973:26 s. 17 samt bet. 2013/14:KU35 s. 20 och 21, även återgivet i SOU 2016:74 s. 362.

<sup>63</sup> KU 1973:26 s. 16 och 17, även återgivet i Ds 2013:31 s. 38.

insyn i partiers och valkandidaters ekonomiska förhållanden liksom i politiska beslutsfattareshs kontakter med externa aktörer – och den offentlighet som följer med en sådan insyn – även kan medföra en av enskilda, organisationer eller företag av helt legitima skäl ibland oönskad insyn i den verksamhet som de bedriver. En reglering till skydd för den politiska beslutsprocessens integritet bör alltså utformas efter en noggrann avvägning mot enskildas berättigade krav på integritet för egen del.

Vi framhöll också i kapitel 10 att vi, vid vår bedömning av huruvida en föreskrift innebär en begränsning av grundläggande fri- och rättigheter, ansluter oss till det vidgade synsätt som vuxit fram under senare tid. Det innebär att det är fråga om en begränsning inte bara, som först uttalades vid fri- och rättighetsreformen 1976, om det av föreskriften uttryckligen eller underförstått framgår att en rättighetsbegränsning är åsyftad eller ingår som ett naturligt led i regleringen.<sup>64</sup> Det kan också, som konstaterats i senare lagstiftningsärenden, vara fråga om en begränsning om regleringens effekter är sådana att den faktiskt leder till att utrymmet för att göra bruk av en rättighet inskränks (indirekta effekter).<sup>65</sup>

### **Våra förslag innebär att lagstiftning införs på ett tidigare oreglerat område**

Våra förslag i denna del är, som vi redan antytt och till skillnad mot flertalet förslag till ändringar i insynslagen, definitivt något nytt för vårt land.

Under decennierna runt millennieskiftet växte den så kallade PR-branschen kraftigt (se avsnitt 8.4.2). Den fortsätter att växa. Enligt uppgift finns nu cirka 60 företag med en omsättning om minst 7,5 miljoner kronor som är verksamma som konsulter inom PR och kommunikation. De har sammanlagda intäkter om cirka tre miljarder kronor och ungefär 1 400 anställda. Till det kommer ett stort antal mindre företag och enskilda näringsidkare.<sup>66</sup> Det har i den allmänna debatten särskilt uppmärksammats att det inte är helt ovanligt att beslutsfattare sedan deras anställning eller uppdrag upphört

<sup>64</sup> Prop. 1975/76:209 s. 154.

<sup>65</sup> Jfr prop. 2005/06:11 s. 28 f. och även uttalanden i propositionen om införande av den tidigare insynslagen (prop. 2013/14:70 s. 96 f.).

<sup>66</sup> Uppgifter lämnade till kommittén av Anna-Karin Hedlund, generalsekreterare vid Precis, branschorganisation för större byråer, i e-post den 22 januari 2024.

övergår till att bli konsulter inom PR och kommunikation. Enligt branschföreträdare är endast en mindre del av de som arbetar med politisk påverkan anställda vid en PR-byrå. Det stora flertalet är i stället verksamma inom intresseorganisationer eller företag.<sup>67</sup>

Som vi redan berört, och skildrat i kapitel 4, har frågan om insyn i lobbyverksamhet alltmer kommit att uppmärksammas internationellt. OECD antog 2010 rekommendationer om transparens och integritet rörande lobbning, vilka nyligen reviderats. Europarådets ministerkommitté antog 2017 en rekommendation om regleringen av lobbyaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande. Inom EU har 2021 införts ett så kallat öppenhetsregister. Greco har i mars 2019 rekommenderat Sverige att införa regler och riktlinjer för kontakter mellan den högsta verkställande politiska nivån och lobbyister liksom andra utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut.

Vi har också redovisat ett förslag från Europeiska kommissionen till direktiv som syftar till ökad insyn i lobbykampanjer och liknande verksamhet som genomförs av aktörer med koppling till tredjeländer.

Som vi har skildrat i kapitel 6 inför också allt fler länder lagstiftning om insyn i lobbning, inte minst under senare år. Den vanligaste formen av reglering är att lobbyister är skyldiga att lämna uppgifter om sin verksamhet till ett offentligt register.

Som vi flera gånger tidigare framhållit är det givetvis helt legitimt att försöka påverka politiska beslut. En del av den påverkan som den växande branschen för politisk påverkan bedriver sker genom direkta kontakter med politiska beslutsfattare utanför allmän insyn. Det gäller för såväl den verksamhet som bedrivs av konsulter som den som anställda hos organisationer eller företag har i uppdrag att utföra. Av den av oss genomförda enkätundersökningen (se avsnitt 8.5 och 8.6) framgår bland annat att de flesta i riksdag och regering har frekventa kontakter med påverkare och att de oftast sker genom e-post, telefon eller vid personliga möten.

Vi anser visserligen, liksom 2014 års Demokratiutredning, att detta påverkansarbete generellt inte ännu utgör en utmaning för demokratin. Men, som också påpekas i våra direktiv, på samma sätt som ekonomiskt stöd till partier och valkandidater kan ge upphov till intressekonflikter kan kontakter mellan politiskt förtroende-

---

<sup>67</sup> Uppgift lämnad av Allan Åberg, styrelseordförande för Precis, vid sammanträde med kommitténs ordförande och sekreterare den 16 januari 2024.



valda och olika intressegrupper leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning.<sup>68</sup>

Härtill kommer, som vi utvecklat i avsnitt 11.2 rörande bidrag från utländska givare, de risker som är förbundna med att främmande makt kan söka påverka svenska beslutsprocesser, antingen direkt eller genom ombud.

Vi har därför, som vi redan redovisat i vår bedömning i avsnitt 13.2, funnit att övervägande skäl talar för att Sverige nu bör ansluta sig till den utvecklingslinje som internationella organ förordar och allt fler länder följer genom att lagstiftningsvägen ge en möjlighet till insyn i vilka kontakter som förekommer för att påverka politiska beslut.

## Förslagens förenlighet med grundläggande fri-och rättigheter

2014 års Demokratiutredning bedömde, som vi redovisat, även att ett register över lobbyister sammantaget skulle kunna innebära en inskränkning av förenings- och yttrandefriheten. Det finns därför skäl för oss att bedöma bärkraften i dessa farhågor.

Såvitt först gäller föreningsfriheten har vi svårt att se att våra förslag innebär en inskränkning. På samma sätt som insyn i de politiska partiernas ekonomi kan en insyn av detta slag knappast innebära en begränsning av friheten att här i landet sluta sig samman och gemensamt verka för politiska ändamål. De politiska partierna kan fortsätta att verka på samma villkor som tidigare.

Dessutom är det så, att de kontakter som enligt förslagen ska redovisas är de som tas med beslutsfattare och, noga taget, inte med företrädare för ett visst parti. Med beslutsfattare avses riksdagsledamöter, statsråd och deras på politisk grund utsedda medarbetare (samt vissa av deras opolitiska medarbetare). I detta fall tas kontakter med riksdagsledamöter och statsråd med anledning av den position som grundlagen tilldelar dem i lagstiftningsprocessen, även om de givetvis också företräder politiska partier.

Frågan om förslagen skulle kunna innebära en begränsning av yttrandefriheten måste självfallet övervägas noga. Det gäller för övrigt också informationsfriheten, eftersom dessa båda friheter är nära sammankopplade; den enes frihet att yttra sig är den andres frihet att ta emot information.

---

<sup>68</sup> Dir. 2023:88 s. 21.

Den av oss föreslagna regleringen kan även behöva prövas mot skyddet för näringsfriheten.

Yttrande- och informationsfriheten tillhör de så kallade opinionsfriheterna i 2 kap. 1 § regeringsformen. I bestämmelsen föreskrivs bland annat att

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad

1. yttrandefrihet: frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor,
2. informationsfrihet: frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden,

Yttrande- och informationsfriheten får, i den utsträckning som medges i 2 kap. 21 och 23 §§ regeringsformen, begränsas genom lag.<sup>69</sup> De allmänna förutsättningarna för sådana begränsningar återfinns i 2 kap. 21 § regeringsformen.

Begränsningar enligt 20 § för göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

I 2 kap. 23 § regeringsformen ställs vidare upp särskilda krav för begränsningar av just yttrande- och informationsfriheten. Dessa friheter får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott eller i övrigt endast om särskilt viktiga skäl föranleder det (första stycket).

Vidare betonas att, vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras, särskilt beakta vikten av vidast möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (andra stycket).

Slutligen anges att föreskrifter som utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden inte anses som en begränsning av yttrande- och informationsfriheten (tredje stycket).

Vad gäller näringsfriheten föreskrivs i 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen:

---

<sup>69</sup> 2 kap. 20 § första stycket 1 regeringsformen.

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Det bör i sammanhanget nämnas att enligt 2 kap. 23 § regeringsformen får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. Det har emellertid inte varit avsikten att möjliggöra riktigt så omfattande begränsningar som ordalydelsen ger intryck av. Avsikten är i stället att möjliggöra reglering av kommersiell reklam, kreditupplysning och redares uppgifter om svenska fartyg.<sup>70</sup>

Vad gäller kommitténs bedömningar i denna del vill vi först betona att våra förslag på intet sätt påverkar förutsättningarna för det öppna offentliga samtalet i gemensamma angelägenheter av politiskt, religiöst, kulturellt eller annat slag.

Dessutom, och givetvis allra viktigast, innebär förslagen inte någon som helst begränsning av vad som får yttras eller vilka tankar, åsikter eller känslor som får uttryckas.

Förslagen drar alltså inte några snävare gränser kring yttrandefriheten, vare sig i fråga om formerna för att uttrycka sig eller vad gäller yttrandens innehåll.

Grundlagberedningen ansåg att även förvaltningsrättsliga regler om tillstånd till eller anmälan om offentlig tillställning eller allmän sammankomst där dramatisk eller muntlig framställning eller liknande avsågs förekomma kräver lagform.<sup>71</sup>

Det finns därför skäl att betona att våra förslag inte heller innebär att det fordras något slag av tillstånd från det allmännas sida för att få bedriva påverkanskommunikation. Vad som fordras är i stället dels ett enkelt anmälningsförfarande där den som bedriver påverkanskommunikation lämnar vissa grundläggande uppgifter om sin verksamhet, dels en inom vissa intervaller återkommande mera övergripande redovisning av vilka kontakter som tagits och en upplysning om vilka ämnen kontakterna har avsett. De uppgifter som lämnas blir allmänt tillgängliga hos Kammarkollegiet.

Det är alltså inte fråga om att tvingas närmare redogöra för vad som har sagts eller vilket material som överlämnats i samband med kontakterna. I den mån en redovisning av kontakter ger upphov till att någon vill ta del av ingivna eller upprättade handlingar får det prä-

<sup>70</sup> Bull, Thomas och Sterzel, Fredrik (2023), *Regeringsformen. En kommentar* (2023, version 5, JUNO), s. 102.

<sup>71</sup> Se prop. 1973:90 s. 237 och 238.

vas på sedvanligt sätt enligt reglerna om allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen och bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen.

För att den reglering vi föreslår ska bli verkningsfull krävs någon form av tillsyn och möjlighet att förelägga den som handlar i strid med reglerna att vidta rättelse. Det måste därmed medges, att det allmänna på så sätt ges en möjlighet att ingripa mot yttranden som faller i påverkanskommunikation utan iakttagande av regelverket – inte genom förbud i någon form men väl genom föreläggande om att iaktta en anmälnings- eller redovisningsplikt. Det kan möjligen anses innebära en sådan begränsning som fordrar lagform.

Det skulle visserligen eventuellt kunna hävdas att det närmast är fråga om ordningsföreskrifter av det slag som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 23 § tredje stycket regeringsformen, det vill säga sådana som ”utan avseende på yttrandets innehåll närmare reglerar ett visst sätt att sprida eller ta emot yttranden”, vilka uttryckligen enligt bestämmelsen inte anses som en begränsning av yttrande- och informationsfriheten. Som exempel på föreskrifter som omfattas av bestämmelsen nämndes i förarbetena sådana som avser skyltar, i lokala ordningsföreskrifter intagna krav på tillstånd för affischering på eller vid allmän plats och för användning av högtalarbilar liksom regler om innehav av radiomottagare.<sup>72</sup> Våra förslag berör förstas den politiska beslutsprocessen på ett helt annat sätt än de nämnda exemplen och avser noga taget inte sättet att sprida yttranden utan en avgränsad grupp aktörers yttranden riktade till en likaså avgränsad grupp av mottagare. Vår bedömning är således att bestämmelsen i 2 kap. 23 § tredje stycket regeringsformen inte är tillämplig på våra förslag.

När det gäller näringsfriheten kan den föreslagna regleringen mycket väl anses som en slags ordningsföreskrift för viss näringsverksamhet som inte syftar till att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

## Vår bedömning

Sammanfattningsvis är det således kommitténs bedömning att våra förslag om anmälnings- och viss redovisningsplikt för externa aktörer som vill påverka politiska beredningsprocesser och beslut bör regleras i lag, eftersom möjligheten för det allmänna att förelägga påverkans-

---

<sup>72</sup> Prop. 1975/76:209 s. 155 och 156.

aktörer att iaktta registrerings- och redovisningsplikt möjligen kan anses innebära en viss begränsning i yttrandefriheten.

Vi anser att den föreslagna regleringen för att ytterligare förstärka den demokratiska beslutsprocessens integritet och allmänhetens tillit i hög grad tillgodoser ett ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle, är proportionerlig med hänsyn till sitt ändamål och inte utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen (2 kap. 21 § regeringsformen). Att på så sätt stärka den demokratiska beslutsprocessen måste också anses vara ett sådant särskilt viktigt skäl som avses i 2 kap. 23 § första stycket regeringsformen.

Våra förslag är förenliga med bestämmelsen om näringsfrihet i 2 kap. 17 § regeringsformen.

Motsvarande reglering i Europakonventionen och den Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna föranleder inte någon annan bedömning.

### 13.12.2 Förslagen är förenliga med bestämmelser om skydd för personuppgifter

**Bedömning:** Våra förslag innebär att personuppgifter kommer att behandlas av de som lämnar redovisning och av Kammarkollegiet. EU:s dataskyddsförordning är tillämplig på behandlingen. Även känsliga personuppgifter kommer att behandlas.

Behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse, i enlighet med artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Det finns därmed en rättslig grund för behandlingen.

Behandlingen av känsliga personuppgifter rör i många fall personuppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade. Detta innebär att undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter i enlighet med artikel 9.2 e i EU:s dataskyddsförordning är tillämpligt.

Behandlingen av känsliga personuppgifter är också nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av svensk rätt, vilken står i proportion till det eftersträlvade syftet, är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Detta innebär att undantag från förbudet mot att be-

handla känsliga personuppgifter i enlighet med artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning är tillämpligt.

Det finns i och med det rättsligt stöd för personuppgiftsbehandlingen. Behandlingen är nödvändig och proportionerlig enligt artikel 6.3 andra stycket i EU:s dataskyddsförordning.

Enligt våra direktiv ska förutsättningarna och ramarna utifrån ett dataskyddsperspektiv, för en reglering om insyn i politiska beslutsfattareshandlingar med påverkansaktörer, övervägas. I detta avsnitt bedömer vi om vårt förslag till en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut är förenligt med gällande bestämmelser om skydd för den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter.

### Gällande reglering om skydd för den personliga integriteten

En redogörelse för gällande reglering om skydd för den personliga integriteten, i relevanta delar, finns i avsnitt 10.9.2 under rubriken ”Gällande reglering om skydd för den personliga integriteten”.

### Vår bedömning

Vi redogör i det följande för våra bedömningar i fråga om vilken ny personuppgiftsbehandling som våra förslag kommer att innebära, vilka integritetsrisker som behandlingen innebär, vilka bestämmelser som är tillämpliga på behandlingen samt om det finns behov av ny reglering och hur den i så fall bör utformas. Slutligen tar vi ställning till om de konsekvenser för den personliga integriteten som den nya behandlingen av personuppgifter medför är nödvändiga och proportionerliga i förhållande till det vi avser att uppnå med våra förslag.

#### *Personuppgifter kommer att behandlas*

Vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att vissa personuppgifter kommer att behöva behandlas.

Detta gäller vissa grundläggande uppgifter om de enskilda näringsidkare som är skyldiga att anmäla sig till registret samt uppgift om namn på behöriga företrädare för de juridiska personer som är anmälningsskyldiga. Vidare gäller det uppgifter i redovisning om påverkanskommunikation om riksdagsledamöter och statsråd med vilka kontakter har förekommit.

När det gäller medarbetare till politiska beslutsfattare ska namn inte anges utan endast departement och enhet eller avdelning och utskott eller motsvarande. För de som är anställda vid ett partis kansli i riksdagen ska detta anges. Vid en enhet arbetar minst fem personer, oftast betydligt fler. Vår bedömning är att uppgifterna som ska lämnas om medarbetare till politiska beslutsfattare inte är sådana att de kan anses vara personuppgifter.

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

För Kammarkollegiets del kommer behandlingen bestå i att ta emot uppgifterna och förvara dem i sina system. Uppgifterna kommer att vara tillgängliga för anställda vid Kammarkollegiet som handlägger ärenden om redovisningar och eventuella tillsynsärenden med anledning av dem. Uppgifter i redovisningar om riksdagsledamöter och statsråd med vilka kontakter har förekommit kommer också att publiceras på myndighetens webbplats. Även uppgifter om enskilda näringsidkare som är anmälda till registret eller har lämnat redovisning kommer att publiceras på webbplatsen. Uppgifterna som Kammarkollegiet behandlar i övrigt kommer att kunna begäras ut av allmänheten enligt bestämmelserna om allmänna handlingars offentlighet, varvid myndigheten kommer att pröva om handlingarna omfattas av sekretess eller kan lämnas ut.

EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen är tillämpliga på denna behandling av personuppgifter.

*Vissa personuppgifter är känsliga men i övrigt är integritetsriskerna få*

De uppgifter som gäller riksdagsledamöter och statsråd är enligt kommitténs mening att anse som känsliga personuppgifter eftersom de avslöjar politisk åsikt.

Även uppgifter om behörig företrädare för en juridisk person kan i vissa fall vara att betrakta som känsliga. Detta gäller till exempel om organisationen är ett religiöst samfund, ett fackförbund eller en organisation som företräder personer med en viss sjukdom. I så fall kan uppgiften anses avslöja religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening eller uppgift om hälsa.

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

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

### *Det finns rättsligt stöd för behandlingen*

För att anmälningsskyldiga och Kammarkollegiet ska kunna uppfylla sina skyldigheter, enligt vårt förslag till en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, kommer de att behöva behandla personuppgifter i enlighet med vad vi nu har beskrivit. Enligt kommitténs bedömning kan därmed den rättsliga grunden att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse<sup>73</sup> tillämpas.

---

<sup>73</sup> Artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning.



Vidare bedömer kommittén att behandlingen av uppgifter om riksdagsledamöter och statsråd, som avslöjar politisk åsikt, rör personuppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade. Detta undantag från förbudet mot att behandla känsliga personuppgifter är därför tillämpligt i fråga om dem.<sup>74</sup> Även uppgifter om behöriga företrädare för juridiska personer, som i vissa fall kan avslöja till exempel religiös övertygelse eller medlemskap i fackförening, skulle kunna anses på ett tydligt sätt ha offentliggjorts av den registrerade.

För att undantaget gällande personuppgifter som på ett tydligt sätt har offentliggjorts av den registrerade ska vara tillämpligt krävs det enligt EU-domstolen att offentliggörandet av de känsliga personuppgifterna har skett på ett tydligt sätt.<sup>75</sup> Integritetsskyddsmyndigheten har uttalat att den som framträder i ett radio- eller tv-program i egenskap av representant för exempelvis en viss politisk åsikt, religiös övertygelse eller någon sjukdom normalt får anses ha på ett tydligt sätt offentliggjort personuppgifterna.<sup>76</sup>

Enligt kommitténs bedömning måste riksdagsledamöter och statsråd anses ha offentliggjort sin politiska åsikt såvitt avser vilket parti som de stödjer på ett sådant sätt att undantaget är tillämpligt. När det gäller företrädare för juridiska personer är bedömningen inte lika självklar. I vissa fall kan de antagligen anses uppfylla kraven för att undantaget ska anses tillämpligt men det är inte säkert att detta gäller alla företrädare för juridiska personer där uppgifter om dem kan anses vara känsliga personuppgifter.

Vi bedömer emellertid även att behandlingen av uppgifter om såväl de anmälningsskyldigas behöriga företrädare som om vilka politiska beslutsfattare som de har haft kontakt med kan anses nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse på grundval av svensk rätt, vilken står i proportion till det eftersträlvade syftet, är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.<sup>77</sup> Även detta undantag från förbudet mot att behandla känsliga personupp-

<sup>74</sup> Artikel 9.2 e i EU:s dataskyddsförordning.

<sup>75</sup> EU-domstolens dom av den 4 juli 2023, *Meta Platforms m.fl.* (Ett socialt nätverks användarvillkor), C-252/21, EU:C:2023:537, punkt 77.

<sup>76</sup> Integritetsskyddsmyndigheten (2005), samrådsyttrande 2005-08-16, dnr 889-2005.

<sup>77</sup> Artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning.

gifter är enligt kommitténs bedömning tillämpligt. Behandlingen är nödvändig för handläggning av ett ärende hos Kammarkollegiet.<sup>78</sup>

Kommittén anser därmed att det finns rättsligt stöd för den behandling av personuppgifter som vårt förslag till ny lag innebär. Även i övrigt ger befintlig reglering förutsättningar för att behandlingen ska kunna utföras i enlighet med EU:s dataskyddsförordnings krav. Det finns, enligt kommitténs bedömning, inte behov av ytterligare reglering.

### *Behandlingen är nödvändig och proportionerlig*

Kommittén anser sammantaget att den behandling av personuppgifter som våra förslag medför är nödvändig och proportionerlig i enlighet med EU:s dataskyddsförordning.

Vid denna bedömning tar vi hänsyn till att våra förslag motiveras av mål som har ett starkt allmänt samhällsintresse. De avser bland annat att stärka öppenheten i politiska beslutsprocesser, bidra till ökad tillit till de politiska systemen och förebygga korruption. Vi bedömer att våra förslag kommer att innebära att dessa mål uppnås. Den personuppgiftsbehandling som förslagen innebär är inte särskilt ingripande i den personliga integriteten och står i rimlig proportion till vad som uppnås.

### **13.12.3 Förslagen innebär att Sverige i högre grad än i dag uppfyller Grecos rekommendationer**

**Bedömning:** Våra förslag innebär att Sverige i högre grad än i dag kommer att uppfylla Grecos rekommendationer gällande reglering av lobbyaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande.

I direktiven till kommittén ingår att vi ska redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till Grecos rekommendationer till Sverige.

---

<sup>78</sup> 3 kap. 3 § första stycket 2 dataskyddslagen.

## Vår bedömning

I avsnitt 4.3.1 redogör vi för Europarådets rekommendation från 2017 om regleringen av lobbyaktiviteter i samband med politiskt beslutsfattande och de rekommendationer som kontrollorganet Greco utifrån rekommendationen har lämnat specifikt till Sverige.

I en rapport i mars 2019 rekommenderade Greco Sverige att införa regler och riktlinjer för kontakterna mellan den högsta verkställande politiska nivån och lobbyister samt andra utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. Enligt rekommendationen bör också tillräcklig information offentliggöras om syftet med dessa kontakter, såsom vem som deltog i ett möte, vem uppdragsgivaren var och vilka frågor som skulle diskuteras. De här åtgärderna bör, enligt Greco, också gälla politiskt sakkunniga och generaldirektörer för statliga myndigheter. I uppföljande rapporter 2021 och 2023 konstaterade Greco att Sverige fortfarande inte hade uppfyllt rekommendationen.

Kommittén bedömer att våra förslag innebär att Sverige tar ett stort steg när det gäller att uppfylla Grecos och andra internationella organs rekommendationer på området. Förslagen uppfyller inte Grecos rekommendationer i alla delar. Till exempel så föreslår vi inte att påverkan riktad mot myndigheter ska omfattas av regleringen. Vi går å andra sidan längre än rekommendationerna eftersom även den lagstiftande församlingen omfattas.

Vi föreslår att det ska utvärderas hur lagstiftningen har fungerat när den har varit i kraft ett tag, och att det i samband med en sådan utvärdering ska övervägas om det finns skäl att utvidga dess tillämpningsområde.



# 14 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

## 14.1 Inledning

I detta kapitel redovisar vi våra överväganden och ställningstaganden i fråga om ikraftträdande- och övergångsbestämmelser till dels vårt förslag till en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut (avsnitt 14.2), dels vårt förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (avsnitt 14.3).

## 14.2 Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

**Förslag:** Den nya lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft får ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet inom 60 dagar från dagen för ikraftträdandet och behöver inte i anmälan ange datum då de började bedriva påverkanskommunikation.

### Skäl för förslagen

Den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut bör inte träda i kraft innan tolv månader har passerat efter den tidpunkt då förslaget har blivit slutligt antaget av riksdagen. Vi bedömer att Kammarkollegiet behöver denna tid för de förberedelser och utvecklings- och informationsinsatser som krävs. Lagändringarna bör med hänsyn till den fortsatta lagstiftningsprocessen och det nu sagda kunna träda i kraft den 1 januari 2027.

Lagen tillämpas på påverkanskommunikation som bedrivs från och med lagens ikraftträdande.

Detta innebär att när lagen har trätt i kraft kommer alla som bedriver påverkanskommunikation, och är ett sådant organ som träffas av lagens bestämmelser om skyldighet att anmäla sig till registret, att ha 30 dagar på sig att anmäla sig till registret, om vi inte genom övergångsbestämmelse bestämmer att något annat ska gälla.

Det framstår som rimligt att de anmälningsskyldiga får 30 dagar extra på sig i samband med att lagen träder i kraft, det vill säga att de ska ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet inom 60 dagar från dagen för ikraftträdandet.

Även med en sådan förlängd frist kommer hanteringen av anmälningar i samband med lagens ikraftträdande att medföra en stor belastning för Kammarkollegiet. Vår bedömning är emellertid att Kammarkollegiet kommer att klara denna tillfälliga belastning. Mynligheten kommer att innan lagens ikraftträdande ha haft möjlighet att informera de som berörs av lagen, utveckla de system som behövs för lagens administration och vidta andra förberedande åtgärder som krävs.

De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft kan ha gjort det under en längre eller kortare tid. I vissa fall kan det vara svårt att avgöra när de började bedriva verksamhet som innefattar påverkanskommunikation. Det framstår inte som särskilt angeläget att de anger denna uppgift i anmälan för registrering. Det bör därför anges i övergångsbestämmelserna att de inte behöver göra det.

När det gäller de återkommande redovisningar som de registrerade ska lämna om sin påverkanskommunikation kommer de första redovisningarna att ges in till Kammarkollegiet den 1 juni 2027, gällande perioden januari till april det året.

Redovisningar innehållande uppgifter om ekonomiska aspekter på bedriven påverkanskommunikation kommer att ges in till Kammarkollegiet första gången den 1 februari 2028, gällande kalenderåret 2027.

### 14.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

**Förslag:** De föreslagna ändringarna i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier ska träda i kraft den 1 januari 2027.

De av förslagen som rör en redovisnings innehåll samt granskning och yttrande av revisor ska tillämpas för första gången på redovisning som avser kalenderåret 2027 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2027.

#### Skäl för förslagen

De föreslagna ändringarna i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier bör inte träda i kraft innan 12 månader har passerat efter den tidpunkt då förslaget har blivit slutligt antagna av riksdagen. Vi bedömer att Kammarkollegiet behöver denna tid för de förberedelser och utvecklings- och informationsinsatser som krävs. Lagändringarna bör mot denna bakgrund, i likhet med den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, kunna träda i kraft den 1 januari 2027.

De av förslagen som rör en redovisnings innehåll samt granskning och yttrande av revisor bör tillämpas för första gången på redovisning som avser kalenderåret 2027 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2027. Detta bör framgå av övergångsbestämmelser.





# 15 Konsekvenser av förslagen

## 15.1 Inledning

En kommitté ska redovisa vilka konsekvenser som förslagen i ett betänkande kan få i en rad olika avseenden. I kommittéförordningen (1998:1474) finns bestämmelser om kostnadsberäkningar och andra konsekvensbeskrivningar.<sup>1</sup> Enligt förordningen anger regeringen närmare i utredningsuppdraget vilka konsekvensbeskrivningar som ska finnas i ett betänkande.<sup>2</sup>

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska den särskilda utredaren föreslå en finansiering.<sup>3</sup>

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) i dess lydelse före den 6 maj 2024. Ändringar som berör nämnda paragrafer infördes i kommittéförordningen den 6 maj 2024, i enlighet med förordningen (2024:185) om ändring i kommittéförordningen (1998:1474). I övergångsbestämmelserna till ändringarna anges att för kommittéer som tillsatts före ikraftträdandet gäller 14–15 a §§ i den äldre lydelsen. Vi redovisar därför i detta avsnitt innehållet i de bestämmelser som föregick författningsändringarna. Det är också de bestämmelserna som vi rättar oss efter när vi i detta kapitel redovisar vilka konsekvenser våra förslag kan få.

<sup>2</sup> 16 § kommittéförordningen.

<sup>3</sup> 14 § kommittéförordningen i dess lydelse före den 6 maj 2024.

<sup>4</sup> 15 § i dess lydelse före den 6 maj 2024.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler ska förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.<sup>5</sup>

En konsekvensutredning ska innehålla

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,
4. uppgifter om de bemyndiganden som myndighetens beslutanderätt grundar sig på,
5. uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
6. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
7. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.<sup>6</sup>

Konsekvensutredningen ska utöver detta, om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, innehålla en beskrivning av följande, i den omfattning som är möjlig:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,

---

<sup>5</sup> 15 a § i dess lydelse före den 6 maj 2024. Förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning upphävdes den 6 maj 2024 genom förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. Enligt övergångsbestämmelserna gäller dock för kommittéer som har tillsatts före den 6 maj 2024 fortfarande 6 och 7 §§ i den upphävda förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

<sup>6</sup> 6 § i den upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.<sup>7</sup>

Regeringen anger i direktiven till kommittén att förslagens konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen. Regeringen framhåller särskilt att konsekvensbeskrivningen ska inkludera de för- och nackdelar som finns för demokratin och parlamentarismens funktionssätt på statlig, regional och lokal nivå.<sup>8</sup>

Vi redovisar i detta kapitel vilka konsekvenser som vi bedömer att våra förslag kan få i nu nämnda avseenden. Sådant som vi redan har redogjort för i tidigare kapitel upprepar vi inte här om vi inte anser att det behövs för framställningen. Vi börjar med att beskriva de bakomliggande skälen till att vi anser att den aktuella situationen är problematisk och vilken förändring som våra förslag avser att uppnå (avsnitt 15.2). Sedan berör vi kortfattat frågan om vilka alternativa lösningar som finns och vad det skulle innebära om vi inte gör något alls, och hänvisar då framför allt till var i betänkandet vi har skrivit mer detaljerat om detta (avsnitt 15.3). Vi redogör sedan för vilka som berörs av våra förslag, när det gäller offentlig verksamhet och enskilda (15.4). Därefter går vi närmare in på konsekvenser för stat, regioner och kommuner (avsnitt 15.5), för enskilda (avsnitt 15.6) och för samhällsekonomi och demokrati (avsnitt 15.7). Vi redovisar sedan vår bedömning av förslagets förhållande till unionsrätten (avsnitt 15.8) och andra konsekvenser av förslagen (avsnitt 15.9), varefter vi gör några avslutande anmärkningar (avsnitt 15.10).

---

<sup>7</sup> 7 § i den upphävda förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning.

<sup>8</sup> Dir. 2023:88 s. 22 och 23.

I kapitlet använder vi, så som vi har gjort i kapitel 10 och 11, ibland samlingsbeteckningen partier och kandidater för dem som omfattas av lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partiers (insynslagen) bestämmelser, det vill säga ideella föreningar inom partier och partiers sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamot och valkandidater.

## 15.2 Problemen och vad förslagen avser uppnå

Allmänheten har ett berättigat behov av insyn i såväl hur politiska beslut fattas som i hur partier, ledamöter och kandidater finansierar sin verksamhet. Det är viktigt för tilliten till det politiska systemet och dess processer att de är öppna, och att de uppfattas som öppna av medborgarna, så att de kan granskas och förstås.

Såväl ekonomiskt stöd till partier och kandidater som kontakter mellan politiskt förtroendevalda och påverkansaktörer kan ge upphov till intressekonflikter eller leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. I värsta fall kan olika former av otillbörlig påverkan och korruptionsrelaterad brottslighet förekomma. Öppenhet och transparens kan bidra till att förebygga korruption i dess olika former och bidra till att förstärka legitimiteten för det politiska systemet.

Insynslagen syftar till att trygga allmänhetens insyn i hur partier och kandidater finansierar sin verksamhet. Flera internationella organ, däribland Europarådets kontrollorgan Greco, har emellertid rekommenderat Sverige att ta ytterligare steg för att säkerställa sådan insyn och tillse att lagens bestämmelser inte kan kringgå. Vidare har det i medierapporteringen och den allmänna debatten i Sverige framkommit att insynslagens bestämmelser kan kringgå och att företrädare för flera av riksdagspartierna har visat sig villiga att gå med på olika upplägg för att kringgå lagen. Redan när lagen infördes förutsåg regeringen också att det kunde finnas skäl att följa upp vissa frågor när lagen hade varit i kraft en tid.

Även frågan om bidrag till politiska partier från utlandet har uppmärksamats internationellt, bland annat av Europarådets ministerkommitté som rekommenderar att stater särskilt ska begränsa, förbjuda eller på annat sätt reglera bidrag från utländska bidragsgivare. Sverige är relativt ensamt internationellt sett om att sakna ett för-

bud mot eller reglering av utländska bidrag till partier och kandidater. Det förefaller som om denna fråga fram tills relativt nyligen har bedömts sakna aktualitet i Sverige. Såvitt kommittén har kunnat kartlägga, förekommer det inte heller för närvarande utländska bidrag till svenska partier eller valkandidater i någon nämnvärd omfattning. Dagens mera ansträngda geopolitiska situation innebär emellertid att frågan aktualiseras. Vi har sett försök till utländsk påverkan på politiska processer i flera länder. Även i vårt land förekommer försök till politisk påverkan från främmande makt mot politiskt beslutsfattande (se vidare avsnitt 11.2).

Politiska beslutsfattare och deras medarbetare har omfattande kontakter med olika aktörer och grupper som vill påverka politiska beslut. Dessa kontakter har ökat i både omfattning och betydelse under de senaste decennierna och de är en viktig och legitim del av den politiska beslutsprocessen. Kontakterna har blivit alltmer professionaliserade och utförs i hög grad av, eller med hjälp av, konsulter eller anställda med expertkunskap inom PR/PA. Dessa kontakter är ofta dolda för offentligheten, något som kan riskera att leda till misstro mot besluten och hur de bereds. Europarådet och OECD har antagit rekommendationer om att länder bör införa lagstiftning om transparens för lobbyaktiviteter och hur lagstiftningen bör vara utformad i olika avseenden. De har också riktat rekommendationer till Sverige att införa sådan lagstiftning (se avsnitt 4.3). Offentlighetsprincipen ger möjlighet till insyn i riksdagens, regeringens och andra beslutande församlingars arbete. Det finns emellertid ett behov av att vidga denna princip för att stärka möjligheterna för enskilda att få insyn i påverkansaktörers kontakter med politiska beslutsfattare som ett led i den politiska beslutsprocessen.

Sverige är ett land som anses ha låg korruption i internationella jämförelser men korruptionen anses ha ökat succesivt under det senaste decenniet. Det är också fler i Sverige som upplever att korruption hos landets regering är ett stort problem jämfört med i våra nordiska grannländer (se vidare avsnitt 4.4.6). Rapporter tyder på att korruption i Sverige företrädesvis sker diskret, i form av efterhandsbelöningar eller gåvor för att stärka relationen. För de inblandade kan mutorna därför framstå som "normala" affärssuppgörelser eller utslag av deras vänskapsrelation. Rapporter under senare år pekar också ut kopplingar till den organiserade brottsligheten som ett stort problem. Minst var tionde förtroendevald utsätts till exempel

åriligen för otillåten påverkan i form av hot, våld eller skadegörelse av en systemhotande aktör (se vidare avsnitt 5.3.4).

Våra förslag syftar till att stärka transparensen och integriteten hos de politiska beslutsprocesserna och det parlamentariska systemet.

Förslagen om ändringar i insynslagen syftar till att göra regleringen om öppenhet i fråga om finansiering av politiska partier och kandidater mer heltäckande och effektiv samt att förebygga kringgåenden. I förlängningen syftar de till att förebygga otillbörliga bindningar och att öka allmänhetens tillit till det partipolitiska systemet.

Förslaget om ett förbud mot utländska bidrag syftar till att förhindra utländska stater eller andra aktörer från att påverka svenska politiska val eller politisk opinionsbildning på ett otillbörligt eller dolt sätt.

Förslaget om en reglering med krav på insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och påverkansaktörer syftar till att säkerställa öppenhet i det politiska beslutsfattandet hos riksdag och regering. Detta syftar i sin tur till att stimulera till en mångsidig och aktiv dialog mellan politiska beslutsfattare och olika aktörer, befrämja en etisk praxis hos såväl beslutsfattare som påverkare, förebygga korruption och att öka allmänhetens tillit till politiska beslutsprocesser.

### 15.3 Alternativa lösningar och nollalternativet

Våra förslag och bedömningar kan delas in i fyra delar, som i betänkandet presenteras i fyra olika övervägandekapitel. Våra förslag om ändringar i insynslagen presenteras i kapitel 10, våra förslag gällande ett förbud mot utländska bidrag presenteras i kapitel 11, våra bedömningar i den del som avser medlemmars insyn i och samtycke till arbetsmarknadsorganisationers bidrag till partier och kandidater presenteras i kapitel 12 och våra förslag rörande en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut presenteras i kapitel 13.

I nämnda kapitel beskriver vi utredningens utgångspunkter och vilka alternativa lösningar som finns. I samband med detta redovisas även för- och nackdelar med de olika alternativen samt vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd.

En viktig utgångspunkt för kommitténs arbete är att enskildas bidrag till partier eller kontakter med politiska beslutsfattare inte

ska hindras eller försvåras. En annan är att systemen för insyn inte ska vara onödigt krångliga eller betungande. Dessa utgångspunkter har vi haft med oss i alla resonemang och överväganden.

Vi hänvisar i övrigt till redovisningen i respektive övervägandekapitel.

## 15.4 Vilka som berörs av regleringen

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt vilka som berörs av våra förslag såvitt avser dels offentlig verksamhet (avsnitt 15.4.1), dels enskilda (avsnitt 15.4.2).

### 15.4.1 Offentlig verksamhet

Kommitténs förslag berör i hög grad Kammarkollegiet. Myndigheten berörs av våra förslag om ändringar i insynslagen eftersom den, enligt vad vi föreslår, även fortsatt ska ta emot och offentliggöra redovisningar samt utöva tillsyn över insynslagen och besluta om förelägganden och sanktioner. Kammarkollegiet berörs också av vårt förslag till en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, eftersom vi föreslår att kollegiet även enligt den lagen ska ta emot och offentliggöra redovisningar samt utöva tillsyn över att lagen följs och besluta om de förelägganden som behövs för tillsynen.

Vidare berörs offentliga företag eftersom de är anmälningsskyldiga och skyldiga att lämna redovisning om sin påverkanskommunikation enligt vårt förslag till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut.

Även andra offentligt styrda aktörer som är juridiska personer berörs om de bedriver påverkanskommunikation utanför sitt uppdrag, eftersom också de i så fall är skyldiga att anmäla sig för registrering och lämna redovisning om sin påverkanskommunikation enligt vårt förslag till ny lag. Detta gäller alltså statliga, regionala och kommunala organ.

Riksdagen och regeringen, liksom Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet, berörs av förslagen även i egenskap av mottagare av påverkanskommunikation.

Allmänna förvaltningsdomstolar berörs av våra förslag, i och med att vissa beslut som fattas enligt såväl insynslagen som den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut får överklagas till dem.

Kammarkollegiets handläggning enligt insynslagstiftningen är vidare underkastad Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn. Dessa myndigheter berörs därför också i någon mån av våra förslag.

#### 15.4.2 Enskilda

Enskilda juridiska personer som bedriver påverkanskommunikation berörs, med vissa undantag, av vårt förslag om en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. De är enligt den skyldiga att anmäla sig för registrering och lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Detta gäller alla former av bolag och föreningar eller andra associationer som är juridiska personer. Även enskilda näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation, och har omvärldsrelationer (public relations, PR) och kommunikation som huvudverksamhet, berörs eftersom de omfattas av samma skyldighet.

Undantagna från nämnda skyldighet enligt den föreslagna lagen är bland annat politiska partier med mandat i någon politisk beslutande församling, och sådana partiers sidoorganisationer. Emellertid kommer partier med mandat i riksdagen att beröras av den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut på så sätt att vissa av deras företrädare kommer att ingå i kretsen som kan vara mottagare av påverkan.

Partier och sidoorganisationer till partier samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater berörs vidare av våra förslag om ändringar i insynslagen och av vårt förslag om ett förbud mot utländska bidrag.

Slutligen berör våra förslag allmänheten på så sätt att allmänheten ges ökad insyn i dels påverkansaktörers kommunikation med politiska beslutsfattare, dels finansieringen av partier och kandidater.

I allmänheten ingår då också journalister och forskare och andra som inom ramen för sin profession har intresse av uppgifterna.



Vidare berör förslaget de enskilda som ger bidrag eller lån till ett parti eller en kandidat. De kommer inte längre att kunna ge bidrag anonymt eller dölja sin identitet genom att lämna bidrag via en mellanhand. Vidare kommer partiet eller kandidaten att behöva redovisa långivares identitet, om lånet vid utgången av redovisningsperioden överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025).

## 15.5 Konsekvenser för stat, regioner och kommuner

**Förslag:** De ökade kostnaderna för Kammarkollegiet ska finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget, i första hand under utgiftsområde 1 Rikets styrelse och anslagen 6:1 *Allmänna val och demokrati* och 6:5 *Stöd till politiska partier*.

**Bedömning:** För Kammarkollegiet innebär våra förslag sammanlagt ökade kostnader med 8,7 miljoner kronor det första året och därefter med 6,3 miljoner kronor per år.

Våra förslag innebär endast marginella kostnadsökningar för övriga berörda statliga förvaltningsmyndigheter och för de allmänna förvaltningsdomstolarna. De kostnader som uppstår för dessa kan hanteras inom befintliga anslagsramar.

För regioner och kommuner innebär våra förslag inga kostnadsökningar.

I detta avsnitt redovisar vi vilka konsekvenser som vi bedömer att våra förslag har för Kammarkollegiet (avsnitt 15.5.1), staten i övrigt (avsnitt 15.5.2) samt regioner och kommuner (avsnitt 15.5.3). Vi redogör också för hur vi föreslår att Kammarkollegiets kostnader ska finansieras (avsnitt 15.5.4).

### 15.5.1 Konsekvenser för Kammarkollegiet

Kammarkollegiet hanterar i dag sitt tillsynsuppdrag gällande insynslagen med begränsade resurser som normalt består i 1,5 årsarbetskrafter. Det är fyra personer som är involverade i arbetet, en jurist och tre handläggare, som samtliga också arbetar med andra uppdrag.

## Våra förslag om ändringar i insynslagen

Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen innebär bland annat att Kammarkollegiets uppdrag att ta emot och publicera redovisningar utökas på så sätt att fler uppgifter ska ingå i redovisningarna. Utöver intäkter som redovisas i dag ska även kostnader, tillgångar och skulder redovisas.

För att kunna ta emot fler uppgifter behöver e-tjänsten (verktyget) för redovisning utvecklas och utvidgas och för att publicera fler uppgifter på Kammarkollegiets webbplats behöver tjänsten för visualisering utvecklas och utvidgas. Utvecklingskostnader för e-tjänst och visualisering på webbplats har av Kammarkollegiet uppskattats till 5 miljoner kronor som lånefinansieras till en årlig kostnad om 1 miljon kronor. Till det kommer därefter ökade kostnader för förvaltning av e-tjänsten och visualiseringstjänsten, årligen 400 000 kronor.

De samlade förslagen till ändringarna i insynslagen, inklusive förslaget om ett förbud mot utländska bidrag, medför också ett i viss mån utökat och förändrat tillsynsuppdrag och ett behov av informationsinsatser. Initialt behöver en omfattande informationsinsats göras men sådana insatser behöver också ske löpande när de nya bestämmelserna har trätt i kraft och ska tillämpas. Förslagen innebär en uttalad förväntan på fler riktade och förebyggande tillsynsinsatser och utökad information och vägledning innebär också ett ökat behov av handläggarresurser. Enligt Kammarkollegiets bedömning kan detta beräknas medföra ökade kostnader initialt motsvarande två årsarbetskrafter, eller 2,6 miljoner kronor och därefter en årlig kostnadsökning motsvarande en årsarbetskraft, varav en halv årsarbetskraft handläggare och en halv årsarbetskraft kommunikatör, eller 1,3 miljoner kronor.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att våra förslag till ändringar i insynslagen totalt kommer att innebära kostnadsökningar för Kammarkollegiet som det första året uppgår till 3,6 miljoner kronor och därefter årligen till 2,7 miljoner kronor.

## Våra förslag om en lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

Vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att ett nytt register ska inrättas hos Kammarkollegiet, av delvis annan typ än det som gäller partiers och kandidaters finansiering. Kammarkollegiet kommer behöva göra ett arbete med att utveckla en helt ny e-tjänst för mottagande av uppgifter till registret och en tjänst för att allmänheten ska kunna ta del av uppgifterna i registret på myndighetens webbplats. Myndigheten kommer vidare behöva se till att nå ut till dem som träffas av den föreslagna lagen som potentiellt redovisningsskyldiga och informera om denna skyldighet och de gränsdragningar som finns, vilket också kommer att innebära ett omfattande arbete.

Registret ska enligt förslaget hållas uppdaterat med nya registrerade, ändrade uppgifter och avregistreringar. De registrerade ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation tre gånger per år och vid ett av tillfällena ska de även lämna vissa uppgifter som avser ekonomiska aspekter på påverkanskommunikationen. Även om tanken är att e-tjänsten och registret ska ha många automatiserade processer, så kommer det att krävas viss tillsyn av rapporterade uppgifter, hjälp och stöd till de redovisningsskyldiga och underhåll på olika sätt av tjänsten.

Utvecklingskostnader för e-tjänst för anmälan till registret och redovisning av uppgifter samt tjänst för visualisering på webbplatsen av uppgifterna har av Kammarkollegiet uppskattats till 6 miljoner kronor som lånefinansieras till en årlig kostnad om 1,2 miljoner kronor. Årlig kostnad därefter för förvaltning av e-tjänsten och visualiseringstjänsten har kollegiet bedömt uppgå till 400 000 kronor.

Kammarkollegiet har uppskattat att resurser för informationsinsatser, vägledning och stöd till de redovisningsskyldiga initialt kommer att innebära kostnadsökningar motsvarande minst tre årsarbetskrafter. Detta innebär en kostnad om 3,9 miljoner kronor det första året. Därefter krävs det, enligt Kammarkollegiet, sannolikt minst en och en halv årsarbetskrafter till en årlig kostnad om 2 miljoner kronor.

Jämförelser kan göras med Finland, som nyligen har implementerat ett liknande system. Enligt uppgifter till kommittén från finska Statens revisionsverk uppgick kostnaden för utveckling av deras

e-tjänst och webbregister och andra initiala arbetsinsatser till 500 000 euro, varefter deras årliga kostnad för administration av registret uppgår till 200 000 euro.

Kommittén bedömer mot denna bakgrund att vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut totalt kommer att innebära kostnadsökningar för Kammarkollegiet som det första året uppgår till 5,1 miljoner kronor och därefter årligen till 3,6 miljoner kronor.

## 15.5.2 Övriga konsekvenser för staten

### Offentliga bolag

Enligt vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut ingår offentligt ägda bolag bland dem som ska anmäla sig till ett register och lämna uppgifter om de bedriver påverkanskommunikation. Detta gäller inte kontakter som ingår i statens ägarstyrning av sina bolag.

Det finns för närvarande 44 hel- eller delägda statliga företag och omkring 2 000 kommunalt eller regionalt ägda företag.

Se vidare avsnitt 15.6.1 där vi beskriver konsekvenserna för företag.

### Offentligt styrda organ som utövar påverkanskommunikation

Vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär även att myndigheter eller andra offentligt styrda organ ska vara skyldiga att anmäla sig till ett register och lämna uppgifter dit om de bedriver påverkanskommunikation utanför ramen för sitt uppdrag. Detta inkluderar regioner och kommuner.

I Sverige finns det 367 myndigheter under regeringen.<sup>9</sup> Det finns också ett mindre antal myndigheter och nämnder under riksdagen, såsom Riksrevisionen, Riksdagens ombudsmän (JO), Partibidragsnämnden och Valprövningsnämnden.<sup>10</sup> Vidare finns 290 kommuner och 21 regioner. Utöver detta finns andra offentligt styrda organ, för vilka staten reellt fastställer verksamhetens allmänna utformning,

<sup>9</sup> Statskontoret (2024), *Statsförvaltningen i korthet 2024*, diarienummer 2024/23.

<sup>10</sup> Riksdagens webbplats, <https://www.riksdagen.se/sv/kontakt-och-besok/riksdagens-myndigheter-och-namnder/>, hämtat 2024-11-27.

inriktning och arbetssätt genom att uppställa villkor för bidragsgivningen, tillsätta styrelse eller liknande. Detta gäller till exempel Sveriges Television AB och Chalmers tekniska högskola.

Det är de offentliga organen själva som i första hand ska bedöma om de bedriver påverkanskommunikation utanför sitt uppdrag enligt den offentliga styrningen. Det kan förväntas vara ovanligt att de själva anser att de agerar utanför sitt uppdrag. Kammarkollegiet kan vid tillsyn, till exempel efter anmälan från någon enskild, förelägga ett offentligt organ att svara på frågor i samband med tillsynen eller att fullgöra en skyldighet enligt lagen.

Konsekvenserna av våra förslag för myndigheter och andra offentligt styrda organ som inte är offentligt ägda företag kan mot denna bakgrund antas bli små och inte särskilt betungande. De kan inte förväntas medföra annat än ytterst marginella merkostnader, som ryms inom befintliga anslagsramar.

## De allmänna förvaltningsdomstolarna

Enligt insynslagens bestämmelser får Kammarkollegiets beslut om föreläggande och sanktionsavgift överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen innebär bland annat att fler uppgifter ska inkluderas i redovisningarna. Det finns också en uttalad förväntan om att Kammarkollegiets tillsyn ska vara något mer aktiv än vad som är fallet med befintlig reglering. Detta kan komma att leda till att Kammarkollegiets beslut blir något fler, vilket i sin tur skulle kunna leda till något fler överklaganden.

Det bör dock framhållas att det har förekommit endast två överklaganden under de snart sju år som den nuvarande insynslagen har varit i kraft.

Enligt vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut ska Kammarkollegiets beslut om vitesförelägganden kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Våra förslag innebär att inriktningen på Kammarkollegiets tillsyn över insynslagen i huvudsak ska vara densamma som tidigare och att myndighetens tillsyn över den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut ska ha en liknande inriktning. Detta innebär att det i första hand är allmänheten som ska stå för kontrollen, bland annat i egenskap av väljare. Kammar-

kollegiets tillsyn ska enbart syfta till att säkerställa att de redovisningsskyldiga fullgör sina skyldigheter i enlighet med lagen och myndigheten ska ha en begränsad skyldighet att utöva aktiv tillsyn. Även om kommittén, som nämnts, har uttryckt att tillsynen bör vara något mer aktiv kan Kammarkollegiet antas komma att ha anledning att inleda endast ett begränsat antal tillsynsärenden. Antalet överklaganden av beslut enligt de båda lagarna kommer sannolikt uppgå till högst några enstaka om året.

Vi bedömer därmed att det både i fråga om insynslagen och i fråga om den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut kommer att röra sig om ett så begränsat antal överklaganden att det inte blir betungande för de allmänna förvaltningsdomstolarna eller innebär någon mätbar kostnadsökning. I vart fall ryms kostnadsökningen inom befintliga anslagsramar för Sveriges domstolar.

## Andra konsekvenser för staten

Som nämnts berörs riksdagen och regeringen, liksom Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet, av förslaget om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, i egenskap av mottagare av påverkanskommunikation.

Lagen lägger inga skyldigheter på mottagarna. Emellertid kan vissa konsekvenser uppkomma med anledning av att den föreslagna regleringen kommer att påverka tillämpningen av bestämmelserna om handlingars offentlighet. Detta kommer särskilt gälla när riksdagsledamöter är föremål för sådan påverkanskommunikation som redovisas enligt lagen. På riksdagens webbplats anges att handlingar som skickas till en riksdagsledamot i regel är riktade till ledamoten i hans eller hennes egenskap av partiföreträdare. De anses därför inte vara allmänna handlingar och registreras inte i Riksdagsförvaltningens diarium. Handlingar som skickas till en ledamot i hans eller hennes egenskap av ordförande i ett utskott anses däremot i regel vara allmänna handlingar och registreras i diariet.<sup>11</sup> Våra förslag innebär att påverkanskommunikation riktad till riksdagsledamöter ska redovisas till Kammarkollegiet tre gånger om året. Sådan skrift-

---

<sup>11</sup> Riksdagens webbplats, <https://www.riksdagen.se/sv/dokument-och-lagar/allmanna-handlingar/>, hämtat 2023-10-22.

lig kommunikation med riksdagsledamöter, som har rapporterats i enlighet med den föreslagna lagen – och som alltså gäller ärenden som ligger på riksdagens bord – bör framöver kunna förutsättas vara riktad till dem i egenskap av riksdagsledamöter och därmed allmänna handlingar. Riksdagsförvaltningen kan därmed komma att behöva ändra sina rutiner i vissa avseenden för att uppfylla lagkrav på hantering av allmänna handlingar. Detta kan tänkas medföra vissa kostnader, men inte i sådan utsträckning att det inte ryms inom nuvarande anslag.

Kammarkollegiets handläggning enligt såväl insynslagen som den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut är vidare underkastad Riksdagens ombudsmäns (JO) och Justitiekanslerns (JK) tillsyn. Dessa myndigheter berörs därför också i någon mån av våra förslag. Endast marginella kostnadsökningar kan förväntas uppkomma för dem.

I övrigt kommer det inte, enligt vår bedömning, att uppkomma konsekvenser för staten som kommer att innebära några nämnvärda kostnadsökningar.

### 15.5.3 Konsekvenser för regioner och kommuner

Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen innebär bland annat att redovisningen enligt den lagen ska utvidgas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder. Vidare innebär våra förslag att alla föreningar kommer att bli skyldiga att anlita en godkänd eller auktoriserad revisor eller utse en särskild granskare.

I kommunallagen (2017:725) finns bestämmelser om att beslut om regionalt eller kommunalt partistöd ska innehålla ett krav på att mottagaren av partistödet årligen ska lämna en skriftlig redovisning till fullmäktige som visar att partistödet har använts för avsett ändamål. En av mottagaren utsedd särskild granskare ska granska redovisningen och granskarens rapport över granskningen ska bifogas redovisningen.

Detta innebär att partier som får regionalt eller kommunalt partistöd i viss utsträckning kommer att redovisa samma uppgifter i redovisningen till fullmäktige och i redovisningen till Kammarkollegiet. Vidare innebär det att kraven på granskning av redovisningarna kan komma att skilja sig åt. Att redovisningsskyldiga kan komma att upp-

leva det som att de redovisar samma sak till två olika instanser och enligt två olika regelverk är olyckligt. Men regelverken har olika syfte och tillämpningsområde. Det är inte ett ändamålsenligt alternativ att partier i redovisningen till Kammarkollegiet redovisar alla kostnader utom sådana som de har redovisat till fullmäktige.

Nu nämnda konsekvenser kan inte egentligen sägas vara konsekvenser för regioner eller kommuner.

Vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut inkluderar inte påverkanskommunikation som riktar sig till politiska beslutsfattare i regioner och kommuner. Kommittén uttalar emellertid att frågan om de bör inkluderas bör övervägas på nytt när lagen har varit i kraft en tid (se avsnitt 13.5.4 och avsnitt 15.10.2).

Däremot ingår kommuner och regioner bland sådana juridiska personer som kan bli redovisningsskyldiga om de bedriver påverkanskommunikation utanför ramen för sitt uppdrag. Det gäller även regionalt eller kommunalt styrda organ av olika slag (se vidare avsnitt 15.5.2).

När det gäller regionala eller kommunala företag ingår de bland sådana juridiska personer som alltid är redovisningsskyldiga om de bedriver påverkanskommunikation. Se vidare redovisningen i avsnitt 15.6.1.

Förslaget att regioner och kommuner, liksom regionalt eller kommunalt styrda organ eller företag, under vissa förutsättningar ska vara skyldiga att lämna uppgifter om bedriven påverkanskommunikation till Kammarkollegiet kan bedömas innebära ett nytt åtagande för kommuner och regioner. Regleringen innebär en inskränkning i den kommunala självstyrelsen. Det är fråga om en begränsad inskränkning eftersom uppgifterna som ska lämnas är översiktliga och den administrativa bördan inte kan anses betungande. Dessutom är det sannolikt så att regioner och kommuner i praktiken mycket sällan eller aldrig kommer att träffas av någon skyldighet enligt den föreslagna lagen. Regionala eller kommunala företag kan däremot ibland komma att träffas av skyldigheten att anmäla sig till registret och lämna redovisning.

Vi anser att det är nödvändigt att offentliga företag omfattas av redovisningsskyldigheten enligt den föreslagna lagen, precis som andra företag. Det är också nödvändigt att kommuner och regioner omfattas av redovisningsskyldigheten om de bedriver påverkans-



kommunikation utanför sitt uppdrag, i likhet med andra offentliga organ. En annan ordning skulle framstå som orättvis och innebära omotiverade luckor i lagstiftningen. Inskränkningen får därmed anses vara proportionell i förhållande till syftet med förslaget.

Kommittén bedömer också att kostnadsökningarna för regioner och kommuner med anledning av våra förslag kan förväntas vara så begränsade att de rymms inom befintliga anslag.

### 15.5.4 Finansiering av Kammarkollegiets kostnader

De ökade kostnaderna för Kammarkollegiet bör finansieras genom en omfördelning av medel i statens budget. I första hand aktualiseras, enligt kommitténs bedömning, utgiftsområde 1 Rikets styrelse och anslagen 6:1 *Allmänna val och demokrati* och 6:5 *Stöd till politiska partier*.

## 15.6 Konsekvenser för enskilda

Vi presenterar i detta avsnitt de konsekvenser som vi bedömer att våra förslag har för enskilda. Detta gäller konsekvenser för företag (avsnitt 15.6.1), andra organisationer (avsnitt 15.6.2), partier (avsnitt 15.6.3) och andra enskilda (avsnitt 15.6.4).

### 15.6.1 Konsekvenser för företag

Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen innebär inga särskilda konsekvenser för företag.

Vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut får däremot konsekvenser för företag. De företag som bedriver påverkanskommunikation kommer att vara skyldiga att anmäla sig till registret och lämna vissa uppgifter om det till Kammarkollegiet för offentliggörande.

De finns en risk att små företag kommer att uppfatta skyldigheten att lämna uppgifter som något mer betungande än stora företag. Däremot bedömer vi inte att förslagen kommer att påverka små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags. Vi anser inte heller att den förslagna

regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt.

### **Antal företag som omfattas**

Alla företag, såväl sådana som är juridiska personer som de som bedrivs i form av enskild näringsidkare omfattas, men endast om de bedriver påverkanskommunikation. När det gäller enskilda näringsidkare omfattas de endast om de har PR och kommunikation som sin huvudverksamhet.

Med påverkanskommunikation avses att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall. Det avses även att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, för annans räkning ha kontakt av nämnt slag eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt. Politiska beslutsfattare och deras medarbetare avser riksdagsledamöter och statsråd samt anställda vid Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet.

Företagsregistret, som förs av Statistiska centralbyrån (SCB), innehåller 1 773 888 företag, varav 37 procent bedrivs som enskild näringsverksamhet och 43 procent som aktiebolag. 99,7 procent av företagen är privatägda.<sup>12</sup>

Det finns omkring 60 större företag som är verksamma som konsulter inom den bransch som brukar kallas PR och kommunikation. Därutöver finns en stor mängd små företag och frilansande konsulter i samma bransch (se avsnitt 8.4.2).

Men många företag bedriver också påverkansarbete i egen regi. Det har blivit allt vanligare att stora företag har anställda personer med expertkunskaper inom PR och PA. Men även mindre företag kan tänkas bedriva påverkanskommunikation emellanåt, i frågor som är viktiga för dem.

Det är svårt att göra antaganden om hur många företag som bedriver påverkanskommunikation. Resultatet av den enkät som kommittén lät genomföra visar att 32 procent av de politiska beslutsfattare och medarbetare till politiska beslutsfattare som svarade på

---

<sup>12</sup> Statistiska centralbyråns (SCB) webbplats, <https://www.scb.se/vara-tjanster/bestall-data-och-statistik/foretagsregistret/>, hämtat 2024-11-27.

enkäten har frekventa kontakter med företag, det vill säga någon gång i månaden eller oftare. 51 procent har kontakt med företag mindre frekvent, det vill säga mer sällan än någon gång i månaden. Endast 17 procent har aldrig kontakt med företag. Detta tyder på att relativt många företag bedriver påverkanskommunikation.

I det finska så kallade öppenhetsregistret finns för närvarande 1 080 organisationer anmälda. Det framgår inte hur många av dem som är företag och hur många som är andra typer av organisationer.<sup>13</sup>

## Den administrativa bördan är begränsad

Vi har utformat förslagen med avsikt att den administrativa bördan ska vara så lätt som möjlig. De uppgifter som ska lämnas är inte omfattande. Företagen ska i samband med anmälan för registrering lämna ett antal grundläggande uppgifter. Därefter ska de lämna återkommande redovisningar med vissa övergripande uppgifter om påverkanskommunikationen. Uppgifterna ska lämnas tre gånger om året så länge påverkanskommunikationen pågår. En av de gångerna ska de lämna vissa uppgifter om ekonomiska aspekter på företagets påverkanskommunikation.

När påverkanskommunikationen inte pågår längre kan företaget välja mellan att fortsätta lämna återkommande redovisningar, och endast ange i dem att någon påverkanskommunikation inte har förekommit, eller att begära att få bli avregistrerad.

De uppgifter som ska lämnas om den bedrivna påverkanskommunikationen tre gånger om året är endast ämne för påverkanskommunikationen, med vem kontakterna har skett och vilka de huvudsakliga sätten att hålla kontakten har varit. Det är alltså inte fråga om att ange exakt hur många gånger eller när kontakterna har skett och inte heller vad som har sagts.

Vi har haft små företags förutsättningar i åtanke när vi har utformat förslaget i fråga om rapporteringens omfattning. Även ett företag med små resurser, som bedriver påverkanskommunikation, ska kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt den föreslagna lagen utan att detta ska uppfattas som betungande.

Kommittén förutsätter att den e-tjänst för rapportering, som Kammarkollegiet kommer att tillhandahålla, kommer att vara an-

---

<sup>13</sup> Statens revisionsverks webbplats, <https://avoimuusrekisteri.fi/sv>, hämtat 2024-11-29.

vändarvänlig och underlätta vid rapporteringen. Vidare förutsätter vi att Kammarkollegiet också kommer att erbjuda information, vägledning och service till de uppgiftsskyldiga.

Mot denna bakgrund bedömer kommittén att tidsåtgången för att rapportera uppgifter inte kommer att vara särskilt stor och inte heller företagens kostnad förknippad med detta. Naturligtvis beror det på hur mycket påverkanskommunikation som företaget bedriver. För konsultbyråer inom PR kommer tidsåtgången vara betydligt större än för företag verksamma i andra branscher som bedriver påverkanskommunikation som en liten del av verksamheten.

Vi bedömer att företag i normalfallet inte kommer att behöva förändra sin verksamhet i någon nämnvärd utsträckning på grund av den föreslagna lagen. Vi tror inte heller att lagen kommer att påverka konkurrensförhållandena för företagen.

### 15.6.2 Konsekvenser för andra organisationer

Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen innebär konsekvenser för ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer till partier, se vidare avsnitt 15.6.3. För andra organisationer innebär våra förslag i denna del inga särskilda konsekvenser.

Vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut får däremot konsekvenser för alla juridiska personer, det vill säga även sådana som inte är företag. De juridiska personer som bedriver påverkanskommunikation kommer att vara skyldiga att anmäla sig till registret och lämna vissa uppgifter om det till Kammarkollegiet för offentliggörande.

I Sverige finns en stor mängd organisationer i civilsamhället. Det rör sig om fackföreningar, intresseorganisationer och religiösa samfund. SCB anger i en rapport publicerad 2024 att det under 2022 fanns 265 185 organisationer i det civila samhället, vilket är en ökning med 1 687 jämfört med 2021. Ideella föreningar är den juridiska form som står för den absoluta majoriteten i det civila samhället. År 2022 fanns 163 897 ideella föreningar i civilsamhället, vilket motsvarar cirka 62 procent av det totala antalet organisationer. De flesta organisationerna (31 procent) i det civila samhället var verksamma på områdena bostäder samt social och samhällelig utveckling. Det var

3,8 procent av alla förvärvsarbetsande i Sverige som under 2022 jobbade inom det civila samhället, vilket motsvarar 201 058 personer.

Begreppet civila samhället används i rapporten i betydelsen av en arena, skild från staten, marknaden och det enskilda hushållet, där människor organiserar sig och agerar tillsammans i gemensamma intressen. I området ingår allt från nätverk och ideella föreningar till registrerade trossamfund med mera.<sup>14</sup>

Resultatet av vår enkätundersökning tyder på att det är vanligt att icke-statliga intresseorganisationer och fackföreningar bedriver påverkanskommunikation. Hur många är svårt att avgöra. Enkätresultatet visar att 32 procent av de politiska beslutsfattare och medarbetare till politiska beslutsfattare som svarade på enkäten har frekventa kontakter med icke-statliga intresseorganisationer, det vill säga någon gång i månaden eller oftare. 57 procent har kontakt med sådana organisationer mindre frekvent, det vill säga mer sällan än någon gång i månaden. Endast elva procent har aldrig kontakt med icke-statliga intresseorganisationer. När det särskilt gäller fackföreningar visar enkätresultatet att 17 procent av svarspersonerna har frekventa kontakter med sådana och 51 procent mindre frekventa kontakter. 32 procent har aldrig kontakt med fackföreningar. Religiösa organisationer är det mindre vanligt att politiska beslutsfattare och deras medarbetare har kontakt med. 60 procent har aldrig kontakt med sådana organisationer medan 34 procent har mindre frekventa kontakter och endast sex procent har frekventa kontakter.

Förslagets konsekvenser för organisationer kan antas likna konsekvenserna för företag. Vi hänvisar därför till vår redogörelse för detta i avsnitt 15.6.1.

### **15.6.3 Konsekvenser för partier, sidoorganisationer, ledamöter, ersättare för ledamot och valkandidater**

Politiska partier med mandat i någon politisk beslutande församling, och sådana partiets sidoorganisationer, är undantagna från uppgiftsskyldighet enligt den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Partier med mandat i riksdagen kommer emellertid att beröras av den föreslagna lagen på så sätt att vissa av deras företrädare kommer att ingå i kretsen som kan

---

<sup>14</sup> SCB (2024), *Det civila samhället 2022. Slutrapport.*, s. 9.

vara mottagare av påverkan. Såvitt vi kan bedöma kommer detta inte att få några större konsekvenser för partierna.

Däremot får våra förslag om ändringar i insynslagen och vårt förslag om ett förbud mot utländska bidrag konsekvenser för partier och sidoorganisationer till partier samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater.

### **Vilka som omfattas av insynslagen förändras inte**

Förslagen innebär inga förändringar när det gäller vilka som berörs av insynslagens bestämmelser. Samma kriterier kommer att gälla för att omfattas av lagen och för att vara skyldig att lämna redovisning enligt lagen. Det är i dag drygt 400 föreningar eller ledamöter som lämnar redovisning enligt insynslagen till Kammarkollegiet varje år. Ett antal av dem lämnar redovisning trots att de inte uppfyller kriterierna för redovisningsskyldighet, vilket kan bero antingen på att de frivilligt vill ge insyn i sin finansiering eller att de har missuppfattat lagens innebörd (se vidare avsnitt 7.2.1). Även föreningar, ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater som inte är skyldiga att lämna redovisning omfattas av bestämmelserna i lagen på så sätt att de måste hålla reda på sina räkenskaper och rätta sig efter förbudet mot anonyma bidrag. Enligt förarbetena till insynslagen kan de som omfattas av insynslagen beräknas uppgå till cirka 10 000 juridiska personer och cirka 70 000 fysiska personer.<sup>15</sup>

### **Hanteringen av bidrag från enskilda kommer inte att behöva förändras nämnvärt**

Våra förslag innebär bland annat att beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag ska tas bort samtidigt som möjligheten till en förenklad hantering av små bidrag ska finnas kvar. Förslagen innebär också att det förtydligas att när bidrag förmedlas av annan ska den ursprungliga givaren anses vara bidragsgivare. Vidare föreslår vi att de som omfattas av insynslagen ska ha ett ansvar för att förhindra att lagen kringgås.

De som omfattas av insynslagen måste redan i dag hålla reda på sina intäkter i form av bidrag från enskilda på ett sådant sätt att de

---

<sup>15</sup> SOU 2016:74 s. 413 och 414.

kan dels iaktta förbudet mot anonyma bidrag, dels summera bidrag från samma bidragsgivare för att kunna avgöra om samma givare har gett bidrag över beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet. Ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer måste också samla in uppgifter från företag och andra verksamhetsformer som de har ett bestämmande inflytande över.

Vid våra överväganden och ställningstaganden har vi i hög grad utgått från vad partisekreterarna i riksdagspartierna har berättat för kommittén om hur hanteringen av bidrag från enskilda ser ut i dag i partiets föreningar. De har uppgett att anonyma bidrag i princip inte förekommer, bland annat eftersom det finns få sätt att ge bidrag helt anonymt i dag. Vidare har de redogjort för att de har utvecklat rutiner för att uppfylla insynslagets krav. I allmänhet hanterar partierna alla bidrag på samma sätt, oavsett bidragens storlek. Samtidigt har de anfört att en ventil när det gäller små bidrag även fortsatt behövs.

Våra förslag innebär därför att små bidrag, understigande 0,005 prisbasbelopp (294 kronor för år 2025), även fortsatt ska få hanteras på ett förenklat sätt. Bidrag understigande denna beloppsgräns får inte vara anonyma, det vill säga det ska gå att ta reda på vem bidragsgivaren är. Däremot måste bidrag från samma bidragsgivare inte summeras, när det gäller så små bidrag. På detta sätt är det även i dag. Det som är nytt med våra förslag är att om det finns anledning för en förening eller kandidat att misstänka att samma givare har gett så många bidrag under beloppsgränsen för en förenklad hantering att summan överstiger gränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet, ska föreningen eller kandidaten vara skyldig att utreda om så är fallet. Det är sannolikt mycket ovanligt att någon ger så många små bidrag.

Ytterligare en nyhet med våra förslag är att föreningen eller kandidaten kommer att behöva tillse att de får uppgift om den ursprungliga givarens identitet om ett bidrag förmedlas av annan. Externa organ som samlar in pengar till ett parti eller en kandidat, till exempel en särskild insamlingsorganisation, kommer därmed att behöva lämna uppgifter om givarnas identitet när de lämnar de insamlade medlen till partiet eller kandidaten. Om det finns anledning att misstänka att någon annan än den som lämnar ett bidrag är den egentliga givaren kommer föreningen eller kandidaten vara skyldig att utreda om så är fallet.

Om en förening eller kandidat inte iakttar sin skyldighet att utreda saken, om det finns anledning att misstänka att någon försöker kringgå lagen, ska bidraget eller bidragen i fråga anses som anonymt. Bidragen ska därmed betalas tillbaka till givaren eller betalas in till Kammarkollegiet och partiet eller kandidaten riskerar också att få en sanktionsavgift.

Vi bedömer att våra förslag i denna del framför allt kommer att leda till att partier och kandidater kommer att vara tydligare med vad som gäller i förhållande till bidragsgivare. Sannolikt kommer de vilja undvika att ta emot bidrag via mellanhand och informera givare om det. Partier och kandidater kommer inte kunna vara passiva om någon vill kringgå lagen, utan kommer att behöva avstyra det. I annat fall kommer de riskera att dels bli av med det mottagna bidraget, dels få en sanktionsavgift.

### **Skyldigheten att hålla reda på och redovisa sina kostnader, tillgångar och skulder finns redan i dag för de flesta**

En stor förändring som vi föreslår är att redovisningsskyldigheten enligt insynslagen ska utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder.

Som berörts i det föregående är det fortsatt endast en mycket liten andel av dem som omfattas av insynslagen som ett visst år kommer att behöva ge in en redovisning, nämligen cirka 400 varje år. Detta är framför allt föreningar av lite större storlek.

Större ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer är enligt gällande lagstiftning skyldiga att föra räkenskaper och upprätta årsredovisningar samt skattedeklarationer. Även mindre ideella föreningar är redan i dag skyldiga att ha sina räkenskaper ordnade, till exempel för att kunna lämna särskild uppgift till Skatteverket.

De allra flesta partiföreningar har alltså god ordning på sina räkenskaper och upprättar varje år ett årsbokslut eller en årsredovisning. Vårt förslag om redovisning av kostnader, tillgångar och skulder är utformat så att det ska vara så lite betungande som möjligt. De kategorier som ska redovisas ligger nära uppställningen i ett årsbokslut eller årsredovisning. Kammarkollegiet kommer att tillhandahålla information och ett lättanvänt digitalt system för redovisning som också kommer att underlätta den praktiska hanteringen.



En avvikelse från principen att uppställningen ska ligga nära den i årsbokslut är vårt förslag att redovisningen ska innehålla uppgift om kostnader för valkampanj. Det är en uppgift som emellertid inte bör vara särskilt svår att ta fram för de redovisningsskyldiga, enligt kommitténs bedömning.

Vi föreslår också att partiet eller kandidaten ska redovisa långivares identitet till Kammarkollegiet, gällande lån från enskilda som vid utgången av redovisningsperioden överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). Även detta avviker från hur uppställningen ser ut i årsbokslut. Vi bedömer trots detta att det inte kommer att vara särskilt betungande att redovisa. Det är inte troligt att föreningar och kandidater får lån från många olika enskilda. Samtidigt är det viktigt att denna bestämmelse finns eftersom det annars går att kringgå lagen genom att ge lån i stället för bidrag.

### **Skyldigheten att anlita en godkänd eller auktoriserad revisor eller särskild granskare**

Enligt insynslagen ska redovisningen granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt sina stadgar eller enligt revisionslagen (1999:1079). Granskningen ska avse om redovisningen har upprättats i enlighet med insynslagens bestämmelser och vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver. Revisorn ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen, som ska fogas till redovisningen.

Vårt förslag innebär att inga ytterligare föreningar kommer att vara skyldiga att anlita en auktoriserad eller godkänd revisor för att granska redovisningen. De föreningar vars stadgar inte föreskriver att de åtminstone ska utse en eller flera lekmannarevisorer, eller som väljer att inte utse en sådan till särskild granskare, kan antas vara utomordentligt få. Förslagen kan därmed antas få ytterst marginella konsekvenser och inte innebära kostnader för föreningarna i någon nämnvärd utsträckning.

## Den ökade administrativa bördan är motiverad och inte alltför betungande

Den ökade administrativa bördan på ideella föreningar inom partier och sidoorganisationer, valkandidater, ledamöter och ersättare får enligt vår mening anses nödvändig och godtagbar för att allmänheten ska få tillräcklig insyn i hur partierna finansierar sin verksamhet.

### 15.6.4 Konsekvenser för andra enskilda

Våra förslag får konsekvenser för allmänheten på så sätt att allmänheten ges ökad insyn i dels påverkansaktörers kommunikation med politiska beslutsfattare, dels finansieringen av partier och kandidater. I allmänheten ingår då också journalister och forskare och andra som inom ramen för sin profession har intresse av uppgifterna.

Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen får vidare konsekvenser för enskilda som ger bidrag till ett parti eller en kandidat. De kommer inte längre att kunna ge bidrag anonymt eller dölja sin identitet genom att lämna bidrag via en mellanhand.

Att inte alls kunna ge bidrag till ett parti eller en kandidat, ens med ett litet belopp utan att behöva ange sitt namn och adress eller personnummer kan för en del framstå som negativt. Att en enskild inte offentligt vill uppge sin politiska uppfattning eller vilket parti han eller hon stöder finns också, enligt kommitténs mening, i allmänhet all anledning att respektera. Även vid bidrag vars värde inte är så högt att givarens identitet ska redovisas för offentliggörande kan den enskilda givaren känna en motvilja mot att till partiet eller valkandidaten lämna uppgift om sin identitet. Det kan finnas en rädsla för att det ändå ska bli känt för andra än mottagaren att givaren lämnat det aktuella bidraget.

Emellertid har det framkommit att partier redan i dag i de flesta fall registrerar alla givares identitet oavsett bidragets storlek. Att personer ger bidrag anonymt förekommer vidare nästan inte alls, enligt vad som har framkommit. Det finns få sätt i dag att ge bidrag helt anonymt. I praktiken kan vårt förslag att ta bort beloppsgränsen för anonyma bidrag därför antas få liten betydelse för enskilda.

Att enskilda inte längre ska kunna ge bidrag via mellanhand innebär egentligen bara att det inte längre ska vara möjligt att på detta

sätt kringgå lagen. Hur många som tidigare har gjort det är svårt att veta något om.

Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen får vidare konsekvenser för enskilda som ger lån till ett parti eller en kandidat. Partiet eller kandidaten kommer att behöva redovisa långivares identitet till Kammarkollegiet, om lånet vid utgången av redovisningsperioden överstiger ett halvt (0,5) prisbasbelopp (29 400 kronor för år 2025). För fysiska och juridiska personer som lämnar lån i denna storleksordning innebär vårt förslag att personens identitetsuppgifter, oftast namn och adress, ska offentliggöras. Redovisningsskyldigheten ska fullgöras av de redovisningsskyldiga och något utlämnande av mer ingående uppgifter om personerna i fråga är inte aktuellt. När det gäller fysiska personer ska uppgifterna inte göras tillgängliga på internet. Förslaget kan därmed antas få begränsade effekter för fysiska och juridiska personer som lämnar bidrag.

Vårt förslag innebär, enligt vår bedömning, inga konsekvenser för enskilda utöver de som redan har nämnts.

## **15.7 Konsekvenser för samhällsekonomi och demokrati**

I detta avsnitt framhåller vi de konsekvenser vi ser att våra förslag har för samhällsekonomin (avsnitt 15.7.1) samt demokratin och parlamentarismens funktionssätt (avsnitt 15.7.2).

### **15.7.1 Samhällsekonomiska konsekvenser**

Som vi har framhållit är syftet med våra förslag att i ännu högre grad än i dag tillgodose allmänhetens intresse av insyn i dels hur partier och kandidater finansierar sin verksamhet, dels politiska beslutsfattares kontakter med aktörer som vill påverka politiska beslut. Det är svårt att sätta ett ekonomiskt värde på ökad öppenhet och transparens. Ökad insyn kan som nämnts förväntas bidra till lägre korruption och högre tillit, vilket är viktiga förutsättningar för samhällets ekonomiska och demokratiska utveckling.

### 15.7.2 För- och nackdelar för demokratin och parlamentarismens funktionssätt

Regeringen framhåller särskilt i kommitténs direktiv att konsekvensbeskrivningen ska inkludera de för- och nackdelar som finns för demokratin och parlamentarismens funktionssätt på statlig, regional och lokal nivå.

Allmänt kan sägas att våra förslag kommer att innebära ökad öppenhet och transparens i fråga om partiets finansiering och hur de politiska beslutsprocesserna går till, inklusive vilka påverkansaktörer som har kontakt med politiska beslutsfattare, vilket är positivt för demokratin. Visserligen kan det innebära att uppgifter framkommer som skadar enskildas förtroende för partier eller beslutsfattare. I stort och på lång sikt kan det dock antas öka tilliten till de demokratiska institutionerna och inverka positivt på det demokratiska samtalet. Förslagen kan förväntas förhindra och förebygga korruption i vid bemärkelse, vilket är en stor vinst för demokratin och parlamentarismens funktionssätt. Detta är extra viktigt med hänsyn till rapporter om att korruptionen i Sverige ökar och att vårt land tappar i internationella jämförelser.

Kommitténs förslag om ändringar i insynslagen innebär att allmänheten får en mer heltäckande bild av partiets och kandidaters finansiering och att lagstiftningen blir svårare att kringgå. Detta kan antas inverka positivt på allmänhetens tillit till det politiska systemet. Förslagen innebär en i viss mån ökad administrativ börda för de redovisningsskyldiga, vilket kan komma att drabba de lite mindre föreningarna inom partier och sidoorganisationer mer än de större. Det skulle kunna ha en negativ inverkan på människors vilja att engagera sig politiskt, vilket i så fall är ett allvarligt problem för den parlamentariska demokratins funktionssätt. Vi tror emellertid inte att våra förslag kommer att ha en sådan effekt i någon nämnvärd utsträckning eftersom vi har varit noggranna med att utforma förslagen så att de ska vara så lite administrativt betungande som möjligt för de redovisningsskyldiga.

Vårt förslag om en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut innebär att allmänheten kommer att ges insyn i sådana delar av den politiska beslutsprocessen som i dag är dolda. Offentlighetsprincipen kommer att vidgas och förstärkas, vilket vi bedömer som mycket positivt ur ett demokratiskt perspek-

tiv. Vi har sedan länge en stark tradition av öppenhet i Sverige och våra förslag bidrar till att förstärka denna positiva tradition och utveckling. Samtidigt har vissa delar av de demokratiska processerna förblivit dolda för allmänheten. Utvecklingen har under de senaste decennierna gått mot att externa aktörers kontakter med politiska beslutsfattare har ökat och blivit allt viktigare för det politiska beslutsfattandet. Det finns ett behov av att anpassa lagstiftningen till denna utveckling, vilket våra förslag gör. Förslagen möter också den utmaning som det innebär med den typ av korruption som enligt rapporter är vanligast i Sverige, nämligen att vänskapliga kontakter mellan individer som arbetar för statliga organ, företag och organisationer leder till att vissa intressen prioriteras framför andra.

Det föreslagna regelverket för insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka, kan få både positiva och negativa effekter på förekomsten av sådana kontakter. Vår förhoppning och tro är att synliggörandet av kontakterna ska inspirera till fler och mer allsidiga kontakter. De politiska beslutsfattarna kan antas vilja kommunicera med olika sidor. Många av de aktörer som vill påverka kan också antas vilja visa upp denna verksamhet. Men skyldigheten att anmäla sig till registret och lämna uppgifter dit kan också tänkas ha en avskräckande effekt på vissa aktörer. Detta är i så fall ett stort problem ur demokratisk synvinkel, särskilt om mindre resursstarka organisationer och företag tenderar att avskräckas i högre utsträckning än andra. Vi har försökt att utforma systemet så att det ska vara så enkelt och så lite betungande som det går. Vi tror därför att eventuella sådana effekter kommer att avta när systemet har varit i bruk ett tag.

Det förtjänar att uppmärksammas att både insynslagen och den föreslagna nya lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut är enkla och resurssnåla system som ger allmänheten en god insyn samtidigt som det inte kostar det allmänna särskilt mycket. Båda systemen bygger på synsättet att det i första hand ska vara allmänheten som ska stå för tillsynen och att Kammarkollegiet ska utöva en mer aktiv tillsyn endast om det finns skäl till det. Vår bedömning är att systemen med små resurser kommer att bidra på viktiga sätt till att stärka demokratin.

## 15.8 Förhållande till unionsrätten

Kommittén bedömer att våra förslag överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

I avsnitt 4.4 redogör vi för vissa EU-rättsliga bestämmelser och förslag som har beröringspunkter med våra förslag. Förslagets förhållande till EU:s dataskyddsförordning beskrivs i avsnitt 10.9.2 och 13.12.2.

## 15.9 Andra konsekvenser

Vi redogör i detta avsnitt för vilka konsekvenser vi bedömer att våra förslag har för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet (avsnitt 15.9.1), sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet (avsnitt 15.9.2) samt jämställdhet och integration (avsnitt 15.9.3).

### 15.9.1 Brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

Ett viktigt syfte med våra förslag är att bidra till att förebygga korruptionsrelaterad brottslighet, men även olika former av otillbörlig påverkan eller intressekonflikter som är problematiska men inte brottsliga, inom den politiska sfären.

Genom att i ännu högre grad än i dag ge allmänheten insyn i dels externa påverkansaktörers kontakter med politiska beslutsfattare, dels hur politiska partier och kandidater finansierar sin verksamhet, kan våra förslag antas leda till att utrymmet minskar för beteenden av nämnda slag. Risken för upptäckt blir större och förtroende är viktigt inom politisk verksamhet.

Några övriga konsekvenser för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet kan, enligt vår bedömning, de i betänkandet framlagda förslagen inte förväntas ha.

### **15.9.2 Sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet**

Vi bedömer att våra förslag inte kan förväntas ha några konsekvenser för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet.

### **15.9.3 Jämställdheten och integrationen**

En ökad öppenhet och insyn såvitt gäller dels politiskt beslutsfattande, dels finansieringen av partier och kandidater, innebär en ökad tillgång till uppgifter. De uppgifter som kommer att publiceras på Kammarkollegiets webbplats, eller finnas tillgängliga hos myndigheten, om påverkanskommunikation med politiska beslutsfattare och deras medarbetare samt om hur partier och kandidater finansierar sin verksamhet kommer att kunna hämtas eller begäras ut av var och en. Uppgifterna kommer att kunna analyseras utifrån olika aspekter, bland annat av journalister och forskare. Våra förslag om ökad insyn kan på detta sätt bidra till att öka kunskapen om bland annat frågor som rör jämställdhet och integration.

Det förefaller finnas vissa skillnader mellan kvinnor och män när det gäller i vilken mån de deltar i påverkanskommunikation, både som mottagare av påverkan och som företrädare för vissa påverkansaktörer, vilket vi har redogjort för i avsnitt 8.5.6. I vilken mån sådana skillnader finns och om de ökar eller minskar är ett exempel på vad som kommer att synliggöras genom våra förslag. Som vi har framhållit tidigare är ett bakomliggande syfte med våra förslag om insyn att det ska befrämja en etisk praxis hos både påverkansaktörer och mottagare av påverkan. En ökad medvetenhet hos inblandande personer om en eventuell snedfördelning i något avseende när det gäller vilka som kontaktas eller deltar, skulle kunna bidra till att detta förändras.

Den ökade insyn som våra förslag syftar till har på nu nämnda sätt potential att bidra positivt till jämställdheten och integrationen.

I övrigt ser vi inte att förslagen kan förväntas ha någon påverkan på jämställdheten mellan kvinnor och män eller på möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

## 15.10 Avslutande anmärkningar

I detta avsnitt gör vi några avslutande anmärkningar gällande ikraftträdandetidpunkt och behov av särskilda informationsinsatser (avsnitt 15.10.1) samt utvärdering av konsekvenserna efter en tid (avsnitt 15.10.2).

### 15.10.1 Ikraftträdandetidpunkt och behov av särskilda informationsinsatser

Vi bedömer att Kammarkollegiet behöver tolv månader för att utveckla och implementera de tekniska lösningar och andra insatser och förändringar som krävs för att kunna börja tillämpa såväl de föreslagna ändringarna i insynslagen som den föreslagna nya lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut. Bland annat kommer det initialt att krävas relativt omfattande informationsinsatser om de nya och förändrade bestämmelserna (se avsnitt 15.5.1).

Det är därmed önskvärt att ikraftträdandetidpunkten infaller tidigast tolv månader efter att förslagen har antagits av riksdagen.

### 15.10.2 Konsekvenserna av förslagen bör utvärderas efter en tid

Som framgått av konsekvensbeskrivningarna i detta kapitel är det i många avseenden osäkert exakt vilka konsekvenser våra förslag kommer att få.

Det är till exempel osäkert hur många som kommer att vara skyldiga att anmäla sig till registret och lämna redovisning enligt den föreslagna lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut samt vad den föreslagna lagen i övrigt kommer att innebära för de berörda. Vi anser därför att det är rimligt att efter en viss tid följa upp vad lagen har fått för konsekvenser, i första hand för enskilda men också för det allmänna. I samband med det bör utvärderas om det finns anledning att göra ändringar i lagen när det gäller vilka som ska vara anmälningsskyldiga och vilken typ av kommunikation som ska anmälas samt vilka som ska kunna vara mottagare av påverkan. Som vi har angett i samband med våra överväganden gäller detta särskilt frågorna om lagstiftningen ska omfatta



kommunikation med syfte att initiera ett ärende hos riksdag eller regering och inte bara sådan som syftar till att påverka ett redan inlett ärende samt om påverkan riktad mot politiska beslutande församlingar på regional och lokal nivå eller mot myndigheter ska ingå. Även andra frågor kan visa sig finnas anledning att överväga på nytt vid en utvärdering.

Även när det gäller de föreslagna ändringarna i insynslagen finns det anledning att efter en viss tid följa upp konsekvenserna av dem.



# 16 Författningskommentar

## 16.1 Inledning

I detta kapitel återfinns författningskommentarer till förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut (avsnitt 16.2) och till förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, insynslagen (avsnitt 16.3).

I fråga om insynslagen innebär våra förslag bland annat att redovisningen enligt lagen inte längre ska avse endast intäkter utan även kostnader, tillgångar och skulder. Med anledning av detta föreslår vi att ordet intäktsredovisning (eller andra böjningar av det ordet) ska ändras till redovisning (eller andra böjningar av det ordet) överallt i lagen. I ett flertal paragrafer är detta den enda ändring som vi föreslår, nämligen i 5, 6, 7, 8, 13, 14, 16, 22, 24, 26, 32 och 37 §§. I 18 och 20 §§ föreslås därutöver en ändring som är en följd av hänvisningen till 11 §. Dessa paragrafer återges inte nedan och kommenteras inte utöver det nu sagda.

## 16.2 Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

### Syftet med lagen

**1 §** Syftet med lagen är att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska beslutsfattare i riksdag och regering, eller medarbetare till dem, med avsikt att påverka politiska beslut.

I paragrafen anges vad lagens syfte är. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Det anges i paragrafen att lagens syfte är att trygga allmänhetens insyn i organiserade intressenters kommunikation med politiska be-

slutsfattare i riksdag och regering, eller medarbetare till dem, med avsikt att påverka politiska beslut.

I lagen används inte begreppen lobbyist eller lobbning (eller lobbying). I stället används andra ord och begrepp, vars innebörd tydligt definieras. Skälen till detta utvecklas närmare i kommentaren till 2 §.

Organiserade intressenter markerar att det är aktörer med en viss grad av organisering som lagen gäller. Den gäller inte till exempel privatpersoners kommunikation för egen räkning med politiska makthavare. I 4 § anges mer specifikt vilka aktörer som omfattas, se också kommentaren till den paragrafen.

Vad kommunikation med avsikt att påverka politiska beslut närmare syftar på definieras i 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

Vilka som ska anses vara politiska beslutsfattare i riksdag och regering, eller medarbetare till dem, anges i 3 §. Se kommentaren till den paragrafen där också skälen till avgränsningen berörs, till exempel den omständigheten att politiska beslutsfattare på regional och lokal nivå inte omfattas.

Lagen reglerar inte *hur* kommunikation av detta slag får gå till. Sådana bestämmelser finns i andra lagar, till exempel i regeringsformen, förvaltningslagen (2017:900) och brottsbalken. Lagens syfte är i stället att stärka enskildas möjlighet att kunna få *insyn* i intressenters kontakter med politiska beslutsfattare, som ett led i den politiska beslutsprocessen. Detta sker genom krav på redovisning för offentliggörande av vissa uppgifter om kontakter som har förekommit.

Genom lagen kan offentlighetsprincipen i vid mening sägas vidgas till att omfatta uppgifter som tidigare har fallit utanför. Det sker genom att den betydande del av politiska beslutsfattareshets kontakter med intressenter som sker muntligen vid direkta kontakter utan att dokumenteras i viss utsträckning blir föremål för allmänhetens insyn. Det sker vidare genom att det tydliggörs att kontakter med en politisk beslutsfattare i ett pågående ärende tas just i dennes egenkap av beslutsfattare och inte i dennes roll som partiföreträdare. Dokumentation av och i anslutning till sådana kontakter kommer därmed att omfattas av regleringen av allmänna handlingars offentlighet i 2 kap. tryckfrihetsförordningen.

Det bakomliggande syftet med den öppenhet som lagens bestämmelser innebär, är att bidra till en upplyst samhällsdebatt och att ge

möjlighet till kritisk granskning av den offentliga maktutövningen samt att minska riskerna för korruption och otillbörlig påverkan. Avsikten är också att öppenheten ska bidra till upprätthållandet av en etisk praxis vid kontakter mellan politiska beslutsfattare och intressenter. Lagen har utformats med utgångspunkten att kontakter mellan politiska beslutsfattare och intressenter inte ska försvåras. Sådana kontakter kan bidra till en allsidig belysning av, och ett viktigt samtal i, angelägna samhällsfrågor.

## Definitioner

**2 §** Med påverkanskommunikation avses i lagen att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall.

Med påverkanskommunikation avses även att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, för annans räkning ha kontakt enligt första stycket eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt.

Paragrafen innehåller en definition av begreppet påverkanskommunikation. Övervägandena finns i avsnitt 13.3 och 13.6.2.

I lagen används inte ordet lobbning (eller lobbying) utan i stället påverkanskommunikation, även om det i princip kan sägas betyda samma sak. Skälet till detta är att lobbning har en tendens att av vissa uppfattas som negativt kodat och att det finns en risk för missförstånd om dess innebörd.

I *första stycket* finns den grundläggande definitionen av påverkanskommunikation, som är det slag av verksamhet som insynen enligt lagen gäller.

Ett grundläggande rekvisit är att *kontakt* ska ha förekommit med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en sådan. Med detta avses direkt kontakt mellan aktören som vill påverka och mottagaren. Det spelar ingen roll vem som tar initiativ till kontakten, aktören som vill påverka eller den politiska beslutsfattaren. Inte heller var eller hur kontakten sker. Den kan ske i form av personligt möte, telefonsamtal, e-post eller andra motsvarande kontaktsätt.

Detta innebär att indirekt påverkan, i form av opinionsbildande aktiviteter riktad till ett större antal personer genom till exempel massmedia eller sociala medier, faller utanför.

Vad som i lagen avses med politisk beslutsfattare respektive medarbetare till politisk beslutsfattare framgår av 3 §, se kommentaren till den paragrafen.

Vidare framgår det av paragrafen att *syftet* med kontakten ska vara att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall, för att aktörens agerande ska anses vara påverkanskommunikation. Det ska vara fråga om ett pågående ärende hos riksdagen eller regeringen. Med ärende avses ärende enligt 4 eller 7 kap. regeringsformen. Hos riksdagen kan ett ärende inledas exempelvis när regeringen har avlämnat en proposition eller en ledamot har väckt en motion. När ett ärende inleds hos regeringen och i Regeringskansliet får bedömas utifrån allmänna förvaltningsrättsliga principer. Exempelvis kan ett ärende inledas genom att en enskild eller myndighet lämnar in en hemställan till regeringen eller i samband med att regeringen på eget initiativ initierar ett ärende, till exempel genom att påbörja beredningen av direktiv till en utredning. Slutligen anges i paragrafens första stycke att kontakten ska ske för egen räkning. Med detta avses att en fysisk eller juridisk person representerar sig själv till skillnad från att den representeras av ett ombud. I vilken mån fysiska personer omfattas av lagen framgår av 4 §, se vidare kommentaren till den paragrafen. Där framgår bland annat att privata kontakter faller utanför.

Enligt *andra stycket* avses med påverkanskommunikation även att agera för annans räkning, som ombud, om det sker som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet. Även att ge råd eller stöd till annan som har kontakt för egen räkning på sätt som avses i första stycket omfattas, om det sker som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet. Det klargörs således i andra stycket att även den som bedriver den typ av verksamhet som avses i första stycket i egenskap av konsult, ska anses bedriva påverkanskommunikation och därmed omfattas av lagen. Konsultverksamheten kan bestå i att agera ombud för en klient vid kontakt med mottagaren av påverkan eller att ge råd eller stöd till en klient som själv har sådan kontakt. Typiskt sett handlar det om konsulter inom Public Relations (PR) eller Public Affairs (PA) men även andra kan omfattas, till exempel advokater.

Det krävs inte att konsulttjänsten sker mot betalning utan endast att det är fråga om en tjänst inom ramen för näringsverksamhet.

Om en PR/PA-konsult har kontakt med en politisk beslutsfattare eller en medarbetare till sådan endast i syfte att knyta kontak-

ter, eller på annat sätt skapa förutsättningar för att i framtiden kunna bedriva påverkanskommunikation, ger detta inte upphov till uppgiftsskyldighet.

För att den som endast ger råd och stöd till annan ska anses bedriva påverkanskommunikation krävs det, som nämnts, att klienten har sådan kontakt som avses i första stycket. Konsultens råd och stöd ska avse klientens pågående eller avsedda kontakt av detta slag. Normalt sett kan klientens kontakter med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till politisk beslutsfattare antas ske samtidigt eller i nära tidsmässigt samband med konsultens råd och stöd. Men det kan också antas hända att det ibland går viss tid emellan konsulttjänsten och klientens kontakter. Det räcker att konsulten uppfattar att klienten har för avsikt att ha sådana kontakter rörande ett konkret ämne och att konsulttjänsten gäller detta. Det kan vara fråga om olika typer av råd eller stöd, såsom rådgivning om hur den politiska processen går till eller hur kommunikationen bör läggas upp för att få bäst genomslag, rådgivning rörande ämnet för påverkan eller juridisk rådgivning. Däremot faller allmän utbildningsverksamhet eller rådgivning gällande hypotetiska fall utanför vad som avses med påverkanskommunikation. Det gör också teknisk hjälp till en klient som bedriver påverkanskommunikation, till exempel i form av tolk- eller it-tjänster.

Om klienten har kontakt för egen räkning i enlighet med första stycket och konsulten ger råd och stöd till densamma i enlighet med andra stycket, anses båda två bedriva påverkanskommunikation. Båda två är då anmälningsskyldiga enligt 4 § och skyldiga att lämna redovisning enligt 7 §. Konsulten ska lämna uppgifter gällande sin verksamhet och klienten gällande sin.

### 3 § Med politisk beslutsfattare avses i lagen

1. riksdagsledamot, eller
2. statsråd.

Med medarbetare till politisk beslutsfattare avses i lagen

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

I paragrafen anges vad som i lagen avses med politisk beslutsfattare respektive medarbetare till politisk beslutsfattare. Övervägandena finns i avsnitt 13.5.

I *första stycket* finns en uppräkningspunkt i punktform av vilka befattningar som anses vara politiska beslutsfattare i lagens mening. Där framgår att politiska beslutsfattare avgränsas till att avse riksdagens ledamöter (*punkten 1*) och regeringens statsråd (*punkten 2*).

Med riksdagsledamot avses i lagen även ersättare som utövar uppdrag som riksdagsledamot enligt 4 kap. 13 § regeringsformen.

Politiska beslutsfattare på lokal eller regional nivå omfattas alltså inte.

I *andra stycket* anges i punktform vilka befattningar som i lagens mening anses vara medarbetare till politisk beslutsfattare.

Av *punkten 1* framgår att politisk sekreterare till riksdagsledamot eller annan som arbetar i en partigrupps kansli i riksdagen är sådan medarbetare. Det är således fråga om sådana personer för vilka stöd kan utgå enligt 1 kap. 2 § lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen.

Av *punkten 2* framgår att också annan anställd i Riksdagsförvaltningen är sådan medarbetare.

Av *punkterna 3 och 4* framgår att statssekreterare, politiskt sakkunnig eller annan politisk tjänsteman i Regeringskansliet är sådan medarbetare, liksom annan anställd i Regeringskansliet.

Det framgår alltså av punkterna 1–4 att alla anställda i Riksdagsförvaltningen och Regeringskansliet omfattas, såväl politiskt tillsatta som icke politiskt tillsatta tjänstemän och även anställda vid partigruppernas egna kanslier i riksdagen.

Enligt *punkten 5* är vid tillämpningen av denna lag även särskild utredare eller ordförande eller ledamot i kommitté, som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, att anse som medarbetare till politisk beslutsfattare. Dessutom omfattas sekreterare, experter, sakkunniga och andra som biträder sådana utredningar och kommittéer om de är anställda i Regeringskansliet. Däremot omfattas alltså inte sådana experter, sakkunniga eller andra som inte är anställda i Regeringskansliet.



## Skyldighet att anmäla sig för registrering

**4 §** En juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkans-kommunikation ska anmäla sig för registrering.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte om påverkans-kommunikationen bedrivs av

1. en enskild näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet,
2. myndighet eller annat offentligt organ som inte är ett offentligt före-tag inom ramen för dess uppdrag enligt författning, regleringsbrev, reger-ingsuppdrag, direktiv eller motsvarande offentlig styrning,
3. annan stat, Europeiska unionen eller internationell mellanstatlig orga-nisation inom ramen för sådant samarbete eller sedvanliga diplomatiska relationer, eller
4. ett politiskt parti som har mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier eller enligt 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725), eller en sidoorganisation till ett sådant parti.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller inte heller om den påverkanskommunikation som bedrivs avser

1. kontakter inom ramen för sedvanligt utträttande av myndighetsärende,
2. sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats bi-trädes tystnadsplikt enligt lag,
3. deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen, eller
4. kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa.

Anmälningsskyldigheten enligt första stycket gäller dessutom inte om påverkanskommunikationen sker för annans räkning, eller består i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, och den andra inte är anmälningsskyldig enligt första, andra eller tredje stycket.

Paragrafen innehåller bestämmelser om vilka som är skyldiga att anmäla sig för registrering enligt lagen. Övervägandena finns i av-snitt 13.4, 13.6 och 13.7.

Av *första stycket* framgår huvudregeln, att en juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation ska vara skyldig att anmäla sig för registrering. Vad som avses med på-verkanskommunikation framgår av 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

*Andra stycket* innehåller en uppräkningslista i punktform av ett antal undantag från anmälningsskyldighet relaterade till vilken typ av

aktör som bedriver påverkanskommunikationen i kombination med hur den bedrivs.

I *punkten 1* anges att alla enskilda näringsidkare som har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet undantas. Med omvärldsrelationer avses samma sak som Public Relations, eller PR. Enskilda näringsidkare är alltså anmälningsskyldiga endast om deras huvudsakliga verksamhet är PR och kommunikation. Med PR och kommunikation avses samma sak som enligt klassificeringen svensk näringsgrensindelning, SNI, kod 70.210.

Med huvudsaklig verksamhet avses vad den enskilda näringsidkarens verksamhet till övervägande del består av.

Konsultbyråer inom Public Relations (PR) eller Public Affairs (PA) och liknande verksamheter är alltså anmälningsskyldiga även i de fall verksamheten bedrivs i form av enskild näringsverksamhet. Andra enskilda näringsidkare är inte anmälningsskyldiga.

Enligt *punkten 2* undantas myndigheter och andra offentliga organ som bedriver påverkanskommunikation inom ramen för sitt uppdrag. Detta gäller dock inte offentliga företag, utan sådana är anmälningsskyldiga på samma sätt som andra företag.

Med offentligt organ avses i lagen ett sådant offentligt styrt organ som anges i 1 kap. 18 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling.

Med offentligt företag avses i lagen ett företag som stat, kommun eller region har ett bestämmande inflytande över genom att förfoga över mer än hälften av andelarna eller rösterna i företaget eller ha rätt att utse mer än hälften av ledamöterna i ledningsorganet. Jämför med vad som anges om innebörden av uttrycket bestämmande inflytande i bland annat 2 kap. 3 § andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och i 1 kap. 22 § andra stycket lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna.

Kontakter som sker inom ramen för statens ägarstyrning utgör i allmänhet inte påverkanskommunikation och ger därför inte upphov till anmälningsskyldighet. Det är då inte fråga om kontakter i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller mål. Om kontakterna har ett sådant syfte grundar de däremot anmälningsskyldighet.

I *punkten 3* anges att annan stat, Europeiska unionen eller internationell mellanstatlig organisation undantas från anmälningsskyldighet när det gäller kontakter som tas inom ramen för sådant sam-

arbete eller sedvanliga diplomatiska relationer. Andra utländska eller internationella aktörer är anmälningsskyldiga enligt lagen.

*Punkten 4* slår fast att politiska partier undantas från anmälningsskyldighet. Detta har att göra med att partiernas påverkanskommunikation i någon mening kan sägas utgöra den demokratiska beslutsprocessen, och inte försök att utifrån påverka den processen. Med politiskt parti avses sådant parti som har mandat i någon politisk beslutande församling eller annars får offentligt partistöd. Även sidoorganisationer till ett sådant parti undantas.

I *tredje stycket* finns en uppräkningspunkt i punktform av ett antal undantag från anmälningsskyldighet relaterade till vilken typ av aktivitet som avses.

*Punkten 1* gäller kontakter inom ramen för sedvanligt utträttande av myndighetsärende. Exempel på kontakter som faller utanför anmälningsskyldigheten är sådana som avser att sköta olika tillstånds- och stödärenden hos Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen, delta i upphandling eller att sälja eller erbjuda varor till dem.

I *punkten 2* anges att sådan juridisk rådgivning som omfattas av advokats eller advokats biträdes tystnadsplikt enligt lag undantas. Detta syftar på tystnadsplikt enligt 8 kap. 4 § första stycket 2 rättegångsbalken.

Advokater och andra jurister med uppdrag att vara ombud eller ge råd till klienter kan ibland bedriva verksamhet som ligger nära eller innefattar påverkanskommunikation. De är i så fall anmälningsskyldiga enligt första stycket, förutom när det gäller sådan verksamhet som omfattas av advokaters eller deras biträdes tystnadsplikt.

Detta undantag aktualiseras sannolikt i praktiken mycket sällan, främst med hänsyn till att de uppgifter som ska lämnas vid anmälan och i redovisning är mycket övergripande (se 5, 8 och 9 §§ och kommentarerna till de paragraferna). Vidare undantas juridisk hjälp till en klient som uträttar sedvanligt ärende, vilket framgår av tredje stycket punkten 1 och fjärde stycket.

*Punkten 3* slår fast att undantag från anmälningsskyldigheten också görs för deltagande i arbetsgrupp, utredning eller liknande, som har tillsatts av regeringen eller riksdagen och där deltagandet dokumenteras i särskild ordning med möjlighet för allmänheten att ta del av dokumentationen. När juridiska personer och enskilda näringsidkare deltar i officiella beredningsprocesser hos regeringen eller riksdagen dokumenteras i regel detta i enlighet med gällande

bestämmelser om myndigheters allmänna dokumentationsskyldighet. Förutsatt att så sker grundar kontakterna inte anmälningsskyldighet för deltagarna. Detta gäller inte mer inofficiella kontakter, efter inbjudan från politisk beslutsfattare eller medarbetare till sådan, där innehållet i kontakterna inte dokumenteras i särskild ordning.

Slutligen undantas, enligt *punkten 4*, kontakter vars röjande kan utgöra ett hot mot rikets säkerhet, allmän ordning och säkerhet eller enskilds säkerhet till liv eller hälsa. Det kan till exempel röra sig om politisk beslutsfattarens kontakt med representant för förening vars medlemmar lever under hot från en utländsk regim, en kriminell gruppering eller en tidigare partner.

Det bör mycket sällan finnas anledning att utnyttja detta undantag, med hänsyn till lagens bestämmelser i övrigt. Till exempel så omfattas inte privatpersoner som agerar för egen räkning av anmälningsskyldighet, se första stycket. Vidare är de uppgifter som ska lämnas av de anmälningsskyldiga mycket översiktliga, se 5, 8 och 9 §§ och kommentarerna till de paragraferna. Bestämmelsen tillhandahåller likväl en ventil för det fall en sådan situation skulle uppstå.

*Fjärde stycket* klargör att undantagen i andra och tredje stycket även gäller den som är ombud för eller ger råd eller stöd, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, till en aktör som omfattas av undantag.

**5 §** Anmälan för registrering ska ges in till Kammarkollegiet senast 30 dagar efter den dag då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Anmälan ska innehålla följande uppgifter om den anmälningsskyldiga personen:

1. Namn.
2. Organisationsnummer eller, om sådant inte finns, personnummer.
3. Postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande kontaktuppgifter.
4. Verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten.
5. Datum då personen började bedriva påverkanskommunikation.

Den som har gjort en anmälan i enlighet med första och andra stycket ska vara registrerad.

Paragrafen anger när anmälan för registrering ska göras och vilka uppgifter den ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.1, 13.8.2 och 13.9.1.

I *första stycket* anges inom vilken tid anmälan ska ske, räknat från den tidpunkt då påverkanskommunikationen inleddes.

Om påverkanskommunikation bedrivs genom att ge råd och stöd till en klient som själv har kontakt med mottagaren av påverkan ska både konsulten och klienten anmäla sig till registret, se 2 § andra stycket och kommentaren till paragrafen i den delen. Noteras bör att var och en av dem i ett sådant fall ska anmäla sig inom 30 dagar från det att de själva började bedriva påverkanskommunikation, konsulten i form av att ge råd och stöd till en klient och klienten i form av att ha kontakt med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en sådan. Sannolikt påbörjas klientens påverkanskommunikation i många fall senare än konsultens.

De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft har längre tid på sig att ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet, nämligen 60 dagar räknat från dagen för lagens ikraftträdande, se ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen och kommentarerna till dem.

Av *andra stycket* framgår att anmälan ska innehålla vissa uppgifter om den anmälningsskyldiga personen. Syftet med detta är att allmänheten ska kunna ta del av information om vilka aktörer som bedriver påverkanskommunikation. Stycket innehåller också en uppräkningspunktform av vilka uppgifter som anmälan ska innehålla.

*Punkten 1* föreskriver att namnet på den anmälningsskyldiga personen ska anges. Med detta menas det namn under vilket företaget eller föreningen bedriver sin verksamhet. Om företaget eller föreningen är registrerad hos Bolagsverket under ett namn bör detta namn anges.

Av *punkten 2* framgår att även organisationsnummer ska anges av dem som har ett sådant. Vidare framgår att de som inte har ett sådant, såsom enskilda näringsidkare, i stället ska ange personnummer.

I anmälan ska vidare, enligt *punkten 3*, kontaktuppgifter till den anmälningsskyldiga personen anges. Det anges att dessa kan bestå i postadress, e-postadress, telefonnummer eller motsvarande.

I *punkten 4* anges att anmälan ska innehålla uppgift om verksamhetsområde och en allmän beskrivning av verksamheten.

Beskrivningen av verksamheten bör ge den som tar del av beskrivningen en översiktlig bild av aktören och dess verksamhet. Den som vill veta mer ska med hjälp av de sammantagna uppgifterna i anmälan kunna identifiera aktören och söka ytterligare information på egen

hand i den mån sådan finns tillgänglig, till exempel på aktörens webbplats.

Verksamhetsområde kan i förekommande fall anges med ledning av den eller de SNI-koder som aktören är registrerad för hos Skatteverket och den allmänna beskrivningen motsvara den som finns gällande aktören hos Bolagsverket.

Enligt *punkten 5* ska datum då den juridiska eller fysiska personen började bedriva påverkanskommunikation anges. Det huvudsakliga skälet till att denna uppgift ska anges är att Kammarkollegiet ska kunna avgöra om anmälan har gjorts inom föreskriven tid, nämligen senast 30 dagar efter den dag då personen började bedriva påverkanskommunikation i enlighet med vad som anges i första stycket.

Av *tredje stycket* framgår att den som har gjort en anmälan i enlighet med första och andra stycket ska vara registrerad i lagens mening. En registrerad är bland annat skyldig att lämna redovisning om sin påverkanskommunikation, se 7 § och kommentaren till den.

**6 §** Om en registrerads situation förändras med avseende på de förhållanden som anges i 5 § andra stycket ska personen utan dröjsmål meddela Kammarkollegiet det.

Om en registrerad inte längre uppfyller kraven för anmälningsskyldighet enligt 4 § får personen anmäla det till Kammarkollegiet. Myndigheten ska då avregistrera personen efter att innevarande kalenderår är slut och personen har lämnat redovisning enligt 7 § för perioden.

Paragrafen innehåller bestämmelser om skyldighet för en registrerad att tillse att uppgifterna i registret är uppdaterade samt om möjlighet att bli avregistrerad. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.1.

I *första stycket* framgår skyldigheten för den registrerade att tillse att uppgifterna är uppdaterade. Om en registrerads situation förändras med avseende på de uppgifter som lämnades i anmälan, enligt 5 § andra stycket, ska personen utan dröjsmål meddela Kammarkollegiet det.

Av *andra stycket* framgår att en registrerad har rätt att bli avregistrerad om påverkanskommunikationen har upphört eller personen av något annat skäl inte längre uppfyller kriterierna för anmälningskyldighet 4 §.

Det framgår av paragrafen att personen ska kvarstå i registret till och med det innevarande kalenderårets slut, och lämna redovisning för hela året, innan personen avregistreras. Detta innebär att perso-

nen även kommer att lämna redovisning om vilka resurser som har använts för påverkanskommunikationen under året, eftersom sådana uppgifter lämnas i den sista redovisningen gällande ett kalenderår, se 9 § med kommentar.

Att Kammarkollegiet avregistrerar personen innebär inte att de uppgifter som redan finns i registret om personen tas bort, utan endast att personen inte längre ska vara registrerad och skyldig att lämna återkommande redovisningar.

### Skyldighet att redovisa påverkanskommunikation

**7 §** En registrerad ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation. Redovisning ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 juni gällande perioden januari till april, senast den 1 oktober gällande perioden maj till augusti och senast den 1 februari gällande perioden september till december.

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en registrerad ska lämna återkommande redovisningar om sin påverkanskommunikation och hur ofta. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.1 och 13.9.1.

En registrerad ska lämna redovisning om sin påverkanskommunikation tre gånger om året, avseende en redovisningsperiod om fyra månader åt gången. Redovisningen ska lämnas inom en månad från redovisningsperiodens slut. Redovisning ska därmed ges in till registermyndigheten senast den 1 juni gällande perioden januari till april, senast den 1 oktober gällande perioden maj till augusti och senast den 1 februari gällande perioden september till december.

**8 §** En redovisning om påverkanskommunikation enligt 7 § ska innehålla följande uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller:

1. Ämnen som den har gällt.
2. I fråga om varje ämne; namn på den eller de politiska beslutsfattare med vilka kontakter har skett eller uppgift om departement, enhet, utskott eller motsvarande för den eller de medarbetare till politisk beslutsfattare med vilka kontakter har skett.
3. I fråga om varje ämne; huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning.

Om påverkanskommunikationen har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges i redovisningen. I fråga om den andra personen ska de uppgifter som framgår av 5 § andra stycket 1 och 2 anges. En registrerad som

endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 2 och 3.

Redovisningen behöver inte innehålla uppgift om sådan påverkanskommunikation som avses i 4 § andra och tredje stycket.

Om den registrerade inte har bedrivit någon påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller, ska detta anges i redovisningen i stället för de uppgifter som framgår av första och andra stycket.

I paragrafen anges vad en redovisning om påverkanskommunikation ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.3.

Av *första stycket* framgår att en redovisning av påverkanskommunikation ska innehålla vissa uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under den period som redovisningen gäller. Syftet med detta är att allmänheten ska kunna ta del av information om vilka kontakter för påverkan som faktiskt har förekommit. Stycket innehåller också en uppräknings i punktform av vilka uppgifter som redovisningen ska innehålla.

I *punkten 1* föreskrivs att redovisningen ska innehålla uppgift om vilka ämnen som påverkanskommunikationen har gällt.

Vilket ärende som kontakterna har avsett bör anges men i många fall räcker inte det eftersom ett ärende kan avse många olika teman och frågor. Ämnet bör anges så specifikt som möjligt.

Det finns inget krav på att ange syftet med påverkan, det vill säga vilket resultat aktören vill uppnå, utan det räcker att ange ämnet för påverkanskommunikationen.

Enligt *punkten 2* ska i redovisningen också anges med vilken eller vilka beslutsfattare eller medarbetare som den registrerade har haft kontakt inom ramen för sin påverkanskommunikation. Detta ska anges i fråga om varje ämne för sig. När det gäller politiska beslutsfattare ska namn på riksdagsledamot eller statsråd anges. När det gäller medarbetare till politisk beslutsfattare ska namn inte anges utan endast uppgift om det departement, enhet, utskott eller motsvarande som tjänstemannen tillhör inom Regeringskansliet eller Riksdagsförvaltningen. Ett partis kansli i riksdagen ska anses som en sådan motsvarande enhet som avses i bestämmelsen.

I *punkten 3* anges att redovisningen även ska innehålla uppgift om huvudsakliga sätt att hålla kontakt och kontakternas ungefärliga omfattning. Även detta ska anges i fråga om varje ämne för påverkanskommunikationen för sig. Det finns alltså inget krav på att ange exakta datum för kontakterna eller någon mer detaljerad redogörelse



för hur de har gått till utan det räcker med översiktliga uppgifter om kontaktsätt och omfattning.

*Andra stycket* behandlar vad som gäller för en konsult som ska lämna redovisning om påverkanskommunikation. Om kommunikationen i fråga har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation, ska detta anges i redovisningen. I fråga om den andra personen ska uppgift om dess namn och organisationsnummer eller personnummer anges.

En registrerad som endast har gett råd eller stöd till annan behöver inte ange de uppgifter som framgår av första stycket 2 och 3, det vill säga med vem och hur kontakterna har skett. Ämnet för klientens påverkanskommunikation ska dock anges.

I *tredje stycket* tydliggörs att redovisningen inte behöver innehålla uppgifter om sådan påverkanskommunikation som inte omfattas av anmälningsskyldigheten enligt 4 §.

*Fjärde stycket* anger att en redovisning kan innehålla uppgift om att ingen påverkanskommunikation har bedrivits under redovisningsperioden, om så är fallet.

**9 §** Den redovisning som enligt 7 § ska ges in till Kammarkollegiet senast den 1 februari ska, utöver de uppgifter som anges i 8 §, innehålla följande uppgifter gällande det föregående kalenderåret:

1. Totalt antal personer som har deltagit i påverkanskommunikation samt antal årsarbetskrafter som de har använt och kostnad för dem.
2. Kostnad för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation samt för marknadsföring, representation och övriga kostnader i samband med påverkanskommunikationen.
3. Om påverkanskommunikation har skett för annans räkning, eller har bestått i att ge råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation; omsättning för sådan verksamhet.

I paragrafen anges vilka uppgifter en redovisning om ekonomiska resurser som har använts för påverkanskommunikationen ska innehålla och när en sådan redovisning ska ges in. Övervägandena finns i avsnitt 13.8.4 och 13.9.1.

Av paragrafen framgår att den redovisning som avser den sista redovisningsperioden under ett kalenderår även ska innehålla vissa ekonomiska uppgifter om den registrerades påverkanskommunikation under hela kalenderåret. Syftet med detta är att allmänheten ska kunna få en uppfattning om vilka resurser som aktören använder för

påverkansaktiviteterna. Det har emellertid inte ansetts nödvändigt att sådana uppgifter lämnas oftare än en gång om året. Paragrafen innehåller också en uppräkningspunktform av vilka ekonomiska uppgifter som redovisningen ska innehålla.

Enligt *punkten 1* ska uppgift anges i redovisningen om totalt antal personer som har deltagit i påverkanskommunikation och antal årsarbetskrafter som de har använt, liksom kostnad för dem.

Enligt *punkten 2* ska dessutom anges uppgift om andra kostnader i samband med påverkanskommunikationen. De ska anges indelat i kostnader för inköpta tjänster bestående i påverkanskommunikation, kostnader för marknadsföring, kostnader för representation och övriga kostnader.

*Punkten 3* innehåller föreskrift om en ytterligare uppgift som ska finnas i redovisning för konsulter, det vill säga de som har bedrivit påverkanskommunikation för annans räkning, eller har gett råd eller stöd till annan som bedriver sådan kommunikation. De ska i redovisningen, förutom det som framgår av punkterna 1 och 2, även lämna uppgift om omsättning för sin verksamhet som avser påverkanskommunikation.

## Hur anmälan och redovisning ske ges in

**10 §** En anmälan enligt 5 § eller en redovisning enligt 7 § ska vara skriftlig och ges in elektroniskt på det sätt som Kammarkollegiet anvisar. Kammarkollegiet får medge undantag från detta.

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

Om en anmälan eller redovisningen ges in elektroniskt, ska den undertecknas med en sådan avancerad elektronisk underskrift som avses i artikel 3 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 910/2014 av den 23 juli 2014 om elektronisk identifiering och betrodda tjänster för elektroniska transaktioner på den inre marknaden och om upphävande av direktiv 1999/93/EG, i den ursprungliga lydelsen.

Paragrafen behandlar hur en anmälan eller en redovisning ska ges in. Övervägandena finns i avsnitt 13.9.2.

Enligt *första stycket* ska en redovisning som huvudregel ges in elektroniskt till Kammarkollegiet, på det sätt som myndigheten anvisar.

I *andra stycket* tydliggörs att såväl anmälningar som redovisningar ska skrivas under av behörig företrädare när det är fråga om en juri-

disk person. En enskild näringsidkare ska skriva under sin anmälan eller redovisning.

*Tredje stycket* anger att elektronisk underskrift ska användas när redovisningen ges in elektroniskt. Hänvisningen till EU-bestämmelsen är utformad på så sätt att den avser EU-förordningen i en viss angiven lydelse, så kallad statisk hänvisning. Det innebär att ändringar som görs i EU-förordningen efter den tidpunkt som pekas ut i hänvisningen inte kommer att påverka innebörden av den nationella bestämmelsen.

## Offentliggörande

**11 §** Kammarkollegiet ska göra uppgifter i anmälningar om registrering, meddelanden om ändrade förhållanden och redovisningar om påverkanskommunikation tillgängliga för allmänheten på sin webbplats.

Kammarkollegiet ska på det sätt som anges i första stycket göra uppgifter tillgängliga om myndighetens beslut om föreläggande vid vite enligt 14 §.

Om en person till Kammarkollegiet har framfört en invändning mot uppgifter om sig själv i en redovisning enligt 7 § får Kammarkollegiet göra uppgifter om invändningen tillgängliga på det sätt som anges i första stycket.

Paragrafen beskriver Kammarkollegiets ansvar för att göra uppgifter tillgängliga för allmänheten. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.1 och 13.10.3.

I *första stycket* anges att Kammarkollegiet ska göra uppgifter i anmälningar, inklusive meddelanden om ändrade förhållanden, och uppgifter i redovisningar tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Lagens syfte är att ge allmänheten insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, se 1 §. Det är viktigt, för förverkligandet av syftet, att allmänheten ges tillgång till de uppgifter som ska lämnas i anmälningar och redovisningar på ett enkelt och lättillgängligt sätt. Detta är skälet till att uppgifterna ska finnas tillgängligt på internet och gå att nå från Kammarkollegiets webbplats.

Vidare ska Kammarkollegiet, enligt *andra stycket*, göra uppgifter tillgängliga om myndighetens beslut om föreläggande vid vite.

Av 14 § framgår att Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen, och får förena sådant föreläggande med vite, se också kommentaren till den paragrafen. Beslut om föreläggande vid vite ska alltså publiceras på

internet, inklusive skälen för beslutet. Möjligheten att förelägga vid vite är avsedd att användas i de fall då mottagaren annars inte bedöms rätta sig efter föreläggandet. Oftast har mottagaren först förelagts utan att föreläggandet har varit förenat med vite. Sådana vanliga förelägganden kommer alltså inte att publiceras utan endast de där Kammarkollegiet har bedömt att det finns anledning att förena föreläggandet med vite.

Ordningen att beslut om föreläggande vid vite ska publiceras på internet bör främja efterlevnaden av lagen. Det finns i övrigt inga sanktioner som den som bryter mot lagen kan drabbas av. En sådan ordning ger också möjlighet att nå ut till alla redovisningsskyldiga med information om lagens innebörd i olika avseenden. Besluten bör således kunna tjäna som vägledning för samtliga aktörer.

Om Kammarkollegiet ansöker om utdömande av vitet ska domstolens beslut inklusive skälen för beslutet också publiceras.

*Tredje stycket* anger att om en person har invänt mot uppgifter om sig själv i en publicerad redovisning får Kammarkollegiet göra uppgifter om invändningen tillgängliga på webbplatsen. Detta kan gälla politiska beslutsfattare eller politiska beslutsfattares medarbetare. Det kan också gälla en klient i ett fall när en konsult har lämnat uppgift om klienten.

Av 13 § framgår att en anmälan från den som uppgifterna rör kan ge anledning till att Kammarkollegiet utreder om uppgifter i till exempel en redovisning om påverkanskommunikation är felaktiga. Om Kammarkollegiet kommer fram till att de är felaktiga kan det leda till att uppgifterna rättas. Om det inte kan klarläggas om invändningen har fog för sig har Kammarkollegiet möjlighet att publicera invändningen eller en markering om att en invändning har gjorts. I paragrafen anges att Kammarkollegiet *får* göra detta. Om den påstått felaktiga uppgiften ändras eller tas bort finns det i regel ingen anledning att publicera invändningen. Myndigheten har härigenom också möjlighet att välja att inte publicera invändningar som rör bagateller eller på annat sätt kan anses ovidkommande.

I sammanhanget kan nämnas att det också finns en rätt enligt artikel 16 i EU:s dataskyddsförordning att få felaktiga personuppgifter om sig själv rättade.

## Tillsyn

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

Paragrafen anger att Kammarkollegiet är tillsynsmyndighet över lagen och eventuella föreskrifter som kan komma att meddelas i anslutning till den. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.4.

Kammarkollegiet är tillsynsmyndighet även för lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier. Att samma myndighet ansvarar för administration av och tillsyn över båda lagarna har ansetts vara en fördel.

**13 §** Om en anmälan från den som uppgifterna rör, någon enskild eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, ska Kammarkollegiet utreda om

1. någon som enligt denna lag är skyldig att anmäla sig för registrering eller meddela ändring av uppgifter i anmälan för registrering eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid,

2. uppgifter i en anmälan för registrering eller i meddelande om ändring av uppgifter i en sådan anmälan eller i anmälan om att personen inte längre uppfyller kraven för skyldighet att anmäla sig för registrering är bristfälliga eller felaktiga, eller

3. uppgifter i en redovisning om påverkanskommunikation är bristfälliga eller felaktiga.

Paragrafen behandlar hur Kammarkollegiets tillsyn ska utövas. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.2.

Av paragrafen framgår att en utredning kan föräledas av att någon hör av sig till Kammarkollegiet eller av att myndigheten uppmärksammas på annat sätt eller själv upptäcker en omständighet som ger anledning till närmare undersökning. Vidare innehåller paragrafen en uppräkningspunkt i punktform av vad en sådan utredning kan avse.

I *punkten 1* anges att en utredning kan avse om någon som enligt lagen är skyldig att anmäla sig för registrering eller meddela ändring av uppgifter eller lämna redovisning om påverkanskommunikation inte har gjort det i föreskriven tid.

I *punkten 2* anges att en utredning också kan avse om uppgifter är bristfälliga eller felaktiga i en anmälan för registrering eller ändringsanmälan eller anmälan om att tas bort som registrerad.

Slutligen anges i *punkten 3* att en utredning kan avse om uppgifter är bristfälliga eller felaktiga i en redovisning om påverkanskommunikation.

Avsikten med utformningen av paragrafen och lagen i övrigt är att kontrollen i första hand ska utövas av allmänheten. Den kontroll som tillsynsmyndigheten utövar ska vara begränsad. Endast när en anmälan från den som uppgifterna rör eller någon annan eller andra omständigheter ger särskild anledning till det, är tillsynsmyndigheten skyldig att utreda om någon har brustit i fullgörandet av sina skyldigheter på ett korrekt sätt enligt lagen.

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

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Andra stycket gäller inte föreläggande som riktar sig till myndighet eller annat offentligt organ som inte är ett offentligt företag.

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om Kammarkollegiets befogenheter i egenskap av tillsynsmyndighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.3.

I *första stycket* anges att Kammarkollegiet får besluta de förelägganden som behövs för de syften som anges där, nämligen för tillsynen och för att de som bedriver påverkanskommunikation ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen.

Enligt vad som anges i *andra stycket* får ett beslut om föreläggande förenas med vite.

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

*Tredje stycket* innehåller en undantagsbestämmelse i förhållande till andra stycket. Där anges att ett föreläggande som riktar sig till en myndighet eller annat offentligt organ inte får förenas med vite. Ett föreläggande som riktar sig till ett offentligt företag får emellertid förenas med vite, vilket också framgår. Se kommentaren till 4 § andra stycket 2 när det gäller vad som i denna lag avses med offentligt organ respektive offentligt företag.

## Överklagande

**15 §** Beslut om föreläggande enligt 14 § andra stycket får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om överklagande. Övervägandena finns i avsnitt 13.10.3.

Av *första stycket* framgår att de enda beslut enligt lagen som får överklagas är beslut om föreläggande vid vite.

Beslut om föreläggande som inte är förenade med vite får inte överklagas. Detta innebär också att myndigheter och andra offentliga organ, mot vilka föreläggande vid vite inte kan meddelas, enligt 14 § tredje stycket, inte får överklaga några av Kammarkollegiets beslut enligt lagen.

I *andra stycket* anges att det krävs prövningstillstånd hos kammarrätten vid överklagande av förvaltningsrättens beslut.

## Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

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

2. De som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft får ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet senast 60 dagar efter dagen för ikraftträdandet och behöver inte i anmälan ange datum då de började bedriva påverkanskommunikation.

*Punkten 1* föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Lagen tillämpas därmed på påverkanskommunikation som bedrivs från och med lagens ikraftträdande.

Av *punkten 2* framgår att de som bedriver påverkanskommunikation när lagen träder i kraft har längre tid på sig att ge in anmälan för registrering till Kammarkollegiet, nämligen 60 dagar räknat från dagen för lagens ikraftträdande. De behöver inte heller ange datum då de började bedriva påverkanskommunikation. Det huvudsakliga skälet till att denna uppgift ska anges av dem som börjar bedriva påverkanskommunikation efter att lagen har trätt i kraft är att Kammarkollegiet ska kunna avgöra om anmälan har gjorts inom föreskriven tid, se kommentaren till 5 § andra stycket femte punkten. Eftersom tiden i detta fall ska räknas från lagens ikraftträdande så behövs uppgiften inte.

När det gäller de återkommande redovisningar som de registrerade ska lämna om sin påverkanskommunikation kommer de första redovisningarna att ges in till Kammarkollegiet den 1 juni 2027, gällande perioden januari till april det året.

Redovisningar innehållande uppgifter om ekonomiska aspekter på bedriven påverkanskommunikation kommer att ges in till Kammarkollegiet första gången den 1 februari 2028, gällande kalenderåret 2027.

Övervägandena finns i avsnitt 14.2.

## 16.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

### Ord och uttryck i lagen

#### 2 §

I lagen avses med

*parti*: ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

*ledamot*: en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

*ersättare för ledamot*: en ersättare för en ledamot av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet,

*bidrag*: prestationer i form av pengar, varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster,

*bidragsgivare*: den som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller sidoorganisation till parti, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan,

*uppgift om bidragsgivarens identitet*: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,

*uppgift om långgivarens identitet*: uppgift om namn och antingen personnummer eller organisationsnummer eller adress,

*anonymt bidrag*: ett bidrag från någon vars identitet mottagaren inte känner till och inte heller utan betydande svårighet kan ta reda på,

*utländskt bidrag*: ett bidrag från en fysisk person som inte är svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige eller från en juridisk person som inte är svensk, och

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



I paragrafen definieras några för lagens tillämpning viktiga begrepp. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.2, 10.6.3 och 11.3.

Tre nya begrepp med definitioner har lagts till i paragrafen.

Tillägget av begreppet *bidragsgivare* syftar till att tydliggöra vad som gäller om ett bidrag förmedlas av annan än givaren. Bidragsgivare ska i insynslagens mening den vara som har lämnat ett bidrag i syfte att det ska komma ett visst parti eller sidoorganisation till parti, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat tillhanda, eller med vetskap om att så kommer att ske, oavsett om bidraget har förmedlats av annan.

Förmedlar ett bidrag gör en person (fysisk eller juridisk) som lämnar vidare ett bidrag (i pengar, varor eller tjänster) som givaren har gett personen i uppdrag att lämna till partiet eller kandidaten, eller som givaren har lämnat till personen med vetskap om att det kommer att lämnas vidare till partiet eller kandidaten.

Ett förmedlat bidrag får alltså tas emot av ett parti eller dess sidoorganisation, ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat för parti endast om mottagaren känner till eller får uppgift om bidragsgivarens identitet och hur stort bidrag den aktuella givaren har lämnat. Om mottagaren inte känner till eller får dessa uppgifter är bidraget att betrakta som ett anonymt bidrag och ska hanteras som ett sådant, se 10 §.

Det är partiets eller kandidatens ansvar att se till att få uppgift om ursprunglig givare när ett bidrag förmedlas av annan, och att inte ta emot bidraget om uppgifterna är bristfälliga. Detta förutsätter att partiet eller kandidaten känner till att bidraget har förmedlats av annan. Ett parti eller en kandidat som misstänker, eller har anledning att misstänka, att ett bidrag har förmedlats av annan, är dessutom skyldigt att ta reda på om så är fallet i enlighet med vad som anges i 21 a §, se kommentaren till den paragrafen.

Begreppet *uppgift om långgivarens identitet* har lagts till med anledning av att det har lagts till en bestämmelse om att uppgift om detta ska anges i förenings, ledamots eller ersättares redovisning om lånets värde på redovisningsperiodens sista dag överstiger en beloppsgräns, se 22 b § och kommentaren till den paragrafen. Uppgifterna motsvarar vad som avses med uppgift om bidragsgivarens identitet.

Tillägget av begreppet *utländskt bidrag* föranleds av att det införs ett förbud mot utländska bidrag i den nya paragrafen 9 a §, se kommentaren till den paragrafen.

Som framgår av definitionen av begreppet bidrag, tidigare i denna paragraf, omfattas inte bara prestationer i form av pengar, utan även i form av varor, tjänster och annat som har tagits emot helt eller delvis utan någon motprestation med undantag för sedvanligt frivilligt arbete och sedvanliga gratistjänster. Lån som har tagits emot på villkor som inte är marknadsmässiga är till exempel att anse som bidrag, se prop. 2013/14:70 s. 53.

Ett bidrag ska anses vara utländskt om det har lämnats av en fysisk eller juridisk person som inte uppfyller vissa krav med avseende på koppling till Sverige.

När det gäller fysiska personer är kravet att personen ska vara svensk medborgare eller folkbokförd i Sverige. Svenska medborgare som bor utomlands ska alltså kunna ge bidrag utan att de anses vara utländska, och detsamma ska gälla personer som inte är svenska medborgare men som är folkbokförda i Sverige.

Definitionen är visserligen avsedd att på ett generellt plan knyta an till bestämmelserna om rösträtt vid val i Sverige men är likväl genom krav på medborgarskap eller folkbokföring utformad så att den ska vara enkel att tillämpa för partier och kandidater. Det uppkommer därmed vissa skillnader från bestämmelserna om rösträtt.

Skillnaderna innebär både att bidrag från vissa personer som saknar rösträtt vid val i Sverige inte anses som utländska och att bidrag från vissa personer med rösträtt vid val i Sverige anses som utländska. För rösträtt vid val till riksdagen krävs det att personen är svensk medborgare och någon gång har bott i Sverige (3 kap. 4 § första stycket regeringsformen). Rösträtt vid kommunal- och regionval har den som är folkbokförd i kommunen eller regionen och har varit folkbokförd i Sverige i minst tre år samt är unionsmedborgare eller medborgare i Island eller Norge (1 kap. 7 § första stycket kommunallagen [2017:725]). Vidare finns det en mindre grupp personer som utan att vara folkbokförda här ändå har rösträtt i sådana val, unionsmedborgare som har full immunitet och bor i Sverige, se 1 kap. 5 § andra stycket och 7 § andra stycket kommunallagen samt 5 § andra stycket folkbokföringslagen (1991:481). Bidrag från den gruppen kommer, trots att de har rösträtt i Sverige, att räknas som utländska bidrag och därmed omfattas av förbudet i 9 a §.

Kravet på folkbokföring innebär vidare att det kan finnas personer som har bott i Sverige under lång tid, vars bidrag kommer att anses vara utländska. Detta gäller i vissa fall utlänningar som har beviljats

uppehållstillstånd med tillfälligt skydd och som kan antas komma att vistas i landet med stöd av tillståndet under kortare tid än tre år, se 4 § folkbokföringslagen.

När det gäller juridiska personer är kravet att det ska vara en svensk juridisk person för att bidraget inte ska anses utländskt.

Redan i dag innebär insynslagens bestämmelser att partier och kandidater behöver ha som rutin att tillse att de i fråga om alla bidragsgivare har uppgift om dels namn, dels personnummer eller organisationsnummer eller adress. I princip är det fortsatt samma uppgifter som de behöver ha för att kunna avgöra om givaren är utländsk eller inte. En skillnad från innan i fråga om fysiska personer är emellertid att om de inte har personnummer, och kan se att det är ett svenskt sådant, så behöver de säkerställa att personen har folkbokföringsadress i Sverige.

Detta innebär att det kan uppstå en mindre diskrepans mellan vad partier och kandidater behöver kontrollera för att kunna avgöra om en givare som är en fysisk person är utländsk eller inte och vilka uppgifter om bidragsgivarens identitet som de behöver ange i sin redovisning enligt insynslagen.

## Skyldighet att redovisa intäkter, *kostnader, tillgångar och skulder*

### Vilka som ska lämna *redovisning* och vad den ska avse

#### 3 §

Ett parti ska redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå *vilka medel som verksamheten har och vilka medel som har kommit in till verksamheten, varifrån medlen kommer och vad de har använts till.*

*Redovisningen* ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna redovisning om sin verksamhet.

Paragrafen innehåller en grundläggande bestämmelse om vad ett partis redovisning enligt lagen ska avse. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.

I paragrafens *första stycke* har vissa tillägg och ändringar gjorts för att anpassa dess innehåll till att redovisningen utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder.

Det *andra stycket* är oförändrat bortsett från en redaktionell ändring bestående i att ordet intäktsredovisning har ändrats till redovisning.

## Förbud mot anonyma och utländska bidrag

### 9 §

Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot anonyma bidrag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om förbud mot anonyma bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1.

Paragrafen har ändrats på så sätt att den beloppsgräns för förbudet som tidigare fanns (0,05 prisbasbelopp) har tagits bort. Detta innebär att förbudet för de som anges i paragrafen att ta emot anonyma bidrag nu gäller utan beloppsgräns. I 2 § finns en definition av vad ett anonymt bidrag är.

Det bör observeras att det inte heller är tillåtet att ta emot anonyma bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp. Även när det gäller så små bidrag krävs det att mottagaren känner till eller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet. Där emot ställs inte samma stränga krav på hanteringen av bidrag vars värde inte överstiger denna beloppsgräns (jämför prop. 2017/18:55 s. 71–72 och 84–85). Men om det finns anledning att misstänka att detta utnyttjas för att kringgå lagstiftningen är den redovisningskyldiga föreningen eller personen skyldig att agera, se 21 a § och kommentaren till den paragrafen.

### 9 a §

*Partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier får inte ta emot utländska bidrag, bortsett från mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete och bidrag från Europeiska unionens institutioner.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om förbud mot att ta emot utländska bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 11.2 och 11.3.

Genom paragrafen införs ett förbud, för samma fysiska och juridiska personer som omfattas av förbudet mot anonyma bidrag enligt 9 §, att ta emot utländska bidrag. I 2 § finns en definition av vad ett utländskt bidrag är, se även kommentaren till den paragrafen.

Av paragrafen framgår att mindre bidrag som är avsedda att täcka utgifter i samband med internationellt partipolitiskt samarbete inte omfattas av förbudet. I detta ligger att det även fortsatt ska vara tillåtet att delta i till exempel ett möte för internationellt erfarenhetsutbyte med partier från andra länder där arrangören betalar för resa, boende, kost och liknande. En förutsättning är att det rör sig om mindre bidrag till täckande av sådana utgifter. Bidrag i övrigt från partier i andra länder, till valkampanj och annat politiskt arbete, ska inte vara tillåtna.

Vidare framgår av paragrafen att bidrag från Europeiska unionens institutioner inte omfattas av förbudet. Bestämmelsen innebär att det också fortsatt ska vara tillåtet att ta emot bidrag från Europeiska unionens allmänna budget, till exempel sådana bidrag som Europaparlamentet lämnar till europeiska partier eller stiftelser och som kan komma svenska partier eller kandidater som deltar i val till Europaparlamentet till del.

Det bör observeras att det inte heller är tillåtet att ta emot utländska bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp. Även när det gäller så små bidrag krävs det att mottagaren känner till eller utan betydande svårighet kan ta reda på bidragsgivarens identitet. Där emot ställs inte samma stränga krav på hanteringen av bidrag vars värde inte överstiger denna beloppsgräns (jämför prop. 2017/18:55 s. 71–72 och 84–85). Men om det finns anledning att misstänka att detta utnyttjas för att kringgå lagstiftningen är den redovisningskyldiga föreningen eller personen skyldig att agera, se 21 a § och kommentaren till den paragrafen.

## 10 §

Om det har lämnats ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* som inte får tas emot enligt 9 *eller 9 a §§*, ska *det* betalas tillbaka till givaren. Om detta inte bedöms vara möjligt, ska *det* betalas in till Kammarkollegiet. Återbetalning eller inbetalning ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskapsår eller kalenderår då bidraget togs emot. Vid inbetalning till Kammarkollegiet ska uppgift lämnas om vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som bidraget har lämnats till.

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

Belopp som har betalats in till Kammarkollegiet tillfaller staten.

Paragrafen beskriver vad den ska göra som har tagit emot ett förbudet anonymt eller utländskt bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1 och 11.4.

I paragrafen hänvisas till 9 § där beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag har tagits bort samt till 9 a § som föreskriver förbud mot att ta emot utländska bidrag.

I båda fallen gäller, liksom tidigare i fråga om den som har tagit emot ett anonymt bidrag, att bidraget ska betalas tillbaka eller, om det inte kan ske, betalas in till Kammarkollegiet.

I övriga delar är paragrafen oförändrad.

## *Redovisningen*

### **Vad en redovisning ska innehålla**

#### *11 §*

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

*Intäkter ska redovisas indelat i*

1. stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier,
2. stöd enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer,
3. stöd enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen,
4. partistöd som har betalats till partiet med stöd av 4 kap. 29 och 30 §§ kommunallagen (2017:725),
5. statligt eller kommunalt stöd till en ungdomsorganisation,
6. medlemsavgifter,
7. intäkter från försäljningar och lotterier,
8. intäkter från insamlingar av kontanter,
9. bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder,
10. *finansiella intäkter, och*
11. övriga intäkter.

*Andra* stycket 8 och 9 gäller även för intäkter i en verksamhet som bedrivs i bolag eller i någon annan verksamhetsform, om den ideella förening som *redovisningen* avser har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Detsamma gäller för intäkter i en stiftelse som är knuten till den ideella föreningen. Sådana intäkter ska anges särskilt i *redovisningen*.

*Kostnader ska redovisas indelat i*

1. externa kostnader,
2. personalkostnader,
3. finansiella kostnader, och
4. övriga kostnader.

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

*Tillgångar ska redovisas indelat i*

1. anläggningstillgångar och
2. omsättningstillgångar.

*Skulder ska redovisas indelat i*

1. lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och
2. övriga skulder.

Paragrafen beskriver vad en redovisning för en ideell förening inom ett parti eller en sidoorganisation ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1, 10.6.2 och 10.6.3.

Tillägget i *första stycket* tydliggör att föreningens samtliga intäkter och kostnader under tidsperioden för redovisningen samt värdet av dess tillgångar och skulder på tidsperiodens sista dag ska anges i redovisningen. Vidare har det som tidigare var det första stycket delats upp i två, så att dess innehåll numera finns i paragrafens första och andra stycke.

Paragrafens *andra stycke*, som tidigare utgjorde en del av det första stycket, anger vilka kategorier intäkter som ska redovisas särskilt i redovisningen, det vill säga som intäkterna ska delas in i. Detta är oförändrat förutom den förändringen att finansiella intäkter ska anges som en särskild kategori.

*Tredje stycket* (tidigare andra stycket) är oförändrat bortsett från redaktionella ändringar med anledning av den förändrade styckesindelningen och att ordet intäktsredovisning har ändrats till redovisning.

*Fjärde och femte styckena* är nya och anger vilka kategorier kostnader som ska anges särskilt i redovisningen. Det framgår att kostnaderna ska kategoriseras på två olika sätt.

Det ena sättet, som framgår av fjärde stycket, utgår från typ av kostnad med fyra huvudsakliga kategorier som anges i *punkterna 1–4* i stycket. Dessa kategorier är externa kostnader, personalkostnader, finansiella kostnader och övriga kostnader. Kategorierna samman-

faller med de som i allmänhet finns i årsredovisningar och årsbokslut. Se också 22 a § där det anges att det i redovisningen ska anges vad de externa respektive övriga kostnaderna huvudsakligen avser, och kommentaren till den paragrafen.

Det andra sättet att kategorisera kostnaderna, som framgår av femte stycket, utgår från aktivitet och har bara en kategori: kostnader för valkampanj. Kostnader för valkampanj är alltså inte en ytterligare kategori vid sidan av de kategorier som anges i fjärde stycket utan ett annat sätt att dela in kostnaderna. De kostnader som redovisas enligt kategorierna i det fjärde stycket kan ingå i kostnaderna som redovisas enligt kategorin kostnader för valkampanj och tvärtom. Detta markeras också i stycket genom formuleringen att det i redovisningen ska anges hur mycket av samtliga kostnader som har använts för valkampanj.

I vissa fall kan de vara svårt att med exakthet ange vilka kostnader som har avsett valkampanj. Det får då bli fråga om en ungefärlig uppskattning. För partier kan exempelvis redovisningen av kostnader för valkampanj ske genom att ange vilka medel som har anslagits i partiets valbudget.

I *sjätte stycket* – som också är nytt – anges att tillgångar ska redovisas samt, i punktform, vilka kategorier som de ska delas in i. Kategorierna är övergripande och sammanfaller med de som i allmänhet finns i årsredovisningar och årsbokslut, nämligen anläggningstillgångar (*punkten 1*) och omsättningstillgångar (*punkten 2*).

Det *sjunde stycket* är även det nytt och anger att skulder ska redovisas samt, i punktform, vilka kategorier som de ska delas in i.

Av *punkten 1* framgår att den första kategorin är lån från enskilda. Se också 22 b § och kommentaren till den paragrafen angående att i fråga om lån vars värde överstiger den beloppsgräns som anges där ska uppgift om långivarens identitet anges i redovisningen.

Av *punkten 2* framgår att den andra kategorin är övriga skulder.

## 12 §

En *redovisning* för en ledamot eller en ersättare för en ledamot ska innehålla uppgifter om storleken av sådana intäkter, *kostnader och skulder* som avses i 11 § *andra stycket 7–9, femte stycket och sjunde stycket 1*.



Paragrafen behandlar vad en redovisning för en ledamot eller ersättare för ledamot ska innehålla för uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.1 och 10.6.3.

I paragrafen har tillägg gjorts med innebörd att redovisningsskyldigheten för ledamöter och ersättare för ledamöter utökats till att omfatta vissa uppgifter om kostnader och skulder. Såvitt avser kostnader ska redovisningen innehålla uppgifter om storleken av kostnader för valkampanj. Redovisningen behöver inte innehålla några uppgifter om tillgångar. När det gäller skulder ska redovisningen innehålla uppgift om storleken av skulder i form av lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, och övriga skulder. Se också 22 b § och kommentaren till den paragrafen angående att i fråga om lån vars värde överstiger den beloppsgräns som anges där ska uppgift om långivarens identitet anges i redovisningen.

Det bör noteras att ledamöters och ersättares redovisning ska avse deras verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare för ledamot, se 5 §. Redovisningen ska alltså inte avse deras privata ekonomi.

## Bidrag

### 17 §

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser rörande bidrag som lämnas i annat än pengar. Övervägandena finns i avsnitt 10.4.

*Första stycket* är oförändrat.

Det *andra stycket*, som är nytt, innehåller ett förtydligande av var gränsen i ett visst avseende går för vilka bidrag som behöver redovisas.

Ibland är det inte möjligt eller kräver mycket arbete i form av efterforskningar eller på annat sätt, för att ett parti eller en ledamot ska kunna redovisa något som ett bidrag. Det kan till exempel vara fråga om en tjänst eller vara som i någon mån kan sägas gynna partiet eller ledamoten men som partiet eller ledamoten inte har tillräcklig kännedom om för att kunna redovisa. Partiet eller ledamoten har

kanske inte heller möjlighet att tacka nej till bidraget. Pengar och varor kan mottagaren i allmänhet välja att inte ta emot, men samma sak gäller inte alltid tjänster. Det skulle till exempel kunna vara fråga om en politisk reklamkampanj i traditionella medier eller i sociala medier.

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

Noteras kan i sammanhanget att enligt bokföringslagens bestämmelser behöver en affärshändelse som avser mottagandet av en gåva inte bokföras, under förutsättning att gåvans marknadsvärde är svårbestämbart men kan antas vara lågt, och det är förenligt med god redovisningssed (5 kap. 1 § andra stycket bokföringslagen [1999:1078]). Sådana bidrag behöver inte heller tas upp i redovisningen enligt insynslagen.

## 19 §

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om redovisning av mottagna anonyma bidrag. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.2.

I paragrafen har en ändring gjorts som innebär att alla anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 prisbasbelopp ska redovisas i enlighet med vad som anges där, inte endast anonyma bidrag som inte överstiger 0,05 prisbasbelopp. Sedan beloppsgränsen för förbudet mot anonyma bidrag har tagits bort (se 9 § och kommentaren till den paragrafen) kan förevarande paragrafs bestämmelser i praktiken förväntas tillämpas endast på bidrag till sådan verksamhet som avses i 11 § tredje stycket. I 2 § finns en definition av vad ett anonymt bidrag är.

En redaktionell ändring har också gjorts i paragrafen bestående i att ordet intäktsredovisning har ändrats till redovisning.

## 21 §

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

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

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

Paragrafen anger vad som gäller i fråga om redovisning av bidragsgivares identitet. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.1 och 10.3.2.

*Första och andra stycket* är oförändrade bortsett från bortsett från redaktionella ändringar bestående i att ordet intäktsredovisning har ändrats till redovisning.

*I tredje stycket*, som är nytt, tydliggör vad som gäller när ett bidrag förmedlas av annan än givaren med avseende på när det ska anses lämnat och vilken form det ska anges ha i redovisningen. Med form avses om bidraget har lämnats i form av pengar, varor, tjänster eller annat. I 2 § finns en ny definition av bidragsgivare, se kommentaren till den paragrafen.

### *Skyldighet att utreda bidragsgivarens identitet i vissa fall*

## 21 a §

*Om en ideell förening inom ett parti eller ett partis sidoorganisation eller en ledamot, ersättare för ledamot eller valkandidat har anledning att misstänka att*

*a. en bidragsgivare till föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har lämnat bidrag av sådant slag och värde som avses i 21 § första och andra stycket, genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, eller*

*b. de uppgifter som föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten har om en bidragsgivarens identitet inte är korrekta eller inte är tillräckliga,*

*är föreningen, ledamoten, ersättaren för ledamot eller valkandidaten som bidraget har lämnats till skyldig att utreda saken och ta reda på bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades.*

*Första stycket gäller också bidrag som har lämnats till en sådan verksamhet som avses i 11 § tredje stycket. Den ideella förening som har ett bestämmande*

*inflytande över verksamheten eller som den är knuten till är då skyldig att utreda saken enligt första stycket.*

*Om en utredning enligt första eller andra stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på de uppgifter som anges där, ska bidraget anses vara ett anonymt bidrag.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om redovisnings-skyldigs ansvar för att förhindra att lagen kringgås på olika sätt. Över-vägandena finns i avsnitt 10.5.

Av paragrafens *första stycke* framgår att om en ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat (härefter parti eller kandidat) har anledning att misstänka att – enligt *punkten a* – en bidragsgivare har lämnat bidrag under den tidsperiod som intäkts-redovisningen avser som sammanlagt överstiger beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet (0,5 prisbasbelopp), genom att delta i insamling av kontanter eller att lämna flera bidrag som inte överstiger 0,005 prisbasbelopp eller på annat sätt, ska partiet eller kandidaten vara skyldig att utreda saken och ta reda på de uppgifter som saknas.

Detsamma ska gälla om ett parti eller en kandidat har anledning att misstänka att – enligt *punkten b* – ett bidrag har förmedlats av annan och inte har tillräcklig kännedom om bidragsgivaren eller att informationen om bidragsgivaren är inkorrekt eller otillräcklig av något annat skäl. Punkten b ska läsas tillsammans med definitionen av bidragsgivare i 2 § och förtydligandet i 21 § tredje stycket. Se också kommentarerna till nämnda paragrafer.

Omständigheter som kan anses ge partiet eller kandidaten anledning att misstänka att ett bidrag har förmedlats via en mellanhand, eller att bidrag från en och samma givare har lämnats till ett sådant värde att mottagaren är skyldig att redovisa bidragsgivarens identitet kan exempelvis vara att givaren är en insamlingsstiftelse eller annan juridisk person som har som ändamål att bedriva insamling. Mottagaren bör då kontakta givaren och fråga om bidraget avser medel som har samlats in till förmån för partiet. Ett annat exempel är om flera bidrag lämnas inom en kort tidsperiod, som precis understiger beloppsgränsen för redovisning av bidragsgivarens identitet, och det går att se att givarna har en koppling till varandra. Det kan vara fråga om närstående personer eller juridiska personer som alla har koppling till samma fysiska person. Om det finns omständigheter av nu nämnda eller andra slag som ger anledning till miss-

tanke, är partiet eller kandidaten alltså skyldig att ta reda på om det förhåller sig så att bidrag har förmedlats av annan än givaren eller att bidrag från en och samma givare har lämnats till ett sådant värde att mottagaren är skyldig att redovisa bidragsgivarens identitet.

Det är viktigt att partier och kandidater informerar bidragsgivare om regelverkets innebörd och vilken information som bidragsgivare ska lämna till partiet eller kandidaten.

I *andra stycket* klargörs att vad som sägs i första stycket också gäller bidrag som lämnas till bolag eller annan verksamhet, som partiet har ett bestämmande inflytande över samt stiftelse som är knuten till den partiet. Det är emellertid den ideella förening som har ett bestämmande inflytande över verksamheten eller som den är knuten till som då är skyldig att utreda saken enligt första stycket.

Av det *tredje stycket* framgår att bidraget eller bidragen ska anses vara anonyma om en sådan utredning som anges i första stycket inte genomförs eller om det inte med tillräcklig säkerhet går att ta reda på uppgift om bidragsgivarens identitet, vilket slags bidrag som har lämnats, bidragets storlek och under vilket räkenskaps- eller kalenderår som bidraget lämnades. Det ska i så fall hanteras i enlighet med vad som gäller för anonyma bidrag. Detta innebär för förening, ledamot eller ersättare för ledamot som omfattas av förbudet mot anonyma bidrag att bidraget inte får tas emot. Om bidraget har lämnats till bolag eller annan verksamhet, som partiet har ett bestämmande inflytande över, eller stiftelse som är knuten till partiet, innebär det att bidraget ska redovisas som ett mottaget anonymt bidrag.

## **Kostnader**

### **22 a §**

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

Paragrafen innehåller en bestämmelse om hur kostnader i kategorierna externa kostnader och övriga kostnader ska redovisas. Övergångena finns i avsnitt 10.6.3.

Det framgår att i fråga om kategorierna externa kostnader och övriga kostnader ska det i redovisningen anges vad kostnaderna

huvudsakligen avser. En motsvarande bestämmelse finns sedan tidigare i fråga om kategorin övriga intäkter i 22 §.

### *Skulder*

#### *22 b §*

*För lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska uppgift om långgivarens identitet anges särskilt i redovisningen om lånets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp den sista dagen på det räkenskapsår eller kalenderår som redovisningen avser.*

*Vid bedömningen av lånets värde ska lån från samma långgivare läggas samman och betraktas som ett enda lån.*

Paragrafen, som är ny, anger vad som gäller i fråga om redovisning av långgivares identitet. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.3.

Bestämmelsen följer samma mönster som bestämmelsen om redovisning av bidragsgivares identitet i 21 §. Lån kan i väl så hög grad som bidrag riskera att försätta mottagaren i en beroendesituation i förhållande till givaren.

Det finns en definition av uppgift om långgivarens identitet i 2 §, se kommentaren till den paragrafen.

### **Yttrande av revisor**

#### *23 §*

Om den som ska lämna *redovisningen* är skyldig att utse en revisor enligt stadgarna eller lag, ska *redovisningen* granskas av revisorn.

*Om skyldighet enligt första stycket inte finns ska redovisningen granskas av en särskild granskare, som den som ska lämna redovisningen ska utse. Detta gäller inte redovisning av en ledamot eller en ersättare för en ledamot.*

Granskningen ska avse om *redovisningen* har upprättats i enlighet med 3–22 §§. Granskningen ska vara så ingående och omfattande som god revisionssed kräver.

Revisorn eller den särskilda granskaren ska lämna ett skriftligt yttrande över granskningen. Yttrandet ska fogas till *redovisningen*.

Paragrafen innehåller bestämmelser om revisors granskning av redovisning enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.7.

*Första stycket* är oförändrat bortsett från den redaktionella ändringen att ordet intäktsredovisning har ändrats till redovisning och att ordet revisionslagen (1999:1079) har ersatts av lag.

*Andra stycket*, som är nytt, innehåller en ny bestämmelse som innebär att alla föreningar inom partier och sidoorganisationer kommer vara skyldiga att låta granska redovisningen och foga ett yttrande över granskningen till redovisningen. Om de är skyldiga, enligt lag eller sina stadgar, att utse en revisor ska revisorn vara den som utför granskningen. Detta framgår av första stycket och gäller sedan tidigare. Det som är nytt är att de som inte har en revisor ska utse en särskild granskare.

Även *tredje och fjärde styckena* är oförändrade bortsett från redaktionella ändringar bestående i att ordet intäktsredovisning har ändrats till redovisning och en följdändring på grund av den nya bestämmelsen i andra stycket bestående i tillägget att yttrande även kan lämnas av en särskild granskare.

## När och hur en *redovisning* ska ges in

### 25 §

En ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier ska alltid ge in en *redovisning* enligt 24 §. Detsamma gäller för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation.

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

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från redovisningsskyldighet enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.6.4.

Paragrafen är oförändrad bortsett från redaktionella ändringar för att anpassa dess innehåll till att redovisningen utökas till att om-

fatta kostnader, tillgångar och skulder. Ordet intäktsredovisning har också ändrats till redovisning.

Trots att redovisningsskyldigheten enligt 11 § utökas till att omfatta kostnader, tillgångar och skulder, är det även fortsatt intäkterna som avgör om en förening, ledamot eller ersättare för ledamot är redovisningsskyldig eller inte.

## Offentliggörande

### 27 §

Kammarkollegiet ska göra *redovisningarna* tillgängliga för allmänheten på sin webbplats. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares *eller långgivares* identitet som avses i 21 § *eller* 22 b §, om bidragsgivaren *eller långgivaren* är en fysisk person.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats också göra uppgifter tillgängliga om inbetalningar som har gjorts till myndigheten enligt 10 § avseende anonyma bidrag *eller utländska bidrag* som inte får tas emot. Det ska framgå hur stort belopp som har betalats in och vilken ideell förening, ledamot, ersättare för en ledamot eller valkandidat som har gjort inbetalningen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om offentliggörande av uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

I paragrafens *första stycke* har vissa tillägg och ändringar gjorts för att anpassa dess innehåll till att redovisningsskyldigheten har utökats till att omfatta uppgift om långgivares identitet. I likhet med vad som redan gäller för identitetsuppgifter om bidragsgivare som är fysiska personer ska Kammarkollegiet inte publicera sådana uppgifter om långgivare som är fysiska personer på internet. Ordet intäktsredovisning har också ändrats till redovisning.

Det *andra stycket* innehåller vissa tillägg och ändringar för att anpassa dess innehåll till att det har införts ett förbud mot utländska bidrag. Om någon betalar in ett mottaget sådant bidrag till Kammarkollegiet i enlighet med 10 § ska Kammarkollegiet publicera uppgifter om detta på sin webbplats.



## Tillsyn

### 31 §

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

1. någon som enligt denna lag är skyldig att ge in en *redovisning* inte har gjort det,
2. en *redovisning* är felaktig, eller
3. någon har tagit emot ett anonymt bidrag *eller ett utländskt bidrag* i strid med 9, 9 a och 10 §§.

I paragrafen anges hur Kammarkollegiet ska utöva sin tillsyn över att lagen följs. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.

Tillsynens inriktning ska huvudsakligen vara densamma som i dag. Ordet intäktsredovisning har också ändrats till redovisning och tillägg har gjorts för att anpassa dess innehåll till att det har införts ett förbud mot utländska bidrag.

## Förseningsavgift och särskild avgift

### 33 §

Om en utredning enligt 31 § 2 visar att intäkter, *kostnader, tillgångar eller skulder* har utelämnats eller redovisats med för lågt belopp, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har lämnat *redovisningen*. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som motsvarar *summan av* de felaktigt eller icke redovisade *beloppen*, dock högst 100 000 kronor.

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

- 20 000 kronor för en ideell förening på central nivå inom ett parti som har mandat i riksdagen eller Europaparlamentet eller annars får stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier och för en ideell förening på central nivå inom ett sådant partis sidoorganisation, och
- 5 000 kronor för en annan ideell förening, en ledamot och en ersättare för en ledamot.

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

Paragrafen innehåller bestämmelser om sanktioner. Övervägandena finns i avsnitt 10.8.1 och 11.5.

Av *första stycket* framgår att en särskild avgift ska tas ut i vissa fall. Sedan tidigare framgår av stycket att om en utredning visar att en redovisningsskyldig har utelämnat en intäkt i redovisningen ska en särskild avgift tas ut, med ett belopp som motsvarar den felaktiga eller icke redovisade intäkten, dock högst 100 000 kronor. Det har i stycket införts ändringar med innebörd att motsvarande ska gälla om en kostnad, tillgång eller skuld har utelämnats. Den särskilda avgiften ska motsvara summan av de belopp som har utelämnats, oavsett om dessa avser intäkter, kostnader, tillgångar eller skulder. Den särskilda avgiften ska dock aldrig överstiga 100 000 kronor.

*Andra stycket* är oförändrat bortsett från redaktionella ändringar.

I *tredje stycket* anges att om en utredning visar att ett anonymt bidrag har tagits emot i strid med förbudet, ska en särskild avgift tas ut av den ideella förening eller fysiska person som har tagit emot bidraget. Den särskilda avgiften ska tas ut med ett belopp som är dubbelt så stort som det anonyma bidraget. Det har införts ändringar som innebär att detsamma ska gälla om ett utländskt bidrag har tagits emot i strid med förbudet mot det.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

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

2. Bestämmelserna om ändringar i fråga om vad en redovisning ska innehålla och om granskning och yttrande av revisor ska tillämpas för första gången på redovisning som avser kalenderåret 2027 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2027.

*Punkten 1* föreskriver att lagen träder i kraft den 1 januari 2027.

Av *punkten 2* framgår att bestämmelserna om ändringar i fråga om vad en redovisning ska innehålla och om granskning och yttrande av revisor ska tillämpas för första gången på redovisning som avser kalenderåret 2027 eller det räkenskapsår som inleds närmast efter den 1 januari 2027.

Punkterna behandlas i avsnitt 14.3.

# Reservationer

**Av ledamöterna Fredrik Ahlstedt (M), Susanne Nordström (M) och Cecilia Engström (KD)**

## **Lobbyregister**

### **Uppdraget i denna del**

Av direktivet framgår bland annat att kommittén ska analysera och ta ställning till om en reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister bör införas och hur den i så fall bör utformas och administreras.

I betänkandet föreslås att en reglering införs och det redovisas ett förslag på reglering, där det hamnar på påverkansorganisationen att rapportera vilka de träffat.

### **Vår sammanfattade hållning**

Vår mening är att det inte bör införas en i lag fastställd reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister.

Vi anser att nackdelarna av en lagreglering av ett så kallat lobbyregister väger tyngre än de möjliga fördelar som skulle kunna uppnås av en reglering och reserverar oss därför i denna del mot förslaget i betänkandet.

## Våra skäl

### *Politikens roll i det demokratiska systemet*

Vi menar att en central utgångspunkt i detta sammanhang är att skilja på den roll som politiska företrädare har i sitt uppdrag och det uppdrag som opolitiskt anställda i myndigheter och domstolar har.

Som opolitiskt anställd i de delar av offentlig förvaltning som fattar beslut som rör enskilda och företag och andra juridiska personer är det avgörande att det finns en tydlig opartiskhet och att vissa intressen inte ges företräde på ett otillbörligt sätt.

För den som tilldelats ett förtroendeuppdrag eller en anställning utifrån sitt politiska engagemang ligger däremot den främsta demokratiska uppgiften i att företräda sitt parti, sina väljare och sympatisörer. Det är därför helt legitimt för dessa att träffa påverkansaktörer i sitt uppdrag.

När det i betänkandet lyfts fram att en ökad transparens skulle ge politiska beslutsfattare incitament att försöka upprätthålla en balans i vilka de träffar och tar emot information ifrån visar det på ett grundläggande synsätt som vi således inte delar. Det är naturligtvis självklart för de flesta politiska företrädare att ta del av många olika perspektiv i olika sakfrågor. Men, det är lika självklart att det inte bör byggas upp regelverk och lagstiftning i syfte att styra de politiska beslutsfattarna i denna del.

På ett principiellt plan menar vi att det, till skillnad från anställda i offentlig förvaltning, är fullt legitimt för politiska företrädare att vara selektiva i vilka de träffar och vilka de tar emot information ifrån. De politiska företrädarna svarar ytterst mot sina väljare i allmänna val och då avgörs i vilken utsträckning de har levt upp till det förtroende som getts dem. Att en politisk företrädare aktivt valt att endast träffa representanter för ett perspektiv i en fråga kan säkert av vissa uppfattas som negativt men det är långt ifrån säkert att alla partisympatisörer ser det på det sättet. Samma sak kan antas gälla huruvida genomförda kontakter redovisas öppet eller inte.

Vår uppfattning är att lagstiftaren generellt bör ha ett tydligt respektavstånd till beslut som syftar till att begränsa eller styra politiska företrädares dialog och kontakt med enskilda och organisationer.

*Inga avgörande förändringar har skett sedan frågan senast utreddes*

I 2014 års demokratiutredning utreddes frågan om ett lobbyregister och i dess betänkande från 2016 slås fast att det är varken lämpligt eller önskvärt att registrera lobbyister. Utredningen slog fast att enskilda liksom intresseorganisationer bör vara fria att föra fram sina åsikter, driva opinion och kontakta beslutsfattare och att det är ytterst en fråga om vår grundlagsskyddade yttrande- och föreningsfrihet.

Vi menar att även om verksamheten har ökat i viss omfattning sedan år 2016 har det inte framkommit några nya omständigheter som förändrar stödet för slutsatserna i det tidigare betänkandet.

*Registrering riskerar att negativt påverka det demokratiska samtalet, inte främja det*

Det är angeläget att inte försvåra kontakter mellan allmänhet, organisationer och företag å ena sidan och beslutsfattare å andra sidan.

En viktig del för förtroendevalda är att träffa samhällsaktörer och ta till sig olika perspektiv för att sen värdera informationen och prioritera mellan olika intressen. Det är en vital del av uppdraget. Kommunikation med beslutsfattare som målgrupp syftar till att öka kunskapen eller belysa olika perspektiv och är en del av den demokratiska infrastrukturen. Det gäller även rådgivning och stöd för kommunikation. Det är den förtroendevaldas roll att hantera information, värdera den och eventuellt väga in den i ett beslut. Politiska beslut bereds och fattas genom tydliga processer med reglerat ansvarsutkrävande.

Redan nu är politiska processer i Sverige öppna. Beredningskravet och systemet med statliga offentliga utredningar samt remissförfarandet gör att organisationer och företag kan delta med insikter och åsikter i de politiska processerna på ett transparent sätt. Dessutom utvecklar politiken öppna arbetsformer som hearings och öppna möten, deltar i mässor och andra publika sammanhang, samt publicerar kontaktuppgifter till förtroendevalda så att alla kan göra sin röst hörd. Sverige har också offentlighetsprincipen där allmänna handlingar och besöksloggar, kan begäras ut.

Riskerna med ett register över intressenters kontakter med förtroendevalda är att det inskränker de öppna demokratiska samtalen eftersom den administrativa bördan blir ohållbar. Registret skapar

så mycket administration att förtroendevalda och tjänstemän inte kan få information från samhällsaktörer som företag och organisationer.

*Stora gränsdragningsproblem med den föreslagna regleringen*

Utöver de mer principiella invändningar som lyfts ovan mot en lagreglering har det redovisade förslaget även en utformning som är problematisk.

I betänkandet poängteras återkommande att en reglering inte ska gå utöver vad som är nödvändigt, för att begränsa den administrativa bördan och för att undvika att önskvärda kontakter med politiska företrädare inte blir av. Detta är vällovliga intentioner men vi menar att med förslaget är det ändå sannolikt att kontakterna mellan politiska företrädare och företrädare för olika intressen minskar i omfattning.

Att antalet kontakter riskerar att minska följer, utöver den ökade administrationen, av att det i förslaget finns en otydlighet om hur vissa situationer ska bedömas. I ett läge av osäkerhet kan berörda välja att helt avstå från en kontakt för att undvika att i efterhand kritiseras för att ha gjort fel.

I det redovisade förslaget ges till exempel en definition av i vilka situationer en kontakt ska registreras. I korthet gäller registrerings-skyldigheten kontakter som omfattar påverkan av beredning eller beslut i ett ärende.

Detta innebär enligt förslaget att påverkan i syfte att initiera ett ärende inte ska omfattas. Inte heller ska kontakter efter beslut men under implementering av ett beslut omfattas.

Vår uppfattning är att denna gränsdragning illustrerar de stora tillämpningsproblem som skulle följa med en reglering. Verkligheten är nämligen den att i många fall kan effekten av påverkan för att initiera ett ärende vara väsentligt mer effektivt än påverkan när ett ärende påbörjats.

Vi noterar vidare att i förslaget föreslås bland annat undantag från kravet på registrering för myndigheter, utländska och internationella aktörer, partier samt kontakter med enskilda näringsidkare som inte har som huvudverksamhet att arbeta med PA. För de som förespråkat en ökad reglering lär dessa undantag väcka en hel del frågor.

I betänkandet refereras återkommande till Finland och dess lagstiftning på området. Den finska regleringen trädde i kraft för ett år sedan och det bör därför vara allt för tidigt att kunna dra några slutsatser av hur den tillämpats. Vår bedömning är dock att den i betänkandet föreslagna modellen skulle medföra svåra gränsdragningsbedömningar. Detta samtidigt som vi menar att nyttan av ett registreringskrav är oklart eller i vart fall mycket litet.

### **Vår slutsats**

Det i betänkandet redovisade förslaget avseende registrering av kontakter med politiska beslutsfattare bör inte genomföras.

**Av ledamöterna Charlotte Quensel (SD), Fredrik Lindahl (SD), Fredrik Ahlstedt (M), Susanne Nordström (M), Cecilia Engström (KD) och Louise Eklund (L)**

**Insyn och samtycke för medlem vid arbetsmarknadsorganisations bidrag till parti**

Under arbetets gång har kommittén fått tilläggsdirektiv enligt följande:

Kommittén ska – även om den kommer fram till att det inte ska införas särskilda krav på samtycke – redovisa hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilde medlemmen, skulle kunna se ut, samt analysera och bedöma hur en sådan reglering skulle förhålla sig till relevanta regelverk.

Som bakgrund till direktivet har bland annat angetts att det finns ett behov av att närmare beskriva hur en svensk författningsreglering som liknar den danska lagstiftningen skulle kunna se. Tilläggsdirektivet har resulterat i ytterligare avsnitt i betänkandet och ett lagförslag som fått namnet Lagen med vissa bestämmelser om bidrag från arbetsmarknadsorganisationer för partipolitiska ändamål. Dessvärre utmynnar betänkandet även i en majoritetsbedömning om att en sådan lag inte bör införas.

Vi står inte bakom majoriteten i den delen. Vi anser att mycket goda skäl i stället talar för att den föreslagna lagen införs. I denna reservation utvecklar vi vårt ställningstagande.

Den svenska modellen innebär att bara den som är medlem i ett fackförbund har inflytande över centrala villkor på arbetsmarknaden och på en arbetsplats. Fackföreningar är inte som vilken ideell förening eller intresseorganisation som helst, eftersom lagstiftaren i hög grad delegerat till arbetsmarknadsparterna att överenskomma om regelverket på arbetsmarknaden. För många löntagare är det därför inte ett rimligt alternativ att avstå ett fackligt medlemskap.

Just denna omständighet, att fackförbunden i Sverige har en mycket särpräglad och stark ställning, talar med styrka för att dessa samman slutningar inte reservationslöst bör bedömas och regleras utifrån de parametrar som annars gör sig gällande för ideella föreningar. De argument i majoritetstexten som gör gällande att en samtyckesreglering skulle inverka menligt på föreningsfriheten försvagas därmed



betydligt. (Avseende frågan om artikel 11 EKMR får sägas att nu aktuellt förslag inte i det ringaste handlar om att begränsa rätten att organisera sig i ett fackförbund utan om den närmaste tvångsanslutning som äger rum när den enskildes medlemsavgift till viss del används för att stödja ett politiskt parti och inte för att tillgodose medlemmens rättmätiga förväntan på att fackförbundet i stället bevakar dennes intressen på arbetsmarknaden.)

Det faktum att det i partiernas egna redovisningar går att se varifrån de får sina bidrag kan heller inte användas som argument för att underlåta att reglera frågan om medlemsavgifterna.

I betänkandet framförs även det synsättet att en enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd i demokratisk ordning genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress (och implicit på detta sätt kunna påverka vad medlemsavgiften går till). Detta är emellertid en chimär då de aktuella förbunden under mycket lång tid blivit så strukturellt sammansvetsade med de politiska partier de stödjer att en förändring från grunden i allt väsentligt är ogenomförbar. Det måste därför betraktas som en i grunden orimlig ordning att en enskild arbetstagare utan sitt aktiva medgivande bidrar till ett politisk partis ekonomi enkom för att denne inte vill stå utanför det trygghetsnät som ett fackligt medlemskap medför. På sikt kan detta riskera att påverka tilltron till, och acceptansen för, den svenska modellen.

Kommitténs uppgift kan således i det bredare perspektivet sägas vara att finna en rimlig avvägning mellan föreningsfriheten å ena sidan och den individuella arbetstagarens politiska rättigheter å andra sidan. I förlängningen syftar denna uppgift till att på sikt kunna bevara förtroendet för den svenska modellen.

Vi anser att kommitténs förslag till en ny lag efter dansk förebild på ett bra sätt balanserar dessa intressen mot varandra. Vi förordar därför att den införs.



# Särskilda yttranden

## Av ledamoten Annika Hirvonen (MP)

### Lobbyregister

Det förslag på lobbyregister som vi nu presenterar är tänkt att kunna utvecklas med tiden exempelvis så att fler politiska nivåer omfattas. I ett avseende önskar jag däremot att kommittén redan från början gått längre. Det gäller frågan om att lagen föreslås omfatta påverkanskommunikation endast i ärenden, men inte påverkanskommunikation som bedrivs innan det finns ett ärende. Min uppfattning att kontakter i syfte att just initiera ett ärende bör omfattas av förslaget redan när det införs.

Som vi konstaterar i avsnitt 13.3 visar ”den enkätundersökning som kommittén har låtit genomföra [...] att kontakter för påverkan sker i ett tidigt skede. Mest kontakter med politiskt tillsatta som opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet sker innan en lagstiftningsprocess har inletts. Flera av de som svarade på enkäten angav också att kontakter ibland sker gällande den övergripande hanteringen av vissa frågor, utan koppling till något särskilt lagstiftningsärende.”

Det är väl känt att det oftast är mest framgångsrikt att påverka tidigt i en process. Faktum är att det i många fall är så att den som lyckas påverka politiker att alls starta en lagstiftningsprocess redan nått en betydande framgång. I ljuset av att det blivit vanligare med olika typer av överenskommelser i början av en mandatperiod mellan samarbetspartier om vilken politik som ska genomföras redan innan ens utredningar tillsätts så kan man anta att påverkanskommunikation innan ett ärende är initierat har än större betydelse i dag än förut.

I ett tidigare skede i kommitténs arbete fanns förslag som syftade till att omfatta även kontakter i syfte att initiera ett ärende. I en strävan att nå enighet med de som nu ändå reserverar sig avgränsades förslaget till kontakter i syfte att påverka beredning eller beslut i på-

gående ärenden. Jag redogör nedan för hur en alternativ författning skulle kunna ha sett ut om kommitténs majoritet landat i det förslag som inledningsvis låg på bordet. Det som skiljer sig från kommitténs förslag är kursiverat.

## Definitioner

**2 §** Med påverkanskommunikation avses i lagen att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att *initiera eller* påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall.

Med påverkanskommunikation avses även att, som en tjänst inom ramen för näringsverksamhet, för annans räkning ha kontakt enligt första stycket eller ge råd eller stöd till någon som har sådan kontakt.

## Av ledamoten Louise Eklund (L)

### Lobbyregister

Liberalerna anser att det för en levande demokrati krävs en hög grad av transparens i de processer som leder fram till politiska beslut. Detta är grundläggande för att upprätthålla väljarnas förtroende för de förtroendevalda.

Liberalerna ställer sig därför i grunden positivt till ett förslag om att införa lobbyregister i Sverige. Vi är samtidigt medvetna om att det förslag som varit möjligt att ta fram inom ramen för kommitténs arbete inte är invändningsfritt. Bland andra följande frågor bör därför uppmärksammas inom den fortsatta beredningen.

Till att börja med omfattas enbart riksdagsledamöter. Om avsikten är att ge invånarna ökad insyn i hur kontakter tas med förtroendevalda är detta otillräckligt. Kommunalråd, regionråd och andra förtroendevalda i kommuner och regioner har otaliga kontakter för ansökningar om bidrag, tillstånd, stöd, bygglov etc. Liberalernas principiella uppfattning är att ett regelverk bör gälla tjänstemän och förtroendevalda överlag, inte bara på nationell nivå.

Om ett författningsförslag tas fram som endast reglerar riksdagens ledamöter bör den slutliga beredningen ske med beaktande av de principer som gäller för lagstiftning om riksdagens egna arbetsformer. Vägledning bör hämtas i praxis gällande vilka ärenden som bör läggas fram för riksdagen i proposition och vilka ärenden som det bör vara riksdagsstyrelsens sak att, om den så beslutar, lägga fram som förslag till riksdagen.

Liberalerna vill vidare framhålla risken för att den nya regleringen blir tandlös även gällande de kontakter där den är avsedd att ha sin verkan. Den kommer enbart att beröra formellt framlagda beslutsärenden. Modellen innebär också att den som önskar påverka politiska beslut enbart ska registrera de kontakter de avser att ta i syfte att påverka ett enskilt beslut, inte vilka kontakter och möten de haft generellt, inte ens om kontakterna skett upprepade gånger. Det kan inte uteslutas att det är möjligt att kringgå lagstiftningens syfte genom att helt sonika registrera att kontakter avses ta med samtliga riksdagens ledamöter, varvid det blir svårt att utläsa vilka individuella kontakter som varit de reellt viktiga. Vår uppfattning är att transparensen ska vara hög, och i den fortsatta beredningen

bör det därför analyseras noggrant hur det kan säkerställas att lagförslaget uppnår sitt syfte.

Av samma skäl vill vi också framhålla betydelsen av att studera utfallet av Finlands nyligen införda lagstiftning på samma område. Erfarenheterna därifrån behöver tas hänsyn till om ett framtida svenskt lagförslag tas fram.

**Av ledamöterna Hans Ekström (S), Lena Hallengren (S), Nils Vikmång (S), Mia Sydow Mölleby (V) och Annika Hirvonen (MP)**

**Regeringens förfarande och frågan om samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt**

En parlamentarisk kommittés uppgift är att utreda en fråga utifrån av regeringen utställda direktiv. Ett av de viktigaste skälen till att tillsätta en parlamentarisk utredning är att få en frågeställning belyst från en bredd av politiska perspektiv och hitta en bred samsyn kring förslag som kan säkra majoritet i riksdagen och hålla över tid. Att i slutskedet av en parlamentarisk kommittés arbete, när man som regering inser att kommittén inte kommit fram till regeringens uppfattning i sakfrågan, lägga ett tilläggsdirektiv som öppnar upp frågan igen får därför ses som ett mycket oväntat och anmärkningsvärt grepp. Att tilläggsdirektivet dessutom är av typen att oavsett vad man kommer fram till i sak redovisa hur en lagstiftning skulle kunna se ut ter sig mot bakgrund av syftet med en parlamentarisk kommitté synnerligen olämpligt. Det är också mycket ovanligt agerat och jämförbara fall lyser nästan helt med sin frånvaro. Det väcker onekligen frågor om regeringens respekt och förhållande till det utredningsväsen som tjänat Sverige väl.

I frågan om att införa ett krav på samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt, enligt dansk modell eller annan, är vår uppfattning att det är klart tveksamt om detta är förenligt med regeringsformen eller internationella konventioners skydd för den mycket grundläggande föreningsfriheten. Något som både denna kommittés betänkande och tidigare utredningar av frågan kommit fram till.

Det är inte statens sak att underkänna den representativa demokratiska ordningen i vilken föreningar fattar beslut. Det är en välfungerande ordning som utgör en grundläggande del i den föreningsfrihet vi har i landet och som i det längsta bör värnas. Ett beslut som pekar ut att vissa delar av en föreningsverksamhet ska omfattas av andra regler än övriga riskerar att öppna en dörr som kan ge långt-

gående konsekvenser och är på inget sätt proportionerlig till det problem som regeringen vill lösa.

Det finns i dag en mycket god transparens kring de bidrag som fackförbunden skänker till partier. I Sverige är det väldigt få fackförbund som beslutat bidra till politiska partier. De partier som berörs är främst Socialdemokraterna, men i viss mån även Vänsterpartiet. Dessa summor finns att tillgå både i de rapporter som partierna lämnar till Kammarkollegiet och i Socialdemokraternas fall även i årsredovisningar som är tillgängliga på partiets webbplats.

Regeringens tveksamma agerande i utredningens slutskede förefaller alltså mot bakgrund av detta främst vara ämnat att försvaga det största oppositionspartiets finansiering.



## Av ledamoten Hanna Mattsson Wagenius (C)

### **Regeringens förfarande och frågan om samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt**

Kommittén har erhållit tilläggsdirektiv enligt vilka kommittén ska lämna förslag om att införa lag för att, i enlighet med den danska modellen, införa en möjlighet för medlemmar i en arbetsmarknadsorganisation att förhindra att den enskildas medlemsavgift helt eller delvis ges som bidrag till ett politiskt parti.

I utredningen redogörs för goda skäl att inte gå fram med en sådan reglering. Att arbetsmarknadsorganisationer har en särskild ställning på arbetsmarknaden innebär inte att de i grund och botten inte är ideella organisationer, som styrs på demokratiskt sätt. Även om den framtagna regleringen inte bedöms stå i formell strid med föreningsfriheten enligt Regeringsformen eller Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna, är varje inskränkning som inte är nödvändig en droppe som riskerar att urholka stenen. Skyddet för föreningsfriheten väger tyngre än skälen för att, på ett för svensk rättsordning främmande sätt, införa ett opt out-system för enskilda i förhållande till demokratiskt fattade beslut i de föreningar de är medlemmar i. Det ska särskilt understrykas att det finns möjlighet för enskilda att på demokratisk väg påverka sina arbetsmarknadsorganisationer. Det faktum att allt färre diton lämnar bidrag till partipolitiken är också något som talar emot att införa regleringen.

Undertecknad anser också att den framtagna regleringen är mer omfattande än nödvändigt. Det saknar helt praktisk betydelse att låta organisationer som inte lämnar bidrag direkt kopplade till inbetalda medlemsavgifter omfattas av regleringen. Att ge möjlighet för medlemmar i sådana organisationer att lämna en förklaring, som föreslås i 3 §, innebär att revisorerna i nämnda organisationer kommer att behandla känsliga personuppgifter utan att det finns några sakliga skäl för det. Detta riskerar att stå i konflikt med integritetsskyddet i GDPR och är onödigt betungande för organisationerna. Därtill kan det skapa en illusion hos medlemmarna i fråga om att deras ställningstagande får en praktisk betydelse. Regleringen bör i 3 § begränsas till att gälla medlemmar i organisationer som avses i syftespargrafen, 1 §, alltså de som ger bidrag som andel av medlems-

avgiften, av integritetsskäl såväl som för att minska regelkrångel och för att skapa en tydlighet mot medlemmarna.

# Kommittédirektiv 2023:88

## **Förstärkt insyn och transparens i finansieringen av politiska partier**

Beslut vid regeringssammanträde den 15 juni 2023

### **Sammanfattning**

Allmänheten har ett berättigat behov av insyn i hur partier, ledamöter och ersättare samt valkandidater finansierar sin verksamhet. För att undvika intressekonflikter och för att säkerställa öppenhet i fråga om bidrag är det av största vikt att regleringen om insyn i finansiering av politiska partier är effektiv och ändamålsenlig. En parlamentariskt sammansatt kommitté ska därför göra en översyn av nuvarande reglering och överväga om den behöver förtydligas eller kompletteras. Kommittén ska även överväga om det finns behov av att ytterligare stärka transparensen i det politiska beslutsfattandet genom en reglering som ställer krav på transparens och insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister.

Kommittén ska bl.a. analysera och ta ställning till

- om det finns behov av förtydliganden av förbudet mot anonyma bidrag,
- om särskilda insamlingsorganisationer ska omfattas av redovisningskyldighet,
- om partiernas redovisning ska omfatta utgifter, tillgångar och skulder,
- om regleringen avseende oberoende revision bör förändras för att bättre tillgodose rekommendationen från kontrollorganet Greco,

- om utländska bidrag till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater ska vara otillåtna eller på annat sätt omfattas av en särskild reglering,
- om det bör införas särskilda krav på transparens respektive samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater från organisationer på arbetsmarknaden, och
- om en reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister bör införas och hur den i så fall bör utformas och administreras.

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

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2025.

### Lagen om insyn i finansiering av partier

Lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier, insynslagen, trädde i kraft den 1 april 2018. Lagen föregicks av propositionen Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk (prop. 2017/18:55, bet. 2017/18:KU19, rskr. 2017/18:153) och betänkandet Ökad insyn i partiets finansiering – ett utbyggt regelverk (SOU 2016:74) av den parlamentariskt sammansatta Kommittén om insyn i finansiering av partier (Ju 2014:15). Lagen ersatte lagen (2014:105) om insyn i finansiering av partier, den tidigare insynslagen, som trädde i kraft den 1 april 2014.

Syftet med insynslagen är att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet. Lagen gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet på samtliga nivåer, nationellt såväl som regionalt och lokalt. Lagen gäller vidare för ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet.

Ett parti ska årligen till Kammarkollegiet redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning). Intäktsredovisningen ska avse såväl partiets verksamhet som verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om sin verksamhet. Ledamöter och ersättare ska lämna intäktsredovisning om sin verksamhet som valkandidat, ledamot eller ersättare.

Intäktsredovisningen för ett parti ska innehålla uppgifter om samtliga intäkter. Storleken på statligt stöd till partierna, medlemsavgifter, intäkter från försäljningar, lotterier och insamlingar av kontanter samt bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder ska redovisas särskilt. Intäktsredovisningen för ledamöter och ersättare ska innehålla uppgifter om storleken av intäkter från försäljningar och lotterier, insamlingar av kontanter och bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder. För intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen (2018:1138) ska antal lotter och pris per lott anges i intäktsredovisningen.

De som omfattas av redovisningsskyldigheten får inte ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp. Den överstigande delen ska betalas tillbaka till givaren eller, om detta inte bedöms vara möjligt, betalas in till Kammarkollegiet. För mottagna anonyma bidrag vars värde överstiger 0,005 men inte 0,05 prisbasbelopp ska antalet bidrag, storleken av varje bidrag och summan av bidragen anges särskilt i intäktsredovisningen. Uppgift om bl.a. bidragsgivarens identitet ska också ingå i intäktsredovisningen, om bidragets värde överstiger 0,5 prisbasbelopp när det gäller bidrag från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, exklusive ideella föreningar inom partiet eller inom sidoorganisationer till partiet.

Kammarkollegiet utövar tillsyn över att lagen följs. Inom ramen för tillsynen får myndigheten besluta de förelägganden som behövs för att partier och deras sidoorganisationer samt ledamöter, ersättare för ledamöter och valkandidater för partier ska fullgöra sina skyldigheter enligt lagen. Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. Kammarkollegiet får vidare ta ut en förseningsavgift om intäktsredo-

visningen inte har lämnats inom föreskriven tid. I vissa situationer får myndigheten vidare ta ut en särskild avgift, t.ex. om intäkter har utelämnats eller redovisats med ett för lågt belopp eller om en utredning visar att anonyma bidrag har tagits emot i strid med lagen.

Kammarkollegiet ska på sin webbplats göra intäktsredovisningarna offentliga. Detta gäller dock inte för uppgifter om en bidragsgivares identitet, om bidragsgivaren är en fysisk person.

### **Föreningsfriheten och vissa andra grundläggande fri- och rättigheter enligt regeringsformen, Europakonventionen och EU-stadgan**

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

Föreningsfriheten får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1 RF). En allmän förutsättning för en begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna är att den endast får göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (2 kap. 21 § RF). Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. Utöver denna allmänna förutsättning gäller vissa särskilda förutsättningar för att begränsa föreningsfriheten. I 2 kap. 24 § andra stycket RF anges nämligen uttömmande för vilka ändamål som en begränsning av föreningsfriheten får göras. Föreningsfriheten får enligt denna bestämmelse begränsas endast när det gäller sammanslutningar som ägnar sig åt eller understöder terrorism eller vilkas verksamhet är av militär eller liknande natur eller innebär förföljelse av en folkgrupp på grund av etniskt ursprung, hudfärg eller annat liknande förhållande.

Rätten till föreningsfrihet skyddas även av den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikel 11 har var och en rätt till föreningsfrihet, inbegripet rätten att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Utövandet av dessa rättigheter får enligt konventionen inte underkastas andra inskränkningar än sådana som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till statens säkerhet eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller till skydd för andra personers fri- och rättigheter.

Också i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) finns bestämmelser om föreningsfrihet. EU-stadgan utgör s.k. primärrätt, vilket innebär att den har samma status som EU-fördragen. Enligt artikel 12.1 i EU-stadgan har var och en rätt till frihet att delta i fredliga sammankomster samt till föreningsfrihet på alla nivåer, särskilt på det politiska, fackliga och medborgerska området, vilket innebär rätten för var och en att bilda och ansluta sig till fackföreningar för att skydda sina intressen. Enligt artikel 12.2 ska de politiska partierna på unionsnivå bidra till att unionsmedborgarnas politiska vilja kommer till uttryck. Av artikel 52.1 framgår att varje begränsning i utövandet av de rättigheter och friheter som erkänns i stadgan ska vara föreskriven i lag och förenlig med det väsentliga innehållet i dessa rättigheter och friheter. Begränsningar får, med beaktande av proportionalitetsprincipen, endast göras om de är nödvändiga och faktiskt svarar mot mål av allmänt samhällsintresse som erkänns av unionen eller behovet av skydd för andra människors rättigheter och friheter.

Det är inte bara rätten att ansluta sig till och vara medlem av en förening som skyddas av EU-stadgan. EU-domstolen har uttalat att lagstiftning som gör det betydligt svårare för föreningar att agera och bedriva verksamhet är att betrakta som begränsningar av föreningsfriheten. Som exempel på sådan lagstiftning har nämnts stärkta krav på registrering, begränsningar av möjligheten att ta emot finansiella resurser eller risk för sanktionsåtgärder såsom upplösning. Åtgärder av det slaget måste alltså uppfylla de krav för rättighetsbegränsningar som anges i artikel 52.1 i EU-stadgan (se mål C-78/18).

Regeringsformen innehåller även ett antal fri- och rättigheter som brukar betecknas som absoluta, dvs. som inte kan begränsas annat

än genom grundlagsändring. Till dessa räknas bl.a. skyddet i förhållande till det allmänna mot att tvingas uppge politisk åskådning och förbudet mot åsiktsregistrering (2 kap. 2 och 3 §§ RF).

De politiska partierna har en särställning i Sverige. I konstitutionsutskottets betänkande med anledning av propositionen med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m. (prop. 1973:90) erinrade utskottet om vissa grundläggande värderingar utifrån vilka Grundlagberedningen hade bedrivit sitt arbete och som det hade rätt enighet om inom beredningen (KU 1973:26 s. 16–17). En av de fem huvudpunkter som utskottet erinrade om var partierna. Beträffande partierna var den givna förutsättningen, enligt Grundlagberedningen, att den politiska verksamheten i Sverige även i framtiden skulle försiggå genom partier. Det framhölls att en lagreglering av partiernas organisation eller arbetsformer kan utgöra ett ingrepp i yttrande- eller föreningsfriheten. Skulle otillfredsställande förhållanden uppstå var det den offentliga debatten och kritiken man i första hand fick lita till. Endast om den offentliga insynen avskärmades eller kritiken stod maktlös inför obestridda missförhållanden kunde ett lagstiftningsingripande rörande partiernas verksamhet te sig påkallat. Propositionens förslag byggde enligt konstitutionsutskottet på samma grundvalar. Utskottet delade de värderingar som enligt det anförda låg till grund för de framlagda förslagen.

I anslutning till införandet av den tidigare insynslagen redovisade såväl regeringen som Lagrådet (prop. 2013/14:70 s. 94–105 respektive s. 136–138) och konstitutionsutskottet (bet. 2013/14:KU35 s. 16–21) ingående överväganden om grundlagsenligheten av de framlagda förslagen. Regeringen bedömde att regleringen inte innebar någon begränsning av föreningsfriheten eller kom i direkt konflikt med grundlagens syfte att slå vakt om den fria åsiktsbildningen. Avseende möjliga potentiella indirekta effekter konstaterade regeringen vidare att lagstiftningen varken uttryckligen eller underförstått syftade till att begränsa möjligheterna för enskilda att bedriva politisk verksamhet i föreningsform. Vad som avsågs var i stället att säkerställa att allmänheten ges insyn i hur partierna finansierar sin politiska verksamhet. Med hänsyn till detta syfte, och eftersom regleringen inte präglades av några inslag av tvång mot enskilda bidragsgivare, ansåg regeringen inte heller att förslaget innebar att det allmänna tvingar någon enskild att ge till känna sin åskådning i politiskt hänseende. Lagrådet gjorde inte någon annan bedömning, men framhöll att förslagets förenlighet med



förbudet mot åsiktsregistrering närmade sig regeringsformens gränser. Konstitutionsutskottet noterade att den föreslagna lagens förenlighet med de aktuella grundlagsbestämmelserna inte var oomstridd och att lagförslaget i visst hänseende närmade sig regeringsformens gränser. Utskottet fann dock sammantaget att det saknades skäl att göra någon annan bedömning än att lagförslaget var förenligt med regeringsformen.

Motsvarande bedömningar gjordes i anslutning till införandet av den nuvarande insynslagen. Regeringen bedömde att förslaget till ny lag var förenligt med regeringsformens och Europakonventionens bestämmelser om föreningsfrihet, förbud mot tvång att uppge politisk åsikt och förbud mot åsiktsregistrering. Regeringen framhöll att regleringen inte tillfördes något principiellt nytt och pekade på att ett förbud mot anonyma bidrag var en nödvändig förutsättning för att syftet med lagstiftningen skulle kunna uppnås. Med hänsyn till detta ansåg regeringen att de överväganden och ställningstaganden som riksdagen, regeringen och Lagrådet hade gjort i det tidigare lagstiftningsärendet gjorde sig lika starkt gällande (prop. 2017/18:55 s. 102–104). Lagrådet gjorde samma bedömning (prop. 2017/18:55 s. 182–183). Konstitutionsutskottet ställde sig bakom övervägandena i propositionen (bet. 2017/18:KU19 s. 50).

### **En parlamentarisk kommitté som ser över regler om insyn och transparens bör tillsättas**

*En översyn av nuvarande reglering om insyn i finansiering av partier behövs*

I propositionen till insynslagen anförde regeringen att det kan finnas skäl att följa upp ett antal frågor.

Regeringen bedömde att tillämpningsområdet för insynslagen inte skulle utvidgas till att omfatta särskilda insamlingsorganisationer. Bedömningen motiverades med att det vid tidpunkten inte fanns några särskilda insamlingsorganisationer som stödde redovisningskyldiga partier samt att det var förenat med betydande svårigheter att på ett tillräckligt tydligt sätt avgränsa vad en särskild insamlingsorganisation är. Regeringen ansåg dock att det fanns skäl att noga följa utvecklingen på området (prop. 2017/18:55 s. 62–64).

Regeringen ansåg även att det fanns skäl att följa utvecklingen av tillämpningen av förbudet mot anonyma bidrag. En av frågorna i detta sammanhang var om även sådana bolag eller andra juridiska personer som ett parti har bestämmande inflytande över och stiftelser som är knutna till ett parti, borde omfattas av förbudet mot att ta emot anonyma bidrag (samma prop. s. 67). Den andra frågan i detta sammanhang var gränsvärdet 0,05 prisbasbelopp för tillåtna anonyma bidrag. Regeringen ansåg i denna del att det kunde finnas skäl att följa utvecklingen och vid behov överväga justeringar av gränsvärdet (samma prop. s. 69). Vad gäller innehållet i en intäktsredovisning uttalade regeringen vidare att det kunde finnas skäl att löpande följa utvecklingen och vid behov överväga justeringar av gränsvärdet 0,5 prisbasbelopp för redovisning av en bidragsgivares identitet (samma prop. s. 76). Hösten 2022 öppnade Kammarkollegiet ett antal tillsynsärenden om intäktsredovisning enligt insynslagen. Den 10 januari 2023 avskrev Kammarkollegiet samtliga ärenden med motiveringen att det inte var visat att något av de aktuella partierna brutit mot bestämmelserna i insynslagen. I ett av besluten (dnr 29 3.1-7751-2022) prövade myndigheten frågan om redovisningsskyldighet för en s.k. insamlingsstiftelse. Kammarkollegiet uttalade att det enligt förarbetena till insynslagen förutsätts att en insamlingsorganisation är ett fristående organ som anses ligga helt utanför partiets kontroll och inflytande. Vad detta egentligen innebär framgår dock, enligt myndigheten, inte klart. Kammarkollegiet bedömde därför att det utifrån den nuvarande lagstiftningen och dess förarbeten inte fanns tillräckligt stöd för att kräva redovisningsskyldighet av insamlingsstiftelsen för det i ärendet aktuella partiet.

Europarådets ministerkommitté antog 2003 en rekommendation (Rec[2003]4) om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkampanjer. Medlemsländernas efterlevnad av rekommendationen utvärderas av Europarådets kontrollorgan Gruppen av stater mot korruption (Greco). Sverige har varit medlem i Greco sedan dess tillkomst 1999.

I en rapport i februari 2009 lämnade Greco sju rekommendationer till Sverige om åtgärder som bör vidtas för att skapa ökad insyn i de politiska partiernas och valkandidaternas finansiering. Rekommendationerna rörde redovisning av valkampanjer, förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett tröskelvärde, lättillgänglig offentlig redovisning för allmänheten, oberoende

revision i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper, oberoende övervakning i fråga om upprättandet av bokföring och räkenskaper och införande av sanktioner. Vid en första uppföljning av rekommendationerna bedömde Greco, i och med antagandet av 2014 års lag om insyn i finansiering av partier, att tre av de sju rekommendationerna hade genomförts helt och fyra av de sju delvis.

När Greco 2018 genomförde en andra uppföljning av de aktuella rekommendationerna var bedömningen fortsatt att de kvarvarande rekommendationerna endast kunde anses delvis genomförda. Greco noterade som en del i dess bedömningar att redovisningsskyldigheten var begränsad till intäkter och inte omfattade utgifter, tillgångar eller skulder. Vidare noterade Greco att regleringen om förbud mot anonyma bidrag och krav på redovisning av bidrag som överstiger ett tröskelvärde var konstruerad på ett sätt som, enligt organet, gjorde det möjligt för en bidragsgivare att kringgå kraven genom att dela upp en donation i flera mindre donationer understigande gränsvärdet. Därutöver noterade organet att enbart de partier som omfattades av revisionslagens (1999:1079) krav på revision omfattades av kravet på revision av intäktsredovisning och att Kammarkollegiets övervakningsuppdrag enbart omfattade intäktsredovisningen och inte partikonton eller utgifter för valkampanjer. Sammantaget ansåg Greco att Sverige genom insynslagen hade tagit viktiga steg för att öka transparensen inom ett tidigare oreglerat område. Det ansågs dock kvarstå en större fråga i det att lagstiftningens krav inte gällde för annat än intäkter. Med dessa konstateranden avslutades uppföljningsomgången.

Inom ramen för FN:s konvention mot korruption (UNCAC), som Sverige har tillträtt, finns en särskild utvärderingsmekanism som syftar till att hjälpa konventionsstaterna att genomföra konventionen. Inom ramen för denna utvärderingsmekanism beslutades i april 2023 en landrapport för Sverige. Rapporten riktar ett antal rekommendationer till Sverige, däribland att tillämpningsområdet för insynslagen ska utvidgas till att omfatta ett krav på att politiska partier ska redovisa utgifter.

Samttaget finns alltså ett behov av att följa upp utvecklingen rörande vissa frågor. Greco har vidare bedömt att ett antal av organets rekommendationer fortfarande bara är delvis uppfyllda, och i landrapporten för UNCAC:s utvärderingsmekanism lämnas en rekommendation till Sverige rörande tillämpningsområdet för insynslagen.

Regeringen anser därför att det finns skäl att genomföra en översyn av delar av regleringen i insynslagen.

*Ytterligare krav på insyn och transparens bör övervägas*

I den allmänna debatten och i riksdagen har ett antal förslag lämnats som, om de genomförs, skulle innebära att kraven på insyn i finansieringen av partier och på transparens i det politiska beslutsfattandet skärps. Det gäller bl.a. förslag om att förbjuda bidrag till partier från utländska källor, insyn i finansiering av partier av arbetsmarknadens organisationer och reglering som ställer krav på transparens och insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister, s.k. lobbyregister. Exempelvis behandlade riksdagen ett antal motioner om yttre hot mot politiska partier, partifinansiering och reglering av lobbyister under våren 2023 (bet. 2022/23:KU30, protokoll 2022/23:98). Konstitutionsutskottet anförde i sitt betänkande att utskottet i nuläget inte såg skäl att ta sådana initiativ som efterfrågats i motionsyrkandena. Utskottet konstaterade dock att det pågår och planeras arbeten i Regeringskansliet som rör dessa frågor och välkomnade detta.

När det gäller bidrag till partier och valkandidater från organisationer på arbetsmarknaden öppnade regeringen, i anslutning till införandet av den nuvarande insynslagen, för att frågan skulle kunna aktualiseras på nytt i framtiden. Regeringen bedömde att det vid den tidpunkten inte skulle 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 (prop. 2017/18:55 s. 106–108).

Europarådets ministerkommitté antog 2017 en rekommendation (CM/Rec[2017]2) om regleringen av lobbyingaktiviteter i förhållande till politiskt beslutsfattande. Medlemsstaternas efterlevnad av rekommendationen utvärderas för närvarande av Greco inom ramen för den ömsesidiga utvärderingen av förebyggande av korruption och upprätthållande av förtroendet för demokratiska processer och integriteten i det politiska beslutsfattandet. I en rapport 2019 rekommenderade Greco Sverige att bl.a. införa regler och vägledning rörande kontakter mellan vissa politiska beslutsfattare och lobbyister.

Utöver en översyn av vissa delar av befintlig reglering i insynslagen finns det därmed skäl att överväga vissa ytterligare frågor om insyn i finansieringen av partier, nämligen utländska bidrag samt bidrag från organisationer på arbetsmarknaden samt om en reglering med krav på transparens och insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister ska införas.

## **Uppdraget att se över nuvarande reglering om insyn i finansiering av partier**

### *Behöver förbudet mot anonyma bidrag förtydligas?*

Enligt insynslagen får partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater för partier inte ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (9 § insynslagen).

Om det har lämnats ett anonymt bidrag som inte får tas emot ska den del av bidraget som överstiger 0,05 prisbasbelopp betalas tillbaka till givaren, eller om det inte är möjligt, in till Kammarkollegiet. Återbetalningen eller inbetalningen ska göras senast tre månader efter utgången av det räkenskaps- eller kalenderår då bidraget togs emot (10 § första stycket insynslagen). Om en sådan åter- eller inbetalning inte görs ska bidraget anses ha tagits emot (10 § andra stycket insynslagen).

Förbudet mot anonyma bidrag gäller för alla som omfattas av skyldigheten att lämna intäktsredovisning enligt insynslagen, dvs. partier och deras sidoorganisationer, ledamöter och ersättare för ledamöter samt för valkandidater för partier. Förbudet gäller däremot inte för sådana bolag eller andra juridiska personer än sidoorganisationer som den som är redovisningsskyldig har ett bestämmande inflytande över. Förbudet gäller inte heller för stiftelser som genom sitt ändamål är knutna till partiet (jfr 11 § andra stycket insynslagen, se även prop. 2017/18:55 s. 67 och 132–133).

Enligt rekommendationen från Greco bör Sverige införa ett generellt förbud mot bidrag från givare vars identitet inte är känd för partiet eller valkandidaten. Efter att insynslagen trädde i kraft har Greco i en rapport noterat att förbudet mot anonyma bidrag endast gäller bidrag över ett visst värde och att det inte omfattar bidrag genom bl.a. försäljningar och lotterier. Organet välkomnade den nya

lagstiftningen och accepterade att bidrag genom småskalig försäljning och lotterier inte omfattas av förbudet. Greco framhöll dock att det framstod som att förbudet endast gäller i förhållande till varje enskilt bidrag och att samma givare skulle kunna ge flera bidrag under gränsvärdet utan att omfattas av förbudet. Organet ansåg därmed att förbudet skulle kunna kringgås och att den svenska lagstiftningen inte är i full överensstämmelse med rekommendationen om ett generellt förbud. Även i den allmänna debatten har det förts fram att förbudet mot anonyma bidrag kan kringgås genom att bidraget delas upp i flera mindre bidrag.

I propositionen till insynslagen uttalade regeringen att det i allmänhet finns all anledning att respektera att en enskild inte offentligt vill tillkännage sin politiska uppfattning eller vilket parti han eller hon stöder. Vidare anförde regeringen att det inte är otänkbart att ett uttryckligt förbud mot anonyma bidrag skulle kunna bidra till att s.k. särskilda insamlingsorganisationer börjar växa fram. En sådan utveckling ansågs inte önskvärd (prop. 2017/18:55 s. 66–67).

Mot den angivna bakgrunden ska kommittén överväga och ta ställning till om det nuvarande förbudet mot anonyma bidrag bör förtydligas eller på annat sätt förändras. Med hänsyn till vikten av att värna föreningsfriheten, principen om den fria åsiktsbildningen och skyddet mot att tvingas uppge politisk åskådning samt förbudet mot åsiktsregistrering ska för- och nackdelar med en förändrad reglering analyseras.

Kommittén ska därför analysera och ta ställning till

- om det finns behov av förtydliganden av förbudet mot anonyma bidrag,
- om förbudet mot anonyma bidrag ska gälla även för bolag, stiftelser och andra juridiska personer än sidoorganisationer som den redovisningsskyldige har ett bestämmande inflytande över eller som genom sitt ändamål är knutet till partiet, och
- om tröskelvärdet för anonyma bidrag bör ändras eller tas bort. Kommittén ska lämna de författningsförslag som bedöms motiverade.

*Ska särskilda insamlingsorganisationer omfattas av redovisningsskyldigheten enligt insynslagen?*

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 valkandidatens kontroll eller inflytande, är inte redovisningsskyldiga enligt insynslagen. I anslutning till införandet av insynslagen bedömde regeringen att det då inte fanns skäl att utvidga redovisningsskyldigheten till sådana organisationer. Regeringen hänvisade till att det inte hade kommit fram att det fanns några särskilda insamlingsorganisationer som stöder partier samt att det är förknippat med betydande svårigheter att avgränsa vad en sådan organisation är (prop. 2017/18:55 s. 62–64).

Samtidigt framhöll regeringen att det finns en risk för att avsaknaden av redovisningsskyldighet kan utnyttjas i syfte att dölja identiteten på en ursprunglig bidragsgivare. Regeringen framhöll vidare att allmänheten även i sådana fall kan ha ett berättigat intresse av insyn i vilka intressen som står bakom en politisk kampanj till förmån för ett eller flera partier eller en eller flera valkandidater.

Det är eftersträvänsvärt att redovisningsskyldigheten så långt som möjligt omfattar de organ som är kopplade till ett parti. I annat fall riskerar intäktsredovisningarna att bli ofullständiga och utrymmet för eventuella försök att kringgå insynslagen ökar. Detta är också i linje med Grecos rekommendationer (se prop. 2017/18:55 s. 63). Kammarkollegiet har vidare i ett tillsynsärende anfört att det inte framgår klart när en insamlingsorganisation är ett fristående organ som anses ligga helt utanför ett partis kontroll och inflytande.

Kommittén ska därför

- analysera och ta ställning till om särskilda insamlingsorganisationer ska omfattas av redovisningsskyldighet, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

*Ska redovisningarna även innehåller uppgifter om utgifter, tillgångar och skulder?*

Redovisningsskyldigheten enligt insynslagen omfattar uppgifter om hur partier, ledamöter och ersättare för ledamöter finansierar sin verksamhet, dvs. endast intäkter (1 och 11 §§ insynslagen). I propositionen till insynslagen uttalade regeringen att den nya lagen, i enlighet med traditionen att undvika en reglering av partiernas verksamhet och inre förhållanden, endast bör innebära en förpliktelse för partierna att redovisa varifrån de får sina intäkter (prop. 2017/18:55 s. 105, jfr även prop. 2013/14:70 s. 35).

Enligt Grecos rekommendationer bör det säkerställas att även utgifter, tillgångar och skulder redovisas på ett heltäckande och enhetligt sätt. Efter att insynslagen trädde i kraft har Greco noterat att redovisningsskyldigheten är begränsad till intäkter. Rekommendationer att redovisa sådana uppgifter har även lämnats inom ramen för en utvärdering av hur Sverige uppfyller kraven enligt UNCAC. Även kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter (ODIHR), som verkar inom Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE), har riktat en rekommendation till Sverige med samma innebörd (Election Expert Team Final Report on Swedish General Elections 2018, ODIHR 21 november 2018).

I många länder finns i dag också reglering om att de politiska partierna ska redovisa inte bara intäkter utan även utgifter, tillgångar och skulder. Inte sällan finns också regler med krav på särskild redovisning av valkampanjer. Exempelvis har Danmark infört krav på att partierna ska redovisa bl.a. utgifter och eget kapital. I Finland finns en reglering om att partier och kandidater ska redovisa kampanjutgifter. Liknande regleringar finns i Norge, Nederländerna och Tyskland.

Det finns sammantaget ett behov av att överväga om regleringen avseende redovisningens omfattning enligt insynslagen behöver utvidgas i syfte att bättre uppfylla kraven enligt internationella rekommendationer och för att förstärka insynen i och transparensen av partiernas ekonomi. Om redovisningsskyldigheten bör utvidgas ska kommittén även överväga om Kammarkollegiets tillsynsuppgifter bör utökas i enlighet med Grecos rekommendation om oberoende övervakning. I kommitténs analys bör eventuella förslags förenlighet med föreningsfriheten och principen om den fria åsiktsbildningen ingå.



Kommittén ska därför

- analysera och ta ställning till om partiernas redovisning ska omfatta utgifter, tillgångar och skulder,
- bedöma behovet av att förändra Kammarkollegiets tillsynsuppdrag för att bättre tillgodose rekommendationen från kontrollorganet Greco avseende oberoende övervakning, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

*Bör kravet på granskning av revisor gälla för samtliga partier som lämnar redovisning enligt insynslagen?*

Enligt insynslagen ska intäktsredovisningen granskas av en revisor om den som ska lämna redovisningen är skyldig att utse revisor enligt stadgarna eller revisionslagen (1999:1079). Det innebär att ett parti som inte redan omfattas av ett krav att utse en revisor alltså inte behöver anlita en revisor för att uppfylla sin redovisningsskyldighet enligt insynslagen.

Enligt Grecos rekommendationer bör det ställas krav på oberoende revision i fråga om politiska partier som är skyldiga att upprätta bokföring och räkenskaper. I sin uppföljning av om Sverige uppfyller rekommendationerna har Greco uttalat att skyldigheten att låta revisor granska redovisningen enligt insynslagen borde gälla alla partier som har mottagit bidrag över en viss beloppsgräns. Eftersom den svenska lagstiftningen inte har denna innebörd har Greco bedömt att rekommendationen i denna del endast har uppfyllts delvis.

Reglerna i insynslagen om i vilka fall intäktsredovisningen ska granskas av en revisor motsvarar de regler som infördes i 2014 års insynslag. Regeringen motiverade utformningen av kravet bl.a. med att det inte utgör ett krav på revision i den mening som uttrycket revision har i lagstiftning på revisionsrättens område (prop. 2013/14:70 s. 68). I syfte att bättre uppfylla Grecos rekommendationer ska dock kommittén överväga om kravet på granskning av revisor ska utvidgas.

Kommittén ska därför

- analysera och ta ställning till om regleringen avseende oberoende revision bör förändras för att bättre tillgodose rekommendationen från kontrollorganet Greco, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

### **Uppdraget att överväga ett förbud för partier att ta emot utländska bidrag**

Ett grundläggande syfte med insynslagen är att bidra till att förebygga korruption och öka allmänhetens insyn och därmed också öka hela det politiska systemets legitimitet. Genom insynen förebyggs risken för att partier och ledamöter låter sig styras av andra intressen än rent politiska, t.ex. genom att det blir känt att de tagit emot ekonomiska bidrag från källor som har till syfte att påverka beslutsfattande i en viss särskild riktning.

En begränsning eller ett förbud mot att ta emot bidrag eller ta upp lån från vissa källor skulle kunna ytterligare minska risken för dold inverkan på politiska beslutsprocesser eller politisk opinionsbildning. I exempelvis Finland finns, utöver ett förbud mot anonyma bidrag, förbud mot bl.a. vissa bidrag från utlandet. Även t.ex. Island, Norge och Storbritannien har i olika former förbud eller begränsningar för bidrag från utlandet.

Sverige saknar förbud för partierna att ta emot bidrag från utlandet. Avsaknaden av sådant förbud innebär dock inte att frågan om utländsk inblandning i politiken är helt oreglerad. Enligt 19 kap. 13 § brottsbalken är det straffbart att av en främmande makt eller motsvarande ta emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen i en fråga som gäller någon av grunderna för Sveriges statskick eller i någon angelägenhet som har betydelse för Sveriges säkerhet och som det ankommer på riksdagen eller regeringen att besluta om (tagande av utländskt understöd). I propositionen anförde regeringen att straffbestämmelsen som regel blir tillämplig om exempelvis ett politiskt parti skulle ha tagit emot understöd för sin allmänna opinionsbildande verksamhet från en främmande makt eller annars från utlandet av någon som handlar för att gå främmande makt till

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

Internationellt har frågan om bidrag till politiska partier från utlandet berörts på olika sätt. Enligt artikel 7 i 2003 års rekommendation från Europarådets ministerkommitté om gemensamma regler mot korruption vid finansiering av politiska partier och valkandidater bör staterna särskilt begränsa, förbjuda eller på annat sätt reglera bidrag från utländska bidragsgivare.

Europeiska kommissionen för demokrati genom lag, vanligen kallad Venedigkommissionen, har i samarbete med ODIHR antagit riktlinjer för reglering av politiska partier (Guidelines on Political Party Regulation, Second Edition, Venedigkommissionen 2020). I dessa anges förbud eller begränsning av bidrag från utländska källor som en riktlinje vid utveckling av lagstiftning inom området.

Med hänsyn till rekommendationerna från internationella organ anser regeringen att det bör övervägas om det bör införas en nationell reglering som begränsar eller förbjuder bidrag från utlandet till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater.

Kommittén ska därför

- göra en internationell kartläggning, i den utsträckning kommittén bedömer lämpligt, av förbud mot och annan särskild reglering av utländska bidrag till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater och hur sådant utformas,
- kartlägga, i den mån det är möjligt och bedöms lämpligt, förekomsten av utländska bidrag till svenska partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater,
- analysera och bedöma för- och nackdelar med att införa ett förbud eller särskild reglering av utländska bidrag, särskilt i förhållande till föreningsfriheten och principen om den fria åsiktsbildningen,
- analysera och ta ställning till om utländska bidrag till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater ska vara otillåtna eller på annat sätt omfattas av en särskild reglering, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

### **Uppdraget att överväga krav på samtycke från enskilda när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt**

Att enskilda, antingen var för sig eller tillsammans med andra, försöker påverka opinionen i en viss riktning är ett grundläggande inslag i en demokrati. Att på olika sätt stödja ett politiskt parti är ett naturligt sätt att delta i sådan opinionsbildning. Det förekommer att organisationer på arbetsmarknaden och andra organisationer vars huvudsyfte inte är att verka partipolitiskt ger ekonomiskt stöd till partier.

Organisationerna på arbetsmarknaden har en särskild ställning på arbetsrättens område. Sådana organisationer, och rätten att organisera sig i dem, lyfts också ofta fram som en viktig del av föreningsfriheten. Det är viktigt att värna deras rätt och frihet att verka i sakfrågor av betydelse för medlemmarna.

Med hänsyn till den särställning som arbetsmarknadens organisationer har i det svenska samhället måste det beaktas att möjligheten att stå utanför organisationen i många fall framstår som ett mindre fördelaktigt alternativ för enskilda arbetstagare eller arbetsgivare. Att sådana organisationer använder t.ex. intäkterna från medlemsavgifter för att påverka eller stötta vissa politiska partier kan därmed för den enskilda medlemmen upplevas som problematiskt.

Enligt insynslagen ska samtliga intäkter till ett parti redovisas. Om ett parti tar emot ekonomiskt stöd från en organisation på arbetsmarknadens område ska detta därmed framgå av intäktsredovisningen. Särskilda regler om sådan redovisning saknas dock i insynslagen. Det saknas också regler om att organisationerna på arbetsmarknaden ska informera sina medlemmar om stöd till ett politiskt parti.

I den allmänna debatten har det påtalats att det kan vara svårt för en medlem att avgöra om medlemskapet innebär ett stöd till ett visst parti. Det huvudsakliga skälet för medlemskapet är oftast inte av partipolitisk karaktär. Det har därför även diskuterats om inte den enskilde borde ha möjlighet att ta ställning till om han eller hon vill att medlemsavgiften ska få användas på det sättet. Sådan lagstiftning finns t.ex. i Danmark.

Kommittén ska därför analysera och överväga om det bör införas särskilda krav på transparens respektive samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer som före-

träder arbetsmarknadens parter lämnar till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater.

Frågan om sådana särskilda regler utreddes och bedömdes av Kommittén om insyn i finansiering av partier (SOU 2016:74 s. 378–381). Inför stiftandet av insynslagen gjorde regeringen bedömningen att det inte bör införas några särskilda regler om insyn eller krav på samtycke. Regeringen motiverade ställningstagandet med att partiernas intäktsredovisning gav god insyn och konstaterade att organisationerna också i allmänhet övergripande på sina webbplatser informerar om vilken politisk verksamhet som de bedriver och om huruvida de samverkar med eller stöder ett visst parti. Avseende samtycke påtalade regeringen vidare att ett ingripande från det allmänna i dessa frågor kan ifrågasättas från grundlagssynpunkt. Regeringen påpekade vidare att organisationerna på arbetsmarknaden är demokratiskt uppbyggda på så sätt att föreningsorgan inom samma beslutskedja står i ett hierarkiskt förhållande till varandra, vilket innebär att styrelsen följer stämmans instruktioner och att majoritetsbeslut fattas. En enskild medlem kan påverka och göra sin röst hörd i demokratisk ordning genom att lämna förslag till sin lokala organisation eller till förbundets kongress eller genom att ställa upp som ombud vid förbundets kongress (prop. 2017/18:55 s. 107–108).

Regeringen har antagit ett antal principer som konkretiserar målet för politiken för det civila samhället och är vägledande för relationen till det civila samhällets organisationer. Principen om självständighet och oberoende innebär bl.a. att organisationerna självständigt ska kunna bedriva sin verksamhet utan obefogad kontroll från det offentliga (prop. 2009/10:55 s. 55).

Det behöver särskilt analyseras hur regler på detta område skulle förhålla sig till grundläggande fri- och rättigheter såsom föreningsfriheten.

Kommittén ska därför

- analysera och bedöma hur särskilda krav på transparens respektive samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater förhåller sig till föreningsfriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter,

- analysera och ta ställning till om det bör införas särskilda krav på transparens respektive samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater från organisationer på arbetsmarknaden, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

### **Uppdraget att överväga behovet och eventuell utformning av en reglering med krav på transparens i kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister**

Sverige saknar regler som innebär att det finns krav på insyn i vilka kontakter som politiska beslutsfattare har med lobbyister, t.ex. genom registrering av lobbyister och transparens kring vilka personer och organisationer som politiska företrädare träffar.

Frågan om ett register över lobbyister övervägdes av den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen som i betänkandet *En uthållig demokrati* (SOU 2000:1 s. 95–96) menade att en registrering av lobbyister skulle öka den politiska ojämlikheten och därför inte borde införas. Att registrera lobbyister skulle enligt utredningen konservera en maktfördelning och göra det svårare för nya medborgargrupper att ta sig in. Detta gäller särskilt resurssvaga grupper, såsom nyare sociala rörelser, som till skillnad från bl.a. näringslivet och fackföreningarna sällan har egna lobbyister. Erfarenheter från USA visade vidare enligt utredningen på praktiska problem med en användbar lagstiftning om registrering av lobbyister.

2014 års demokratiutredning berörde frågan om ett lobbyistregister för riksdagen (SOU 2016:5 s. 354–376). Utredningen konstaterade att de informella kontakterna mellan intresseorganisationer och beslutsfattare hade ökat fram till 2015, samtidigt som påverkansarbetet hade professionaliserats. Denna utveckling, menade utredningen, ställer särskilda krav på beslutsfattare att värna den politiska jämlikheten samt att vidta åtgärder för att allmänhetens möjligheter till insyn och ansvarsutkrävande inte försvagas. Utredningen ansåg att lobbyismen i form av informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer vid tidpunkten inte utgjorde någon direkt utmaning för demokratin och förespråkade därför inte att någon form av regle-

ring införs som förändrar förutsättningarna för intresseorganisationernas kontakter med beslutsfattare, t.ex. en registrering av lobbyister vid riksdagen. Ett lobbyistregister vore vidare enligt utredningen svårt att utforma på ett ändamålsenligt sätt som inte medför negativa effekter för demokratin. Utredningen framhöll också att ett sådant register sammantaget skulle kunna betyda en inskränkning av yttrande- och föreningsfriheten.

I en rapport i mars 2019 lämnade Greco femton rekommendationer till Sverige om åtgärder för att förebygga korruption och öka transparens och integritet på bl.a. den högsta verkställande politiska nivån. Enligt rekommendation 5 bör Sverige införa regler och riktlinjer för kontakterna mellan den högsta verkställande politiska nivån och lobbyister samt andra utomstående som söker påverka regeringens beredningsprocesser och beslut. Enligt rekommendationen bör också tillräcklig information offentliggöras om syftet med dessa kontakter, såsom vem som deltog i ett möte, vem uppdragsgivaren var och vilka frågor som skulle diskuteras.

Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) har rekommenderat regler och riktlinjer för transparens och integritet rörande lobbying (Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, OECD/Legal/0379, antagen 18 februari 2010). Enligt rekommendationen bör medlemsstaterna bl.a. tillhandahålla en tillräcklig grad av öppenhet för att säkerställa tillräcklig information om lobbyverksamhet.

Inom EU har Europaparlamentet, Europeiska unionens råd och Europeiska kommissionen inrättat ett s.k. öppenhetsregister. Registret grundar sig på ett interinstitutionellt avtal 2021. Dessförinnan hade Europaparlamentet och Europeiska kommissionen egna öppenhetsregister som infördes på 1990talet. Öppenhetsregistret utgörs av en databas med intresseföreträdare, såsom organisationer, föreningar, grupper och enskilda egenföretagare, som bedriver verksamhet för att påverka EU:s politik och beslutsfattande. Av registret framgår vilka intressen som företräds på EU-nivå, av vem och på vems vägnar samt vilka resurser som anslås för intressebevakningen. Det senare avser t.ex. ekonomiskt stöd, donationer och sponsorskap.

De som registrerar sig i öppenhetsregistret måste följa vissa principer för etik och uppförande, som finns angivna i en uppförandekod i en bilaga till det interinstitutionella avtalet. Enligt Europaparlamentets arbetsordning bör ledamöterna i parlamentet vidare systematiskt

tillämpa en praxis som innebär att de endast träffar företrädare för intressegrupper som är registrerade i registret. Ledamöterna bör också på internet offentliggöra alla planerade möten med företrädare för intressegrupper som omfattas av registret.

Flera EU-länder har i dagsläget nationella lobbyistregister, t.ex. Irland, Österrike och Tyskland. Finland har vidare nyligen beslutat att införa regler om ett s.k. öppenhetsregister, som träder i kraft den 1 januari 2024. Antalet stater som på olika sätt reglerar kontakterna mellan lobbyister och beslutsfattare ökar därmed.

Kontakter mellan politiska beslutsfattare å ena sidan och medborgare och olika intressegrupper å andra sidan är en integrerad del av det demokratiska styrelseskicket. Sådana kontakter är ett uttryck för yttrandefriheten och bidrar till det demokratiska systemets legitimitet och förmåga att fatta beslut på goda och genomlysta grunder. På samma sätt som ekonomiskt stöd till partier, ledamöter och ersättare samt valkandidater kan ge upphov till intressekonflikter kan dock kontakter mellan politiskt förtroendevalda och olika intressegrupper leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. En öppenhet i kontakterna mellan politiska företrädare och olika intressegrupper kan därmed bidra till att förstärka legitimiteten för det politiska systemet.

Införandet av en reglering för och krav på öppen information om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister skulle vara en nyhet i förutsättningarna för det politiska beslutsfattandet i Sverige. Hur en sådan reglering förhåller sig till yttrande- och föréningsfriheten behöver därför analyseras. En sådan reglering skulle vidare, beroende på hur den utformas, innebära att kontakter mellan vissa personer registreras och offentliggörs. Förutsättningarna och ramarna för en sådan registrering utifrån ett dataskyddsperspektiv behöver därför övervägas. Frågor om administration och eventuell tillsyn och sanktioner behöver också övervägas och analyseras.

Kommittén ska därför

- göra en internationell kartläggning, i den utsträckning kommittén finner lämpligt, av förekomsten av reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister samt hur sådan reglering utformas,
- bedöma för- och nackdelar med en reglering som ställer krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare



och lobbyister, särskilt hur en sådan skulle påverka tillgängligheten till politiska beslutsfattare och den offentliga sektorns dialog med det civila samhället samt yttrande- och föreningsfriheten,

- analysera och ta ställning till om en reglering med krav på transparens i fråga om kontakter mellan politiska beslutsfattare och lobbyister bör införas och hur den i så fall bör utformas och administreras, och
- lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

### Uppdragets genomförande och konsekvensbeskrivningar

Kommittén ska vara sammansatt med ledamöter som företräder de partier som har representation i riksdagen.

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

I frågor som rör regional och lokal nivå bör kommittén samråda med regioner, kommuner och Sveriges Kommuner och Regioner. Kommittén bör även samråda med organisationer på arbetsmarknaden och andra organisationer i det civila samhället som berörs av uppdragets frågeställningar. Kommittén ska i sitt arbete samråda med Kammarkollegiet och Valmyndigheten när den överväger frågor inom deras verksamhetsområden. Kommittén ska också ta del av färdigställd delredovisning av uppdraget till Brottsförebyggande rådet (Brå) att studera otillåten påverkan som utövas av systemhotande aktörer och grupperingar (Ju2023/00880) samt samråda med Brå för att vid behov kunna ta del av myndighetens samlade faktaunderlag. Kommittén ska hålla sig informerad om och beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet, utredningsväsendet och EU.

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

I uppdraget ingår att redovisa hur de förslag som lämnas förhåller sig till bl.a. regeringsformen, Europeiska unionens stadga om de

grundläggande rättigheterna och relevanta EU-rättsakter på området, Europakonventionen och Grecos rekommendationer till Sverige.

Förslagens konsekvenser ska redovisas i enlighet med kommittéförordningen (1998:1474). Kommittén ska belysa de samhällsekonomiska konsekvenserna av de förslag som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts.

I uppdraget ingår att bedöma och redovisa vilka ekonomiska konsekvenser de föreslagna ändringarna bedöms få. Om förslagen förväntas leda till kostnadsökningar för det allmänna ska kommittén föreslå hur dessa ska finansieras. Konsekvensbeskrivningen ska även beskriva de för- och nackdelar som finns för demokratin och parlamentarismens funktionssätt på statlig, lokal och regional nivå.

### **Redovisning av uppdraget**

Uppdraget ska redovisas senast den 15 februari 2025. Om kommittén bedömer att det är lämpligt får den lämna ett eller flera delbetänkanden.

(Justitiedepartementet)

# Kommittédirektiv 2025:7

## **Tilläggsdirektiv till 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07)**

Beslut vid regeringssammanträde den 23 januari 2025

### **Ändring i uppdraget**

Regeringen beslutade den 15 juni 2023 kommittédirektiv om förstärkt insyn och transparens i finansieringen av politiska partier (dir. 2023:88). En parlamentariskt sammansatt kommitté gavs därigenom i uppdrag att bl.a. överväga särskilda krav på transparens respektive samtycke från enskilda medlemmar när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt. I det uppdraget ingår bl.a. att analysera och bedöma hur ett sådant krav på samtycke förhåller sig till föreningsfriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter.

Kommittén ska nu även

- redovisa hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilde medlemmen, skulle kunna se ut, och
- analysera och bedöma hur en sådan reglering skulle förhålla sig till relevanta regelverk.

Utredningstiden förlängs. Enligt de ursprungliga direktiven skulle kommittén redovisa sitt uppdrag senast den 15 februari 2025. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 maj 2025.

### Uppdraget att överväga krav på samtycke från enskilda när organisationer på arbetsmarknaden använder en del av medlemsavgiften för att stödja ett parti ekonomiskt

Kommittén har sedan tidigare i uppdrag att analysera och bedöma hur särskilda krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd som organisationer på arbetsmarknaden lämnar till partier, ledamöter och ersättare för ledamöter samt valkandidater förhåller sig till föreningsfriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter. Kommittén har även i uppdrag att analysera och ta ställning till om det bör införas sådana särskilda krav på samtycke och lämna de författningsförslag som kommittén bedömer är motiverade.

I Danmark finns lagstiftning som bl.a. innebär en skyldighet för organisationer på arbetsmarknaden att se till att bidrag till politiska partier från medlemsavgifter är frivilliga för den enskilde medlemmen. Organisationerna ska en gång om året upplysa medlemmarna om möjligheten att invända mot att medlemsavgiften används till sådana bidrag. En sådan invändning ska lämnas i form av en skriftlig förklaring till organisationens revisor. För uppgift om att en medlem lämnat en sådan förklaring gäller tystnadsplikt. Den danska lagstiftningen hindrar dock inte en organisation på arbetsmarknaden att ge ekonomiskt stöd till ett politiskt parti. Det framstår som att den danska lagstiftningen i huvudsak enbart reglerar det ekonomiska förhållandet mellan organisationerna på arbetsmarknaden och deras medlemmar vad gäller medlemsavgifternas användning för att ge bidrag till politiska partier eller partipolitiska ändamål i övrigt.

Organisationer på arbetsmarknaden intar en särställning arbetsrättsligt och i det svenska samhället i stort. Det kan upplevas som problematiskt för den enskilde medlemmen att sådana organisationer använder t.ex. intäkter från medlemsavgiften för att stödja vissa politiska partier. Det huvudsakliga skälet för medlemskap i en organisation på arbetsmarknaden är oftast inte av partipolitisk karaktär. Det kan vidare vara svårt för en medlem att avgöra om medlemskapet innebär ett stöd till ett visst politiskt parti. Även om kommittén inte tar ställning för att det ska införas särskilda krav på samtycke från enskilda medlemmar när det gäller ekonomiskt stöd till partier från organisationer på arbetsmarknaden, finns därför ett behov av att närmare beskriva hur en svensk författningsreglering som liknar den danska lagstiftningen skulle kunna se ut. Av särskilt intresse är hur

en svensk 3 (3) reglering skulle kunna utformas med hänsyn till befintliga regelverk, exempelvis att det i svensk rätt saknas en enhetlig definition av politiskt parti. Vidare är det angeläget att bedöma hur en sådan reglering skulle påverka eller påverkas av andra relevanta regelverk, t.ex. inom arbets- och associationsrätten.

Kommittén ska därför

- redovisa hur en fullständig författningsreglering, som ställer krav på att bidrag från organisationer på arbetsmarknaden till politiska partier ska vara frivilliga för den enskilde medlemmen, skulle kunna se ut, och
- analysera och bedöma hur en sådan reglering skulle förhålla sig till relevanta regelverk.

### **Redovisning av uppdraget**

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 15 maj 2025.

(Justitiedepartementet)



## Metodredovisning

För att genomföra en kartläggning i enlighet med 2023 års insynskommittés (Ju 2023:07) uppdrag genomförde den oberoende undersökningsorganisationen SOM-institutet vid Göteborgs universitet en datainsamling i form av en enkätundersökning till förtroendevalda, politiska och opolitiska tjänstemän i riksdagen och Regeringskansliet. De sex urvalskategorierna som undersöktes var riksdagsledamöter, politiska sekreterare i riksdagen, statsråd, statssekreterare, politiska tjänstemän i Regeringskansliet samt opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet.

SOM-institutet mottog i november 2023 en förfrågan från kommittén om att genomföra en enkätundersökning riktad till de olika kategorierna, med tillhörande utkast på frågeformulär. Frågeformuläret omarbetades under december 2023-mars 2024 av kommittén i samarbete med docent Patrik Öhberg, forskare och biträdande föreståndare på SOM-institutet och Felix Cassel, dåvarande biträdande undersökningsledare på SOM-institutet.

Kommittén och SOM-institutet tecknade i januari 2024 en skriftlig överenskommelse, inklusive ett personuppgiftsbiträdesavtal, enligt vilken SOM-institutet skulle genomföra en webbenkät och avrapportera resultaten på visst sätt till kommittén. Av överenskommelsen framgick bland annat att personuppgifter med anledning av enkätundersökningen enbart skulle hanteras av SOM-institutets behöriga medarbetare, med iakttagande av specificerade tekniska och organisatoriska säkerhetsåtgärder. Det framgick också att den data som samlades in under processen enbart skulle användas av kommittén. Efter leverans av resultaten skulle kommittén ha fri förfoganderätt över dessa.

För att kunna distribuera enkäten inhämtade SOM-institutet i mars-april 2024 aktuella e-postadresser till personer i de sex urvalskategorierna. Kommittén bistod processen genom att informera riksdagens ledning och Regeringskansliet på central nivå om den förestående undersökningen. Personal från Regeringskansliets förvaltningsavdelning tillgängliggjorde för SOM-institutet e-postadresser till statsråd, statssekreterare, politiska tjänstemän samt opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. Bland de opolitiska tjänstemännen valdes samtliga tjänstemän från samtliga Regeringskansliets departement ut, utom anställda på Förvaltningsavdelningen, administrativa tjänster på departementen och UD-tjänstemän placerade utomlands. Personal från Riksdagsförvaltningen tillgängliggjorde e-postadresser till riksdagsledamöterna, medan e-postadresser till politiska sekreterare i riksdagen hämtades in genom cheferna på partiernas riksdagskanslier. Tabell 1 redogör antalet inbjudna i respektive urvalskategori, samt andelen de olika urvalskategorierna utgör av samtliga inbjudna.

**Tabell 1: Antalet respektive andelen inbjudna i respektive urvalskategori**

	Antal inbjudna	Andel av de inbjudna
Riksdagsledamot	348	11,2
Politisk sekreterare i riksdagen	145	4,7
Statsråd	24	0,8
Statssekreterare	37	1,2
Politisk tjänsteman i Regeringskansliet	138	4,5
Opolitisk tjänsteman i Regeringskansliet	2410	77,7
Total	3102	100

Enkäten inleddes med ett antal bakgrundsfrågor för att ta reda på de svarandes kön, ålderskategori och antalet år med nuvarande uppdrag/anställning. Riksdagsledamöterna och statsråden fick också besvara en fråga om hur länge de haft ett politiskt förtroendeuppdrag. Tabell 2 redovisar procentandelarna på bakgrundsfrågorna för respektive urvalskategori bland de svarande. I Regeringskansliet som helhet är könsfördelningen 61 procent kvinnor och 39 procent män. Snittåldern bland de anställda är 47 år och anställningstiden bland medarbetarna (exkl. kommittéanställda och politiskt anställda) är cirka 11 år.



Tabell 2: Fördelningen av bakgrundsvariabler uppdelat på de olika urvalskategorierna (procent)

	Samtliga	Riksdagsledamot	Politisk sekreterare i riksdagen	Statsråd	Statssekreterare	Politisk tjänsteman i Regeringskansliet	Opolitisk tjänsteman i Regeringskansliet
<b>Kön</b>							
Man	43	55	52	38	70	49	40
Kvinna	57	45	48	62	30	51	60
Summa	100	100	100	100	100	100	100
<i>Antal svar: 1555</i>							
<b>Ålderskategori</b>							
18–34 år	14	13	31	0	0	42	12
35–49 år	46	35	45	38	60	47	47
50–64 år	38	47	19	62	25	11	39
65 år eller äldre	2	5	5	0	15	0	2
Summa	100	100	100	100	100	100	100
<i>Antal svar: 1564</i>							
<b>År med nuvarande uppdrag/anställning</b>							
Mindre än 1 år	14	3	15	0	5	23	15
1–2 år	24	40	25	100	95	75	19
3–4 år	14	6	19	0	0	2	15
5–6 år	9	20	16	0	0	0	8
7–8 år	8	2	8	0	0	0	9
9–10 år	4	14	2	0	0	0	4
Mer än 10 år	27	15	15	0	0	0	30
Summa	100	100	100	100	100	100	100
<i>Antal svar: 1563</i>							
<b>År med politiskt förtroendeuppdrag</b>							
Mindre än 1 år		0		0			
1–5 år		5		0			
6–10 år		16		0			
11–15 år		22		13			
16–20 år		21		0			
21–25 år		14		49			
26–30 år		12		25			
31–35 år		3		13			
36–40 år		5		0			
Mer än 40 år		2		0			
Har aldrig haft ett politiskt förtroendeuppdrag		0		0			
Summa		100		100			
<i>Antal svar: 140</i>							

För att varsko Regeringskansliets personal om det stundande enkätutskicket publicerades en nyhet på Regeringskansliets intranät den 14 mars med information om den kommitténs arbete, enkätundersökningen och en uppmaning om att besvara den. Riksdagsledamöterna varskoddes om enkätundersökningen genom information från talmannen, medan de politiska tjänstemännen fick informationen genom riksdagens ledning och partikanslicheferna.

Inbjudan<sup>1</sup> till enkätundersökningen<sup>2</sup> mejlades ut till Regeringskansliets urvalskategorier (statsråd, statssekreterare, politiska och opolitiska tjänstemän) den 18 och 19 mars 2024<sup>3</sup>. Fyra påminnelser till Regeringskansliets urval skickades ut: 25 mars, 9 april, 22 april och 24 maj. Inbjudan till riksdagens urvalskategorier mejlades ut den 25 och 29 april 2024.<sup>4</sup> Tre påminnelser till riksdagens urval skickades ut: 6 maj, 13 maj och 21 maj.

Enkäten stängdes måndag 3 juni 2024. 1605 personer besvarade enkätundersökningen. Svarsfrekvensen (antalet svar/antalet inbjudna) landade på 51,7 procent. Tabell 3 anger olika svarsantal och svarsfrekvenser. Kolumnen "Antal" redovisar antalet svar i respektive urvalskategori. Kolumnen "Procent" anger respektive urvalskategoris andel av svaren. Kolumnen "Svarsfrekvens" anger till sist svarsfrekvensen (svar/inbjudna) i respektive urvalskategori.

SOM-institutets bedömning är att den totala svarsfrekvensen är god och högre än förväntat, givet den relativt korta fältperioden och få insatser för att höja svarsfrekvensen. Svarsfrekvensen i storskaliga enkätundersökningar riktade till allmänheten, så även i Sverige, har under många år varit långsamt sjunkande. Den nationella SOM-undersökningen har exempelvis det senaste decenniet haft en svarsfrekvens på cirka 50 procent, och då med en fältplan som sträcker sig över fyra månader, en handfull påminnelser via såväl brev som sms och med incitament till alla som väljer att delta.

En för denna undersökning mer relevant jämförelse kan göras med så kallade elitstudier av svenska politiker, exempelvis Riksdagsundersökningen, som efter varje riksdagsval genomförs med svenska riksdagsledamöter. Riksdagsundersökningen 2022 genomfördes med en fältperiod på cirka 12 månader och landade i en svarsfrekvens på strax under 80 procent. Internationellt sett är den nivån fortfarande

---

<sup>1</sup> Inbjudningsmejl och påminnelsemejl finns i bilaga 1 (Regeringskansliet) respektive bilaga 2 (riksdagen).

<sup>2</sup> Frågeformuläret finns i bilaga 3.

<sup>3</sup> Enkäten skickades ut i två omgångar. En "soft launch" (ett första utskick till en mindre del av urvalet för att säkerställa att enkäten fungerar som den ska innan den skickas ut till hela urvalet) skickades ut till 200 personer i urvalet den 18 mars och till resterande personer i urvalet (2409 personer) den 19 mars.

<sup>4</sup> Enkäten skickades ut i två omgångar. En "soft launch" skickades ut till 50 personer i urvalet den 25 april och till resterande personer i urvalet (443 personer) den 29 april.

mycket bra – motsvarande undersökningar av västeuropeiska parlamentariker når oftast svarsfrekvenser runt 25–40 procent.<sup>5</sup> Svarsfrekvensen för statsråd och riksdagsledamöter i denna undersökning nådde 33 respektive 39 procent. Samtidigt vittnar den västeuropeiska jämförelsen om svårigheten att få politiker, förtroendevalda och tjänstemän i statsförvaltningens hjärta att delta i enkätundersökningar. Det finns därför skäl att anta att den breda informationsspridningen, den goda hjälpen med att sprida undersökningen samt uppmuntran till deltagande från nyckelpersoner i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningens ledning bidrog till den goda svarsfrekvensen i undersökningen. I tidigare enkätundersökningar med politiker, politiska tjänstemän och opolitiska regeringstjänstemän i Sverige och Danmark har uttryckligt stöd och uppmuntran att delta i undersökningen från de högsta politiska tjänstemännen visat sig ha en starkt positiv effekt på svarsfrekvensen.<sup>6</sup>

Vidare kan det noteras att undersökningen så gott som uteslutande har vänt sig till ett totalurval i den population som undersökningen velat undersöka. Samtliga personer i de sex urvalskategorierna förutom enstaka tjänstekategorier bland de opolitiska tjänstemännen på Regeringskansliet bjöds in att besvara undersökningen. Sådana totalundersökningar av praktiska och ekonomiska skäl oftast mycket svåra att genomföra. Istället förlitar man sig på obundna slumpmässiga urval för kunna dra generaliserbara slutsatser om den population man vill undersöka. I denna undersökning har vi dock haft en närmast unik möjlighet att nå hela den politiska eliten i Sverige, då samtliga statsråd, statssekreterare, riksdagsledamöter och politiska tjänstemän i riksdagen och Regeringskansliet bjöds in. Det finns därför starka skäl att anta att svaren bland de som deltagit i hög grad är generaliserbara för respektive urvalskategori som helhet, även om svarsfrekvensen mellan urvalskategorierna, inklusive mellan politiker och tjänstemän från de olika riksdagspartierna, varierar.

---

<sup>5</sup> Vis, B., Stolwijk, S. (2021). Conducting quantitative studies with the participation of political elites: best practices for designing the study and soliciting the participation of political elites. *Qual Quant*, 1317–1281 ,55.

<sup>6</sup> Öhberg, P., Munk Christiansen, P., & Niklasson, B. (2017). Administrative politicization or contestability? How political advisers affect neutral competence in policy processes. *Public Administration*, 95(1), 269-285.

**Tabell 3: Antalet respektive andelen svar samt svarsfrekvens i respektive urvalskategori**

	Antal svar	Procent av alla svar	Svarsfrekvens i urvalskategorin
Riksdagsledamot	134	8,4	38,5
Politisk sekreterare i riksdagen	68	4,2	46,9
Statsråd	8	0,5	33,3
Statssekreterare	21	1,3	56,8
Politisk tjänsteman i Regeringskansliet	58	3,6	42,0
Opolitisk tjänsteman i Regeringskansliet	1316	82,0	54,6
Total	1605	100	51,7

Tabell 3 ovan anger svarsfrekvensen i respektive grupp. För att räknas som ett svar krävs att deltagaren besvarat minst en fråga. Inom enkätforskningen används emellertid ofta andelen besvarade av alla de frågor man skulle få i enkäten som ett mått på datakvalitet. Då inga frågor i enkäten var obligatoriska att besvara varierar svarsfrekvensen på varje fråga och därmed antalet svar som redovisas i analyserna i huvudrapporten, vilket förklarar varför antalet som redovisas ofta varierar mellan tabellerna.

För att gräva djupare i svarsfrekvensen redovisar tabell 4 svarsfrekvensen uppdelat på "Complete response" (80% eller mer av frågorna besvarade), "Partial response" (50–80% av frågorna besvarade) och "Breakoff" (50% eller mindre av frågorna besvarade). Andelen fullständiga svar var i genomsnitt 81 procent. Det är lägre än vad som brukar vara fallet i enkätundersökningar som genomförs inom ramen för SOM-institutets verksamhet. Skälen till den lägre andelen fullständiga svar i denna enkät är svårt att belägga. Som tidigare nämnts är politiska eliter svåra att nå med enkätundersökningar. Noterbart är att andelen fullständiga svar är lägst i grupperna politisk sekreterare i riksdagen och politisk tjänsteman i Regeringskansliet. Det ska inte uteslutas att informationsvägarna om undersökningens förekomst och relevans fungerat sämre till dessa grupper jämfört med de andra urvalskategorierna.

**Tabell 4: Andelen fullständiga och ofullständiga svar i respektive urvalskategori (%)**

	Svarade på 80% eller mer av frågorna	Svarade på 50–80% av frågorna	Svarade på 0–50% av frågorna	Total
Riksdagsledamot	84	7	9	100 (n=134)
Politisk sekreterare i riksdagen	76	6	18	100 (n=68)
Statsråd	88	0	12	100 (n=8)
Statssekreterare	90	0	10	100 (n=21)
Politisk tjänsteman i Regeringskansliet	73	10	17	100 (n=58)
Opolitisk tjänsteman i Regeringskansliet	81	8	11	100 (n=1316)
Total	81	8	11	100 (n=1605)

Resultatet av enkäten levererades till kommittén i form av statistik presenterad i tabeller, figurer och text. SOM-institutet bistod också kommittén vid analysen av resultaten genom att skriftligen eller muntligen ge sin syn på och svara på frågor om hur resultaten kan och bör tolkas.

Till sist några ord om modellerna som används i appendix. Genom att ta hänsyn till andra bakgrundsfaktorer kan potentiellt andra faktorer som kan förklara könsskillnaden tas bort. Vi kan därmed med större säkerhet slå fast att eventuella skillnader som finns mellan kvinnor och män med avseende på hur ofta de har kontakt med externa aktörer inte förklaras bort med andra bakgrundsfaktorer. Vidare, i analysen, där bakgrundskontroller för ålder, tjänstekategori och antal år i rollen ingår, används en tredelad svarsskala. Det betyder att eventuella signifikanta skillnader rör hela skalan och inte de redovisade enskilda skalstegen. För att utröna om det finns signifikanta skillnader mellan kvinnor och män använder vi en så kallad "ordered logit model" för de beroende variablerna (frekvens i kontakt med externa aktörer och typ av externa aktörer). Modellen är vanligt förekommande när den beroende variabeln består av flera skalsteg, men där avståndet mellan de olika skalstegen är oklart eller inte lika stora. Slutligen, i appendix redovisas om könsskillnaderna är signifikanta eller inte. Signifikansmått används för att klargöra i vilken utsträckning som eventuella könsskillnader beror på slumpen eller om skillnaden är statistiskt säkerställda, det vill säga skild från slumpen. En vedertagen signifikansnivå är 5 procent ( $p < 0.05$ ). Det betyder att risken att man tar fel och att det inte finns en "verklig" skillnad är mindre än 5 procent.

## Bilaga 1: Inbjudningsmejl och påminnelser till Regeringskansliet

### *Inbjudningsmejl 18 och 19 mars 2024*

Det ligger i politiska beslutsfattares och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning.

2023 års Insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut. Kommittén har uppdragit åt SOM-institutet vid Göteborgs universitet att genomföra en enkät till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt tjänstemän i Regeringskansliet för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

Resultatet av enkäten kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

**Du kommer till undersökningen via följande länk:** `{!://SurveyLink?d=Till enkäten}`

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:

`{!://SurveyURL}`

Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

**Påminnelse mejl 1 25 mars 2024**

Hej,

Du har tidigare mottagit ett e-postmeddelande med en enkät från 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). Här kommer en första påminnelse om att svara på undersökningen och lite kompletterande information om enkäten.

Det ligger i politiska beslutsfattare och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Enkätundersökningen genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet på uppdrag av 2023 års insynskommitté. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@gemalserver.com](mailto:noreply@gemalserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten och är alltså helt säkra att klicka på.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

Du kommer till undersökningen via följande länk: [S\(l://SurveyLink?d=Till enkäten\)](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:  
[S\(l://SurveyURL\)](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Se också information om enkäten på Klaranätet, nyhet publicerad den 15 mars 2024 med rubriken Enkätundersökning om kontakten mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:  
[S\(l://OutOutLink?d=Avregistrering\)](#)

**Påminnelse mejl 29 april 2024**

Hej,

Du har tidigare mottagit ett e-postmeddelande med en enkät från 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). Här kommer en andra påminnelse om att svara på undersökningen och lite kompletterande information om enkäten.

Det ligger i politiska beslutsfattare och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Enkätundersökningen genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet på uppdrag av 2023 års insynskommitté. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@gemailserver.com](mailto:noreply@gemailserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten och är alltså helt säkra att klicka på.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

Du kommer till undersökningen via följande länk: [S\(l://SurveyLink?d=Till enkäten\)](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:  
[S\(l://SurveyURL\)](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Se också information om enkäten på Klaranätet, nyhet publicerad den 15 mars 2024 med rubriken Enkätundersökning om kontakten mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:  
[S\(l://OptOutLink?d=Avregistrering\)](#)



**Påminnelse mejl 3 22 april 2024**

Hej,

Du har tidigare mottagit ett e-postmeddelande med en enkät från 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). **Här kommer en tredje och sista påminnelse** om att svara på undersökningen och lite kompletterande information om enkäten. Enkäten är öppen till och med den 15 maj.

Det ligger i politiska beslutsfattares och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Enkätundersökningen genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet på uppdrag av 2023 års insynskommitté. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@gemailserver.com](mailto:noreply@gemailserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten och är alltså helt säkra att klicka på.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

**Du kommer till undersökningen via följande länk:** [S\(!://SurveyLink?d=Till enkäten\)](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:  
[S\(!://SurveyURL\)](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Se också information om enkäten på Klaranätet, nyhet publicerad den 15 mars 2024 med rubriken Enkätundersökning om kontakten mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:  
[S\(!://OptOutLink?d=Avregistrera\)](#)

**Påminnelse mejl 4 24 maj 2024**

Hej,

Du har tidigare mottagit ett e-postmeddelande med en enkät från 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). **Här kommer en fjärde och sista påminnelse** om att svara på undersökningen och lite kompletterande information om enkäten. Enkäten är öppen till och med fredag 31 maj.

Det ligger i politiska beslutsfattare och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Enkätundersökningen genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet på uppdrag av 2023 års insynskommitté. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@qemailserver.com](mailto:noreply@qemailserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten och är alltså helt säkra att klicka på.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

**Du kommer till undersökningen via följande länk:** [S{!://SurveyLink?d=Till enkäten}](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:  
[S{!://SurveyURL}](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Se också information om enkäten på Klaranätet, nyhet publicerad den 15 mars 2024 med rubriken Enkätundersökning om kontakten mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer, där det anges att det är viktigt att insynskommittén får ett tillförlitligt resultat och att Regeringskansliet därför ser positivt på att undersökningen genomförs.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:  
[S{!://OptOutLink?d=Avregistrering}](#)

## Bilaga 2: Inbjudningsmejl och påminnelser till riksdagen

### Inbjudningsmejl 25 och 29 april 2024

Hej,

Det ligger i politiska beslutsfattares och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Kommittén har uppdragit åt SOM-institutet vid Göteborgs universitet att genomföra en enkät till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt tjänstemän i Regeringskansliet för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@gemailserver.com](mailto:noreply@gemailserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

**Du kommer till undersökningen via följande länk:** [\\${://SurveyLink?d=Till enkäten}](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:

[\\${://SurveyURL}](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:  
[\\${://OptOutLink?d=Avregistrering}](#)

**Påminnelse mejl 1 6 maj 2024**

Hej,

Du har tidigare mottagit ett e-postmeddelande med en enkät från 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). Här kommer en första påminnelse om att svara på undersökningen.

Det ligger i politiska beslutsfattares och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Kommittén har uppdragit åt SOM-institutet vid Göteborgs universitet att genomföra en enkät till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt tjänstemän i Regeringskansliet för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@qemailserver.com](mailto:noreply@qemailserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

**Du kommer till undersökningen via följande länk:** [\\$\(!://SurveyLink?d=Till enkäten\)](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:

[\\$\(!://SurveyURL\)](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Med vänliga hälsningar,

Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:

[\\$\(!://OptOutLink?d=Avregistrering\)](#)

**Påminnelse mejl 2 13 maj 2024**

Hej,

Du har tidigare mottagit ett e-postmeddelande med en enkät från 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). Här kommer en andra påminnelse om att svara på undersökningen.

Det ligger i politiska beslutsfattares och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Kommittén har uppdragit åt SOM-institutet vid Göteborgs universitet att genomföra en enkät till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt tjänstemän i Regeringskansliet för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@gemailserver.com](mailto:noreply@gemailserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

**Du kommer till undersökningen via följande länk:** [\\${!://SurveyLink?d=Till enkäten}](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:

[\\${!://SurveyURL}](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:  
[\\${!://OptOutLink?d=Avregistrering}](#)

**Påminnelse mejl 3 21 maj 2024**

Hej,

Du har tidigare mottagit ett e-postmeddelande med en enkät från 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07). **Här kommer en tredje och sista påminnelse** om att svara på undersökningen. **Enkäten är öppen till och med fredag 31 maj.**

Det ligger i politiska beslutsfattares och deras medarbetares uppdrag att samtala med och ta emot synpunkter från företrädare för olika samhällsintressen. Samtidigt kan sådana kontakter leda till misstanke om att politiska beslut i det dolda påverkas i en viss riktning. 2023 års insynskommitté (Ju 2023:07), som är parlamentariskt sammansatt, har i uppdrag att överväga om det finns ett behov av ökad transparens när det gäller kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Kommittén har uppdragit åt SOM-institutet vid Göteborgs universitet att genomföra en enkät till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt tjänstemän i Regeringskansliet för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut. Enkätundersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och deras politiska sekreterare, statsråd, statssekreterare samt flertalet tjänstemän i Regeringskansliet (vissa roller undantagna) för att få en bild av hur deras kontakter ser ut med personer som vill påverka politikens inriktning och politiska beslut.

E-postadressen [noreply@gemailserver.com](mailto:noreply@gemailserver.com), som detta meddelande skickas från, är knuten till det enkätverktyg som används av Göteborgs universitet, som ansvarar för enkätutskicket. De två länkarna nedan leder till enkäten.

Resultatet av enkätundersökningen kommer att kunna utgöra ett kunskapsunderlag för kommittén men även för andra.

Alla resultat kommer att presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. De personuppgifter som behandlas, för att administrera utskick av enkäten och analysera resultaten, hanteras endast av vissa anställda vid SOM-institutet och på ett säkert sätt.

**Du kommer till undersökningen via följande länk:** [\\$\(!://SurveyLink?d=Till enkäten\)](#)

Om länken ovan inte fungerar kan du istället kopiera in följande adress i adressfältet på din webbläsare:

[\\$\(!://SurveyURL\)](#)

Mer information om kommittén, enkätens syfte och hur personuppgifter och svar hanteras, hittar du inne i enkäten. Vid frågor eller funderingar, välkommen att kontakta Patrik Öhberg ([patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)) om det gäller enkäten, eller Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)) om det gäller kommitténs arbete.

Med vänliga hälsningar,  
Mats Melin, ordförande i 2023 års insynskommitté

Om du inte vill få påminnelser till undersökningen kan du avregistrera dig via följande länk:  
[\\$\(!://OptOutLink?d=Avregistrering\)](#)



### Bilaga 3: Frågeformulär

I föreliggande bilaga finns frågeformuläret från undersökningen. I kursiv text vid varje frågenummer anges vilken eller vilka urvalskategorier som fick frågan. Den kursiva texten liksom frågenumret var inte synlig för deltagarna när de besvarade frågorna.

**2023 års insynskommittés (Ju 2023:07) undersökning av politiska beslutsfattares kontakter med externa aktörer.**

En parlamentarisk kommitté (2023 års insynskommitté) har tillsatts av regeringen för att göra en översyn av nuvarande reglering om hur partier, ledamöter och ersättare samt kandidater får finansiera sin verksamhet och om allmänhetens insyn i finansieringen. Kommittén ska överväga om regleringen behöver förtydligas eller kompletteras, till exempel när det gäller bidrag från utländska givare. Kommittén ska även överväga om det finns behov av att ytterligare stärka transparensen i det politiska beslutsfattandet genom en reglering som ställer krav på insyn i kontakter mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer som vill påverka beslut.

Syftet med denna undersökning är att närmare granska hur kontakten mellan politiska beslutsfattare och externa aktörer ser ut. Till politiska beslutsfattare finns även några frågor om bidrag från utländska givare. Frågeundersökningen genomförs av SOM-institutet vid Göteborgs universitet på uppdrag av 2023 års insynskommitté.

Undersökningen riktar sig till riksdagsledamöter och statsråd, statssekreterare och politiska sekreterare eller tjänstemän i riksdagen och Regeringskansliet samt opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet. Det är helt frivilligt att delta i undersökningen och du kan avbryta ditt deltagande när du vill. Du deltar i undersökningen genom att besvara frågorna i webbenkäten. Enkäten tar 10-15 minuter att besvara. Efter avslutad fältperiod kommer docent Patrik Öhberg vid SOM-institutet att bearbeta resultaten och skicka en rapport till insynskommittén, vilken därefter avrapporterar resultaten inom ramen för sitt uppdrag.

Dina personuppgifter behandlas i enlighet med den europeiska dataskyddsförordningen (GDPR) och övrig kompletterande lagstiftning, samt i enlighet med Göteborgs universitets regler för personuppgiftshantering. Regelverket är till för att skydda informationen så att inga obehöriga kan ta del av den. Anställda på SOM-institutet, som sköter utskicken, har tillgång till kontaktuppgifterna för att hantera e-postutskick. De svar du lämnar i enkäten behandlas för undersökningens ändamål med olika statistiska analysmetoder. Alla resultat presenteras på ett sätt som gör att ingen deltagare kan identifieras. Resultaten presenteras på gruppnivå i form av exempelvis procent, medelvärden och andra statistiska mått.

Har du några frågor angående enkäten kan du ta kontakt med Patrik Öhberg, se nedan. Har du frågor om kommitténs arbete kan du ta kontakt med Hanna Westgård ([hanna.westgard@regeringskansliet.se](mailto:hanna.westgard@regeringskansliet.se)).

Hälsar,  
Patrik Öhberg  
Docent  
Forskare och biträdande föreståndare  
SOM-institutet  
Göteborgs universitet  
E-post: [patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)

-----



För att delta i undersökningen måste du ta del av vår forskningsinformation. Du finner forskningsinformationen här: [Forskningsinformation](#)

- ☐ Ja, jag har tagit del av forskningsinformationen och godkänner att delta i undersökningen (1)

---

**Med externa aktörer som vill påverka politiska beslut menar vi i detta sammanhang aktörer som företräder olika intressen och som har kontakt med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare med syfte att påverka politiska beslut.** Det kan vara PR/PA-konsulter eller liknande ombud, företag, näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer, fackliga organisationer, religiösa organisationer, andra icke-statliga intresseorganisationer och statliga eller kommunala/regionala organ (inklusive offentligägda bolag) och andra liknande aktörer som vill påverka politiska beslut.

Det spelar ingen roll vem som tar initiativ till kontakten (aktören eller den politiska beslutsfattaren/medarbetaren).

Med externa aktörer som vill påverka politiska beslut **menar vi inte** privatpersoner som agerar på egen hand och i eget intresse, och vi menar inte journalister. Inte heller myndigheters kontakter med politiska beslutsfattare som sker som ett led i att myndigheten utför sitt uppdrag. Vi avser inte heller politiker som i egenskap av representant för ett parti eller en politisk beslutande församling vill påverka politiska beslut.

---

#### Q6 Till alla

Är du:

- ☐ Man (1)
- ☐ Kvinna (2)
- ☐ Annat (3)
- ☐ Vill ej ange (4)

## Q7 Till alla

Vilken ålderskategori tillhör du?

- ☐ 18-34 år (1)
  - ☐ 35-49 år (2)
  - ☐ 50-64 år (3)
  - ☐ 65 år eller äldre (4)
- 

## Q8 Till alla

Hur många år har du haft nuvarande uppdrag/anställning?

- ☐ Mindre än 1 år (1)
- ☐ 1-2 år (2)
- ☐ 3-4 år (3)
- ☐ 5-6 år (4)
- ☐ 7-8 år (5)
- ☐ 9-10 år (6)
- ☐ Mer än 10 år (7)

## Q9 Till riksdagsledamöter

Hur många år har du sammanlagt haft ett politiskt förtroendeuppdrag?

- ☐ Mindre än 1 år (1)
- ☐ 1-5 år (2)
- ☐ 6-10 år (3)
- ☐ 11-15 år (4)
- ☐ 16-20 år (5)
- ☐ 21-25 år (6)
- ☐ 26-30 år (7)
- ☐ 31-35 år (8)
- ☐ 36-40 år (9)
- ☐ Mer än 40 år (10)

## Q10 Till statsråd

Hur många år har du sammanlagt haft ett politiskt förtroendeuppdrag?

- ☐ Mindre än 1 år (1)
  - ☐ 1-5 år (2)
  - ☐ 6-10 år (3)
  - ☐ 11-15 år (4)
  - ☐ 16-20 år (5)
  - ☐ 21-25 år (6)
  - ☐ 26-30 år (7)
  - ☐ 31-35 år (8)
  - ☐ 36-40 år (9)
  - ☐ Mer än 40 år (10)
  - ☐ *Har aldrig haft ett politiskt förtroendeuppdrag (11)*
- 

## Q12 Till alla

Händer det att du i din nuvarande roll har kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut?

- ☐ Ja (1)
  - ☐ Nej (2)
-

Q14 Till alla som svarat Ja på Q12

Hur ofta har du kontakt med följande kategorier av externa aktörer som vill påverka politiska beslut?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
PR/PA-konsulter eller liknande ombud (9)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Företag (10)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Näringslivs- eller arbetsgivarorganisationer (11)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Fackliga organisationer (12)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Religiösa organisationer (13)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andra icke-statliga intresseorganisationer (14)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statliga eller kommunala/regionala organ (inklusive statliga bolag) (15)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sammanlutningar av privatpersoner (16)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andra, nämligen: (17)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q16 Till alla som svarat Ja på Q12

Hur ofta brukar det framgå i vems intresse den externa aktören som vill påverka politiska beslut har kontakt med dig?

- ☐ Alltid (1)
  - ☐ Ofta (2)
  - ☐ Ibland (3)
  - ☐ Sällan (4)
  - ☐ Aldrig (5)
  - ☐ Vet ej (6)
-

Q18 Till alla

Enligt din bedömning, hur ofta har externa aktörer som vill påverka politiska beslut kontakt med följande grupper?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)	Vet ej (9)
Riksdagsledamöter (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiska sekreterare i riksdagen (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opolitiska tjänstemän i riksdagen (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Statsråd (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

-----

Q20 Till alla

Enligt din bedömning, hur ofta har externa aktörer som vill påverka politiska beslut kontakt med följande grupper?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)	Vet ej (9)
Statssekreterare (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politiska tjänstemän vid Regeringskansliet (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Opolitiska tjänstemän vid Regeringskansliet (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Andra, nämligen: (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

-----



Q22 Till alla som svarat Ja på Q12

Hur ofta initierar externa aktörer som vill påverka politiska beslut kontakt med dig på något av följande sätt?

	Dagligen (1)	Flera gångar i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
Obokat personligt möte vid tillställningar som jag deltar i med anledning av mitt uppdrag/anställning (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Obokat personligt möte på min fritid (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bokat personligt möte efter inbjudan (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Telefon (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Papperspost (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
E-post (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sociala medier (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat sätt, nämligen: (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q24 Till alla som svarat Ja på Q12

Hur ofta får du följande underlag skickade eller lämnade till dig i samband med kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
Faktaunderlag (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utkast till uttalanden, debattartiklar eller tal (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Utkast till beslut eller lagstiftning (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat underlag, nämligen: (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

-----

Q26 Till riksdagsledamöter som svarat Ja på Q12

Hur ofta upplever du att kontakterna med externa aktörer som vill påverka politiska beslut sker i följande av dina roller?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
Ledamot i utskott (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Representant för partigrupp (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ledamot i statlig kommitté (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Ledamot från din valkrets (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annan roll, nämligen: (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

-----

Q27 Till politiska sekreterare i riksdagen som svarat Ja på Q12

Hur ofta upplever du att kontakterna med externa aktörer som vill påverka politiska beslut sker i följande av dina roller?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
Politisk sekreterare för ledamot i utskott (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politisk sekreterare för representant för partigrupp (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politisk sekreterare för ledamot i statlig kommitté (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Politisk sekreterare för ledamot från en viss valkrets (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annan roll, nämligen: (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

-----

Q29 Till riksdagsledamöter och politiska sekreterare i riksdagen som svarat Ja på Q12

Hur ofta har du i följande skeden kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut?

	Dagligen (1)	Flera gångar i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
Innan en lagstiftningsprocess har inletts, varken hos departementet eller riksdagen (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under frågans behandling i utredning eller hos departement (innan den behandlas i riksdagen) (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under frågans utskottsbehandling (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
I samband med debatt och beslut om frågan i riksdagens kammare (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under den allmänna motionstiden (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat skede, nämligen: (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q31 Till statsråd, statssekreterare, politiska tjänstemän i Regeringskansliet och opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet som svarat Ja på Q12

Hur ofta har du i följande skeden kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
Innan en lagstiftningsprocess har inletts (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under arbete med utredningsdirektiv (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under statlig utrednings eller kommittés arbete (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under remissbehandling av betänkande (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under arbete med lagrådsremiss (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under arbete med proposition (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Under behandling i riksdagen (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat skede, nämligen: (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

-----

Q33 Till alla som svarat Ja på Q12

Hur ofta kontakter du själv externa aktörer som vill påverka politiska beslut?

- ☐ Dagligen (1)
  - ☐ Flera gånger i veckan (2)
  - ☐ Någon gång i veckan (3)
  - ☐ Någon gång i månaden (4)
  - ☐ Någon gång i halvåret (5)
  - ☐ Någon gång om året (6)
  - ☐ Mer sällan (7)
  - ☐ Aldrig (8)
-

Q35 Till alla som svarat Ja på Q12 och som på Q33 valt något annat svarsalternativ än Aldrig

Hur ofta initierar du kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut på något av följande sätt?

	Dagligen (1)	Flera gånger i veckan (2)	Någon gång i veckan (3)	Någon gång i månaden (4)	Någon gång i halvåret (5)	Någon gång om året (6)	Mer sällan (7)	Aldrig (8)
Obokat personligt möte vid tillställningar som jag deltar i med anledning av mitt uppdrag/anställning (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Obokat personligt möte på min fritid (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Bokat personligt möte efter inbjudan (3)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Telefon (4)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Papperspost (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
E-post (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Sociala medier (7)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Annat sätt, nämligen: (8)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>



Nu följer ett antal påståenden om kontakt med externa aktörer som vill påverka politiska beslut, som vi ber dig ta ställning till.

---

Q38 *Till alla*

Kontakter mellan politiska beslutsfattare och/eller deras medarbetare och externa aktörer som vill påverka politiska beslut riskerar att snedvrida den demokratiska beslutsprocessen

- ☐ Instämmer helt (1)
  - ☐ Instämmer delvis (2)
  - ☐ Instämmer inte (3)
  - ☐ Ingen uppfattning (4)
- 

Q40 *Till alla som svarat Ja på Q12*

Jag blir bättre informerad i viktiga frågor genom kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut

- ☐ Instämmer helt (1)
  - ☐ Instämmer delvis (2)
  - ☐ Instämmer inte (3)
  - ☐ Ingen uppfattning (4)
-

## Q42 Till alla

Politiska beslutsfattare i riksdag och regering, eller deras medarbetare, riskerar att få en ensidig uppfattning i frågor på grund av kontakter med och underlag från externa aktörer som vill påverka politiska beslut

- ☐ Instämmer helt (1)
  - ☐ Instämmer delvis (2)
  - ☐ Instämmer inte (3)
  - ☐ Ingen uppfattning (4)
- 

## Q44 Till alla som svarat Ja på Q12

Det är enkelt för mig att balansera den information jag får vid kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut mot annan information

- ☐ Instämmer helt (1)
  - ☐ Instämmer delvis (2)
  - ☐ Instämmer inte (3)
  - ☐ Ingen uppfattning (4)
-

Q46 *Till alla*

Det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut att öppet redovisa sina kontakter med politiska beslutsfattare och deras medarbetare

- ☐ Instämmer helt (1)
  - ☐ Instämmer delvis (2)
  - ☐ Instämmer inte (3)
  - ☐ Ingen uppfattning (4)
- 

Q48 *Till alla*

Det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för externa aktörer som vill påverka politiska beslut, och som har kontakt med politiska beslutsfattare eller deras medarbetare, att öppet redovisa sina uppdragsgivare

- ☐ Instämmer helt (1)
  - ☐ Instämmer delvis (2)
  - ☐ Instämmer inte (3)
  - ☐ Ingen uppfattning (4)
-

Q50 Till alla

Det behövs lagstiftning som gör det obligatoriskt för politiska beslutsfattare och deras medarbetare att öppet redovisa sina kontakter med externa aktörer som vill påverka politiska beslut

- ☐ Instämmer helt (1)
- ☐ Instämmer delvis (2)
- ☐ Instämmer inte (3)
- ☐ Ingen uppfattning (4)

Till sist följer några frågor om förekomst av bidrag från utländska givare.

Q54 Till riksdagsledamöter och statsråd

Har du i egenskap av kandidat eller ledamot till beslutande politisk församling erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare?

	Ja, regelbundet (1)	Ja, några gångar (2)	Ja, någon enstaka gång (3)	Nej (4)	Jag har aldrig varit kandidat eller ledamot till beslutande politisk församling (5)
Erbjudits bidrag från utländsk givare (5)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tagit emot bidrag från utländsk givare (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q56 Till riksdagsledamöter och statsråd

Såvitt du känner till, har någon kandidat eller ledamot till beslutande politisk församling i ditt parti erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare?

	Ja, regelbundet (1)	Ja, några gånger (2)	Ja, någon enstaka gång (3)	Nej (4)	Vet ej (5)
Erbjudits bidrag från utländsk givare (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tagit emot bidrag från utländsk givare (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q58 Till riksdagsledamöter och statsråd

Såvitt du känner till, har ditt parti eller något organ kopplat till det erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare?

	Ja, regelbundet (1)	Ja, några gånger (2)	Ja, någon enstaka gång (3)	Nej (4)	Vet ej (5)
Erbjudits bidrag från utländsk givare (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tagit emot bidrag från utländsk givare (2)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q60 Till riksdagsledamöter och statsråd

Såvitt du känner till, har något annat parti än ditt eller något organ kopplat till det partiet erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare?

	Ja, regelbundet (1)	Ja, några gånger (2)	Ja, någon enstaka gång (3)	Nej (4)	Vet ej (5)
Erbjudits bidrag från utländsk givare (1)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tagit emot bidrag från utländsk givare (6)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

Q62 Till riksdagsledamöter och statsråd

Såvitt du känner till, har någon ledamot eller kandidat till beslutande politisk församling i annat parti än ditt erbjudits eller tagit emot bidrag från utländsk givare?

	Ja, regelbundet (1)	Ja, några gånger (2)	Ja, någon enstaka gång (3)	Nej (4)	Vet ej (5)
Erbjudits bidrag från utländsk givare (9)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>
Tagit emot bidrag från utländsk givare (10)	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>	<input type="radio"/>

**Tack för din medverkan!**

Klicka på "Skicka in enkäten" nere till höger för att slutföra undersökningen.

Om du har några kommentarer på undersökningen är du välkommen att lämna dem här:

*Observera att du inte kan få svar på några frågor som du ställer här. Om du har några frågor om enkäten kan du istället skicka ett e-postmeddelande till [patrik.ohberg@som.gu.se](mailto:patrik.ohberg@som.gu.se)*

---

---

---

---

---





# Statens offentliga utredningar 2025

## Kronologisk förteckning

---

1. Skärpta krav för svenskt medborgarskap. Ju.
2. Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. Ju.
3. Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. Fi.
4. Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. Fi.
5. Avgift för områdessamverkan – och andra åtgärder för trygghet i byggd miljö. LI.
6. Plikten kallar! En modern personalförsörjning av det civila försvaret. Fö.
7. Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. KN.
8. Bättre förutsättningar för trygghet och studiero i skolan. U.
9. På språklig grund. U.
10. En förändrad abortlag – för en god, säker och tillgänglig abortvård. S.
11. Straffbarhetsåldern. Ju.
12. AI-kommissionens Färdplan för Sverige. Fi.
13. En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. Fi.
14. En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. KN.
15. Stärkta drivkrafter och möjligheter för biståndsmottagare. Volym 1 och 2. S.
16. Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. Ju.
17. Anpassning av svensk rätt till EU:s avskogningsförordning. LI.
18. Ett likvärdigt betygssystem. Volym 1 och 2. U.
19. Kunskap för alla – nya läroplaner med fokus på undervisning och lärande. U.
20. Kommunal anslutning till Utbetalningsmyndighetens verksamhet. Fi.
21. Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändningssektorn (LULUCF). KN.
22. Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. KN.
23. Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. Ju.
24. Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. Ku.
25. Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. A.
26. Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder för god undervisning och läraryrkenas attraktivitet. U.
27. En socionomutbildning i tiden. U.
28. Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. A.
29. Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. A.
30. Enklare mervärdesskatteregler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. Fi.
31. Utmönstring av permanent uppehållstillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. Ju.
32. Vissa förändringar av jaktlagstiftningen. LI.
33. Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. Ju.
34. Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. Ju.
35. Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. A.

36. Skydd för biologisk mångfald i havs-  
områden utanför nationell jurisdiktion.  
UD.
37. Skärpta villkor för friskolesektorn. U.
38. Att omhänderta barn och unga. S.
39. Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten och  
verksamhet enligt LSS. S.
40. Säkrare tivoli. Ju.
41. Pensionsnivåer och pensionsavgiften  
– analyser på hundra års sikt. S.
42. Säkerhetsskyddslagen – ytterligare  
kompletteringar. Ju.
43. Säkerställ tillgången till läkemedel  
– förordnande och utlämnande  
i bristsituationer. S.
44. Förbättrat stöd i skolan. U.
45. Ökat informationsutbyte mellan  
myndigheter – några anslutande  
frågor. Ju.
46. Tryggare idrottsarrangemang. Ju.
47. Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår  
framtida elförsörjning? KN.
48. Stärkt pandemiberedskap. S.
49. Säkerhetspolisens behandling  
av personuppgifter. Ju.
50. En ny nationell myndighet för  
viltförvaltning. LI.
51. Bättre förutsättningar för  
klimatanpassning. KN.
52. Ökad insyn i politiska processer. Ju.

# Statens offentliga utredningar 2025

## Systematisk förteckning

---

### Arbetsmarknadsdepartementet

- Arbetslivskriminalitet – upplägg, verktyg och åtgärder, fortsatt arbete. [25]
- Frihet från våld, förtryck och utnyttjande. En jämställdhetspolitisk strategi mot våld och en stärkt styrning av centrala myndigheter. [28]
- Ökad kvalitet hos Samhall och fler vägar till skyddat arbete. [29]
- Etableringsboendelagen – ett nytt system för bosättning för vissa nyanlända. [35]

### Finansdepartementet

- Skatteincitament för forskning och utveckling. En översyn av FoU-avdraget och expertskatte-reglerna. [3]
- Moderna och enklare skatteregler för arbetslivet. [4]
- AI-kommissionens Färdplan för Sverige. [12]
- En effektivare organisering av mindre myndigheter – analys och förslag. [13]
- Kommunal anslutning till Utbetalnings-myndighetens verksamhet. [20]
- Enklare mervärdesskatte regler vid försäljning av begagnade varor och donation av livsmedel. [30]

### Försvarsdepartementet

- Plikten kallar! En modern personal-försörjning av det civila försvaret. [6]

### Justitiedepartementet

- Skärpta krav för svenskt medborgarskap. [1]
- Några frågor om grundläggande fri- och rättigheter. [2]
- Straffbarhetsåldern. [11]
- Ett nytt regelverk för uppsikt och förvar. [16]

- Ersättningsregler med brottsoffret i fokus. [23]

- Utmönstring av permanent uppehålls-tillstånd och vissa anpassningar till miniminivån enligt EU:s migrations- och asylpakt. [31]

- Skärpta och tydligare krav på vandel för uppehållstillstånd. [33]

- Ett modernare konsumentskydd vid distansavtal. [34]

- Säkrare tivoli. [40]

- Säkerhetsskyddslagen – ytterligare kompletteringar. [42]

- Ökat informationsutbyte mellan myndigheter – några anslutande frågor. [45]

- Tryggare idrottsarrangemang. [46]

- Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter. [49]

- Ökad insyn i politiska processer. [52]

### Klimat- och näringslivsdepartementet

- Ny kärnkraft i Sverige – effektivare tillståndsprövning och ändamålsenliga avgifter. [7]

- En skärpt miljöstraffrätt och ett effektivt sanktionssystem. [14]

- Miljömålsberedningens förslag om en strategi för hur Sverige ska leva upp till EU:s åtaganden inom biologisk mångfald respektive nettoupptag av växthusgaser från markanvändnings-sektorn (LULUCF). [21]

- Förbättrad konkurrens i offentlig och privat verksamhet. [22]

- Spänning i tillvaron – hur säkrar vi vår framtida elförsörjning? [47]

- Bättre förutsättningar för klimatanpassning. [51]

### **Kulturdepartementet**

Publiken i fokus – reformer för ett starkare filmland. [24]

### **Landsbygds- och infrastrukturdepartementet**

Avgift för områdessamverkan  
– och andra åtgärder för trygghet  
i byggd miljö. [5]

Anpassning av svensk rätt till EU:s  
avskogningsförordning. [17]

Vissa förändringar av jaktlagstiftningen.  
[32]

En ny nationell myndighet  
för viltförvaltning. [50]

### **Socialdepartementet**

En förändrad abortlag  
– för en god, säker och tillgänglig  
abortvård. [10]

Stärkta drivkrafter och möjligheter för  
biståndsmottagare Volym 1 och 2. [15]

Att omhänderta barn och unga. [38]

Digital teknik på lika villkor.  
En reglering för socialtjänsten  
och verksamhet enligt LSS. [39]

Pensionsnivåer och pensionsavgiften  
– analyser på hundra års sikt. [41]

Säkerställ tillgången till läkemedel  
– förordnande och utlämnande  
i bristsituationer. [43]

Stärkt pandemiberedskap. [48]

### **Utbildningsdepartementet**

Bättre förutsättningar för trygghet  
och studiero i skolan. [8]

På språklig grund. [9]

Ett likvärdigt betygssystem  
Volym 1 och 2. [18]

Kunskap för alla – nya läroplaner med  
fokus på undervisning och lärande. [19]

Tid för undervisningsuppdraget – åtgärder  
för god undervisning och läraryrkenas  
attraktivitet. [26]

En socionomutbildning i tiden. [27]

Skärpta villkor för friskolesektorn. [37]

Förbättrat stöd i skolan. [44]

### **Utrikesdepartementet**

Skydd för biologisk mångfald i  
havsområden utanför nationell  
jurisdiktion. [36]