

Nr 15*Konstitutionsutskottets utlåtande i anledning av motioner om utredning angående partiernas inkomster och utgifter m. m.*

Konstitutionsutskottet har till gemensam behandling förehått

1) de likalydande motionerna nr 145 i första kammaren av herrar *Adolfsson* och *Werner* samt nr 198 i andra kammaren av herr *Hermansson m. fl.*, och

2) motionen nr 325 i andra kammaren av herrar *Haglund* och *Hammarberg*.

I motionerna vid 1) hemställs, »att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t begär förslag till lagstiftning angående redovisningsskyldighet för penningbidrag till de politiska partierna». Beträffande motiveringen får utskottet hänvisa till motionen i första kammaren.

I motionen vid 2) hemställs, »att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om en allsidig utredning beträffande partiernas inkomster och utgifter i den del som icke täcks av det statliga bidraget».

Frågornas behandling före införandet av partistöd

Förslag om att politiska partier skall åläggas att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter har prövats vid ett flertal tillfällen under de sista decennierna. Närmare redogörelser för frågans utveckling lämnas i första lagutskottets nedan berörda utlåtanden 1949:28 och 1964:19. Här skall endast ges en kort översikt.

I motioner vid 1934, 1935, 1945 och 1946 års riksdagar begärdes utredning, huruvida och under vilka förutsättningar politiska partier borde åläggas att bokföra sina inkomster och utgifter samt att offentligen redovisa sina räkenskaper. Samtliga dessa motioner avslogs av riksdagen.

Frågan återupptogs i motioner vid 1949 års riksdag. Därutöver väcktes motioner, vilkas syfte i första hand var att nå en reducering av partiernas valkostnader. Denna gång beslöt riksdagen, med bifall till första lagutskottets hemställan i gemensamt utlåtande (nr 28) över nämnda motioner, att begära utredning av frågan, om politiska partier borde åläggas bokfö-

ringsplikt och skyldighet att avge offentlig redovisning. Utskottet anförde i huvudsak följande. En offentlig redovisning skulle kunna motverka vissa osunda drag i den politiska debatten. Emellertid måste det tillses, att man inte trädde för nära den enskildes rätt att hysa och understödja vilken politisk åskådning som helst utan att behöva ge den till känna. Det vore vidare önskvärt, om valkostnaderna kunde reduceras, men det syntes tveksamt, om större resultat kunde nås på den anvisade vägen. Dock kunde det vara av värde att få veta, hur stora belopp partierna måste anskaffa för sina valrörelser. Vissa skäl talade sålunda för offentlig redovisning, men det måste bli mycket svårt att utforma regler i ämnet. Svårigheter skulle möta redan då det gällde att bestämma vilka lagstiftningen skulle omfatta. Vidare uppkom frågor om hur den åsyftade offentligheten skulle åstadkommas, om särskild granskning av redovisat material borde ske etc. Uppenbarligen fanns det ingen möjlighet att konstruera ett kontrollsystem som inte kunde kringgå, utan i huvudsak måste en lagstiftning bygga på lojal medverkan från de olika partiernas sida. Med hänsyn till frågans betydelse ansåg utskottet emellertid, att det trots svårigheterna fanns anledning att företaga en utredning.

Den av riksdagen begärda utredningen verkställdes av *partifinansieringssakkunniga*, som år 1951 avgav ett betänkande »Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering» (SOU 1951:56). De sakkunniga ställde sig avvisande till lagstiftningsåtgärder och anförde i huvudsak följande. Förhållanden, som påkallade ingripande med lagstiftning, syntes inte föreligga. Principiellt kunde det vara värdefullt att få veta vem som ekonomiskt stödjer viss propaganda, men det vore praktiskt omöjligt att utforma ett regelsystem, som kunde effektivt upprätthållas. Detta skulle förutsätta, att uppgiftsplikt ålades inte bara partiernas riks-, distrikts- och kretsorganisationer utan även lokala organisationer, ungdoms- och kvinnoförbund ävensom andra organisationer med enda eller huvudsaklig uppgift att stödja en politisk meningsriktning liksom även enskilda som driver någorlunda omfattande propagandaverksamhet. Det bleve också ofrånkomligt att göra redovisningen, särskilt beträffande inkomstposterna, synnerligen omfattande och noggrann. En tidsödande genomgång av räkenskaperna kunde bli påkallad. En sådan administrativ kontroll på ett viktigt område av det offentliga livet vore främmande för demokratiska principer. Under vissa omständigheter kunde en lagstiftning komma att hindra partiernas rörelsefrihet. Vidare var att märka, att redovisning av bidragsgivares namn torde strida mot andan i bestämmelserna om skydd för valhemligheten. De sakkunniga kunde emellertid redovisa ett från partierna erhållet material rörande finansieringen vissa år och uttalade, att det fanns vissa utsikter att partierna skulle komma att för framtiden kontinuerligt lämna allmänheten viss inblick i sin finansiering.

TVå av de sakkunniga anförde i ett särskilt yttrande, att de fann lagstiftning i ämnet i och för sig genomförbar men ansåg att frågan om lagstiftningsåtgärder skjutits i bakgrunden genom det av partierna tillhandahållna materialet och deras visade benägenhet att eventuellt fortsätta med sådan redovisning årligen.

Frågan aktualiserades härefter inte under ett antal år. Den berördes inte närmare av *författningsutredningen*, som emellertid (SOU 1963: 17) erinrade om partifinansieringssakkunnigas betänkande och konstaterade att de sakkunnigas förhoppningar om att partierna skulle genom frivillig redovisning lämna allmänheten viss inblick i formerna för sin finansiering inte blivit helt infriade.

I motioner vid *1964 års riksdag* återupptogs frågan med hemställan om utredning i syfte att få till stånd lagstadgad skyldighet för politiska partier att årligen offentligt redovisa formerna för och omfattningen av sin finansiering. Över motionerna inhämtade första lagutskottet yttrandena från de fem riksdagspartierna samt LO, SAF och RLF. Yttrandena återges i huvudsak i utskottets utlåtande (nr 19). Endast kommunistiska partiet tillstyrkte utredning. Socialdemokratiska partiet erinrade om partifinansieringssakkunniga och förklarade väsentligen, att situationen var densamma som år 1951 men att ansträngningar gjordes och även framdeles borde göras för att finna vägar till en effektiv insyn. LO uttalade sig för frivilliga åtgärder och betonade, att en lagstiftning skulle möta sådana svårigheter att denna utväg endast borde övervägas om frivillighetens väg visade sig oframkomlig. Övriga remissinstanser avstyrkte uttryckligen motionerna. Utskottet uttalade för egen del i huvudsak följande. Det vore från demokratisk synpunkt värdefullt om, med allt beaktande av valhemligheten och den politiska friheten i övrigt, insyn kunde beredas i hur partierna finansierar sin verksamhet. Mot lagstiftning kunde emellertid anföras betänkligheter. Vad partifinansieringssakkunniga uttalat syntes i allt väsentligt välgrundat. Emellertid fanns anledning antaga, att allmän beredvillighet förelåg hos partierna att på ett eller annat sätt redovisa sina ekonomiska förhållanden. Det syntes som om frågan om en tillfredsställande redovisning närmast vore en fråga om att få till stånd lämpliga och praktiska arrangemang. En framkomlig väg borde vara, att partierna träffar överenskommelse om sättet och tiden för redovisningen. Det borde kunna förväntas, att partiledningarna, sedan frågan åter aktualiserats, skulle göra bemödanden i den riktningen. Skulle emellertid svårigheter uppkomma för partierna att åstadkomma överenskommelser, borde det ankomma på Kungl. Maj:t att överväga, om något initiativ borde tagas i syfte att främja en lösning. Utskottet hemställde, att riksdagen måtte ge Kungl. Maj:t till känna vad sålunda anförts. Detta bifölls.

Beslutet om allmänt partistöd

En närmare redogörelse för 1965 års beslut om partistöd och dess bakgrund behöver inte lämnas i detta sammanhang. För en sådan må hänvisas till utskottets utlåtande nr 44 nämnda år. En kortfattad översikt ges i utskottets denna dag avgivna utlåtande nr 14. Här är det tillfyllest att anteckna, att de tidigare överväganden om redovisning av partiernas inkomster och utgifter, som här ovan berörts, inte omnämndes varken i propositionen eller i de väckta följdmotionerna eller i utskottets utlåtande, och att en av grundprinciperna för reformen var att någon som helst kontroll av hur partierna använder de mottagna statsbidragsmedlen inte skall förekomma. Det sistnämnda gäller f. ö. också i fråga om det statsstöd till riksdagspartiernas gruppkanslier, varom beslut fattades av 1965 års riksdag.

I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 44) över propositionen om partistödet uttalade utskottet, att det framlagda förslaget inte kunde fastställas som en i alla delar för framtiden orubblig ordning. Väl kunde de grundprinciper, på vilka förslaget byggts — däribland att statlig kontroll av medelsanvändningen dock skulle förekomma — inte överges, men systemets närmare detaljutformning borde bli föremål för översyn, sedan erfarenhet vunnits av deras praktiska tillämpning. Utskottet förordade därför, att fördelningsreglerna skulle underkastas en förutsättningslös översyn, sedan nödvändig erfarenhet erhållits av deras tillämpning. Vad utskottet sålunda anfört gav riksdagen i enlighet med utskottets hemställan till känna i skrivelse till Kungl. Maj:t.

Motionerna

Motionen II: 325 anknyter dels till första lagutskottets utlåtande 1964: 19, dels till konstitutionsutskottets utlåtande 1965: 44. Några sådana översenskommelser mellan partierna om offentlig redovisning, varom önskemål uttalades i förstnämnda utlåtande, har inte kommit till stånd, framhåller motionärerna. På grund härav och då partiernas hela ekonomiska situation måste komma med vid den bedömning av partistödssystemet, som skall genomföras enligt det sistnämnda utlåtandet, bör enligt motionärens mening en sådan utredning verkställas, som avses i motionen.

I motionerna I: 145 och II: 198 återupptas, utan särskild anknytning till partistödsbeslutet, frågan om skyldighet för partierna att avge offentlig redovisning och hemställs om lagstiftning i detta syfte.

Utskottet

Förevarande motioner aktualiserar ånyo frågan om redovisning av partiernas inkomster och utgifter. Denna behandlades av riksdagen senast år 1964. I sitt av riksdagen godkända utlåtande framhöll första lagutskottet då i huvudsak, att lagstiftning i ämnet väckte betänkligheter men att frivilliga överenskommelser mellan partierna om beredande av insyn i deras ekonomiska förhållanden borde eftersträvas. Skulle det visa sig svårt för partierna att åstadkomma sådana överenskommelser, borde regeringen överväga, om något initiativ borde tagas för att främja en lösning.

Efter år 1964 har beslutet om statsbidrag till politiska partier tillkommit. Om detta är i detta sammanhang av särskild vikt att beakta, att en av de grundprinciper, på vilka beslutet byggde, var att någon som helst statlig kontroll av medelsanvändningen inte skulle förekomma. Utskottet avstyrker därför de i förevarande motioner framförda yrkandena om utredning rörande partiernas inkomster och utgifter.

Utskottet hemställer sålunda,

att motionerna

1) I: 145 och II: 198 samt

2) II: 325

icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.

Stockholm den 22 februari 1966

På konstitutionsutskottets vägnar:

TORSTEN ANDERSSON

Närvarande:

från första kammaren: herrar Georg Pettersson*, Torsten Andersson, Damström, fru Segerstedt Wiberg, herrar Erik Olsson, Carl Albert Anderson, Hernelius, Dahlberg, Tistad och Svenungsson; samt

från andra kammaren: herrar Adamsson, Nilsson i Östersund*, von Friesen, Henningsson, Wahlund, fru Thunvall, herrar Johansson i Trollhättan, Hamrin i Jönköping, Werner och Gustafsson i Stenkyrka*.

* Ej närvarande vid justeringen.