

Nr 6.

Ankom till riksdagens kansli den 5 mars 1946 kl. 5 em.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående utredning om bokförings- och redovisningsskyldighet för sammanslutningar och andra, som bedriva politisk propaganda.

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta motioner, nr 222 i första kammaren av herrar *Lindström* och *Branting* samt nr 269 i andra kammaren av herr *Brandt m. fl.* I motionerna, vilka äro likalydande, hemställes, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida och under vilka förutsättningar sammanslutningar och andra som bedriva politisk propaganda böra genom lag åläggas skyldighet att föra böcker över sina inkomster och utgifter samt att periodiskt avgiva offentlig redovisning för sin propagandaverksamhet.

Beträffande de skäl som ligga till grund för motionärernas hemställan får utskottet, i den mån redogörelse därför icke lämnas här nedan, hänvisa till motionerna.

Gällande bestämmelser angående bokföringsskyldighet återfinnas i bokföringslagen den 31 maj 1929. Enligt denna lag åligger bokföringsplikt aktieföretag, handelsbolag, bostadsrättsföreningar samt tjugo uppräknade arter av yrkesmässigt driven rörelse. Politiska partier eller sammanslutningar äro icke underkastade bestämmelserna i bokföringslagen. Dessa organisationer utgöra regelmässigt ideella föreningar och äga rättskapacitet under förutsättning att de erhållit en någorlunda fast organisation, d. v. s. att stadgar antagits och styrelse utsetts. I praktiken torde politiska sammanslutningar i allmänhet föra räkenskaper över sina inkomster och utgifter.

Vid 1934 års riksdag väckte herr *Hallén* motion i andra kammaren (nr 445) med hemställan om bokföringsskyldighet för politiska sammanslutningar. I sitt utlåtande (nr 58) över motionen framhöll första lagutskottet, att dylik bokföringsskyldighet icke torde kunna förhindra politiska sammanslutningars beroende av obehöriga inflytelser genom ekonomiskt understöd eller dylikt. Vederbörande komme helt visst att finna utvägar att undandraga sig offentliggörandet av sådana utgifter, som vittnade om obehörigt inflytande.

Utskottets hemställan, att motionen icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda, bifölls av båda kamrarna.

Vid påföljande års riksdag väcktes likalydande motioner i första kammaren av herrar Björnsson och Lindström (nr 176) samt i andra kammaren av herrar Hallén och Vougt (nr 441), vari hemställdes om utredning huruvida och under vilka förutsättningar politiska sammanslutningar måtte kunna åläggas skyldighet att föra böcker och utlämna sina räkenskaper till offentlig kontroll.

I utlåtande (nr 14) över motionerna anförde första lagutskottet, efter att ha erinrat om sitt ställningstagande till frågan vid 1934 års riksdag, följande:

Utskottet intager samma ståndpunkt till förevarande yrkande som i sitt ovannämnda utlåtande vid riksdagen år 1934. Med anledning av de erinringar, som i årets motioner riktats mot nämnda utlåtande, anser sig utskottet dock böra något närmare angiva skälen för sitt ställningstagande.

Ingen lär vilja bestrida att, såsom motionärerna ansett sig böra påpeka, åtskilliga lagar och således ej blott en eventuell lag om bokföringsskyldighet för politiska sammanslutningar kunna kringgås, men det torde icke desto mindre vara nödvändigt att taga hänsyn till frågan *i vilken omfattning* något sådant kan befaras. Utfallet av det övervägande som bör föregå stiftande av lag, vad slag det vara må, är alltså uppenbarligen i hög grad beroende av den effektivitet som kan förväntas i lagens tillämpning. Utskottet anser för sin del, att en föreskrift om bokföringsskyldighet för politiska sammanslutningar kan kringgås så lätt och i sådan omfattning att den icke kan leda till åsyftat resultat: att avslöja — och på så sätt möjligen motverka — obehöriga inflytanden å det politiska livet.

Skall bokföringsskyldighet införas måste den omfatta alla politiska sammanslutningar och upptaga alla inflytande bidrag. För att densamma icke skall få karaktär av allenast rent privata räkenskaper, är vidare nödvändigt att den på något sätt är tillgänglig för allmänheten. Det torde utan svårighet kunna inses vilka tillfällen till politiska förföljelser och trakasserier som genom bokföringens offentlighöjande komme att yppa sig. Och därjämte kunde på den vägen även valhemligheten i stor utsträckning äventyras.

Motionärerna ha själva förmärkt de svårigheter, som skulle vara förenade med införande av en generell föreskrift om bokföringsskyldighet för alla politiska sammanslutningar, och ifrågasätta fördens skull att göra undantag beträffande mindre, lokala valorganisationer. Det lär dock vara tydligt att genom ett sådant undantag föreskriften om bokföringsskyldighet skulle komma att sakna betydelse.

I en vid utskottsutlåtandet fogad reservation av herrar Olsson i Mellerud och Lindberg i Stockholm med hemställan om bifall till motionerna anfördes bland annat följande:

Även reservanterna medgiva, att det på detta som på så många andra områden inom lagstiftningen skulle stöta på mycket betydande svårigheter att få sagda bokföringsföreskrifter i ett sådant skick, att desamma icke skulle kringgås, men det torde å andra sidan ligga en påfallande överdrift i utskottets omdöme, att berörda föreskrifter skulle »sakna betydelse». Det ligger säkerligen närmare till hands att antaga, att den sunda reaktion mot en lurande korrupcion, som statsmakterna genom antagandet av en dylik lag

giva uttryck åt, skulle för den alldeles överväldigande delen av befolkningen vara fullt tillräcklig för att hindra manipulationer av befarat slag.

Utskottets förmodan, att ett tillmötesgående av motionärernas förslag skulle leda till politiska förföljelser och trakasserier, är ett antagande, för vilket inga sannolika skäl givits. Ej heller torde utskottets anmärkning, att valhemligheten genom föreskrift om offentlighet över politiska sammanslutningars inkomster och utgifter skulle äventyras, ha på något övertygande sätt dokumenterats.

Som i motionen anges, har ifrågakvarande spörsmål i England ansetts vara så betydelsefullt, att vissa lagstiftningsåtgärder i syfte att förekomma obehörigt ekonomiskt inflytande vid valen till underhuset genomförts.

Utskottets hemställan bifölls efter långvariga debatter av båda kamrarna.

Vid 1945 års riksdag hemställdes i likalydande motioner, i första kammaren av herr Sandegård m. fl. (nr 190) och i andra kammaren av herrar Lövgren och Hallén (nr 323), om utredning huruvida och under vilka förutsättningar sammanslutningar och andra, som bedriva politisk propaganda, borde genom lag åläggas skyldighet att föra böcker över inkomster och utgifter samt årligen avgiva offentlig redovisning över sin propagandaverksamhet. Motionerna behandlades av sammansatt konstitutions- och första lagutskott, som i enhälligt utlåtande (nr 2) anförde följande:

Motionärernas önskemål om kontroll av obehörigt inflytande över politiska sammanslutningar m. m. finner utskottet förtjäna beaktande. Detta gäller särskilt sådana fall, då anledning finnes att antaga, att här i riket framförda åsikter i politiska frågor bestämmas av utländska intressen, ehuru dessa framträda i förtäckt form. Även om alltså, särskilt i vad angår den av utländska intressen bestämda propagandan, skäl kunna anföras för vidtagande av åtgärder i motionernas syfte, inställa sig å andra sidan, såsom framgår av behandlingen av dessa frågor vid tidigare tillfällen, starka betänkligheter mot en lagstiftning av ifrågakvarande innebörd.

För att en sådan lagstiftning skall kunna göras effektiv, måste skyldigheter i betydande omfattning åläggas även medborgare som äro fullt lojala mot samhället i deras politiska handlande. Då gränserna för vad som inrymmes i begreppet politisk propaganda icke torde kunna närmare angivas, skulle lagbestämmelser i ämnet ej komma att utgöra ett fast stöd för rättstillämpningen; denna bleve säkerligen vacklande och inkonsekvent. För en effektiv kontroll av den politiska propagandan synes det ej vara tillräckligt att genom införande av bokföringsskyldighet och offentlig redovisning bereda insyn i företagens ekonomiska förhållanden. Såsom antytts i motionerna torde det vara nödvändigt att åt särskild myndighet uppdraga att granska det omfattande material, som på detta sätt skulle bliva tillgängligt. Mot en sådan administrativ kontroll av det politiska livet inställa sig emellertid uppenbarligen stora betänkligheter.

Oavsett de skäl, som ur nu angivna synpunkter kunna anföras mot ett bifall till motionerna, torde man icke kunna bortse från möjligheten, att fullt lojala och politiskt oantastliga bidragsgivare skulle vållas skada såväl i sina näringsintressen som i andra avseenden, om deras anonymitet skulle röjas.

Vad särskilt angår den utländska propagandan torde det även vara tvivel-

aktigt, huruvida man på den antydda vägen skulle kunna nå längre än som redan med gällande lagstiftning är möjligt. Utskottet erinrar i detta sammanhang om stadgandet i 8 kap. 22 § strafflagen om straff för den, som av främmande makt mottager penningar eller annat för att här i riket genom utgivande eller spridning av skrifter eller annorledes söka påverka den allmänna meningen, samt om den möjlighet, som vid misstanke om brott står åklagarmyndigheten till buds att genom husrannsakan och beslag skaffa sig tillgång även till ett företags bokföring och andra handlingar. Även de möjligheter till fri kritik vårt demokratiska samhällsskick erbjuder utgöra ett beaktansvärt skydd mot uppkomsten och utvecklingen av samhällsskadliga företeelser.

På grund av det anförda och då utskottet icke kunde finna, att missförhållandena på de områden motionerna avsåge vore så allmänna eller av så djupgående natur, att de nödvändiggjorde åtgärder i motionernas syfte, hemställde utskottet att motionerna icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I nu förevarande motioner uttalas inledningsvis, att upplysning och propaganda spela en utomordentlig roll i all mera utvecklade politisk verksamhet och framhålls som ett naturligt demokratiskt krav, att de penningbidrag som lämnas för den politiska propagandan icke döljas under anonymitet utan att de offentligen redovisas. Vidare erinras att 1945 års riksdag hemställt om utredning angående offentlig redovisning i fråga om finansieringen av periodiska skrifter och att strafflagen innehåller ett särskilt stadgande till skydd mot utländsk propaganda. Beträffande nämnda stadgande uttalas, att nyligen gjorda erfarenheter visat att tillämpningen av detsamma stöter på svårigheter, enär man saknat möjlighet att lätt kontrollera finansieringen av den politiska propagandan. Härefter anför motionärerna vidare:

Därutöver torde emellertid, såsom även framhölls under 1945 års behandling av frågan, rimligen böra krävas att medborgarna äga kännedom om vilka intressen som ligga bakom den politiska propagandan. Detta enligt motionärernas mening naturliga krav på öppenhet har, sedan frågan senast behandlades, ytterligare aktualiserats genom den pågående, ytterst intensiva och av allt att döma utomordentligt kostsamma propaganda, som i delvis helt nya former bedrivs inom landet rörande de mest aktuella politiska frågorna. Man har tidigare invänt mot tanken på en redovisningsskyldighet av här avsett slag, att den skulle komma att kräva en omfattande och svår-
bemästrad kontrollapparat samt att en lagstadgad redovisningsskyldighet skulle kunna medföra en risk för administrativ kontroll över det politiska livet. Dessa invändningar kunna enligt motionärernas mening tillmätas någon vikt, endast om ett tillgodoseende av kravet på offentlig redovisning skulle ske under tillskapande av ett nytt särskilt kontrollorgan. En sådan lösning är emellertid varken nödvändig eller önskvärd. Vi hålla före, att huvudsyftet med en dylik redovisningsskyldighet väl kunde tillgodoses genom en enkel föreskrift om skyldighet för politiska partier, sammanslutningar och andra som bedriva politisk propaganda att regelbundet av trycket

utgiva för allmänheten tillgängliga redogörelser för sina inkomster och utgifter. Sådana redogörelser borde samlas av något redan existerande samhälleligt organ för att där finnas tillgängliga, för den händelse en närmare granskning av de lämnade uppgifterna skulle visa sig påkallad. Det är motionärernas bestämda uppfattning, att redan förekomsten av en offentlig redovisningsskyldighet av här ifrågasatt art skulle verka preventivt med hänsyn till tendenser till illegitim, korruptiv påverkan genom den politiska propagandan. Dessutom skulle en sådan redovisningsskyldighet bereda medborgarna möjlighet att klart bedöma, vilka legitima intressen som ta sig uttryck genom propagandan. Medborgarna skulle därmed få en ytterligare och säkrare grund för sitt politiska ställningstagande.

Utskottet. Delade meningar kunna icke eller borde i varje fall icke kunna råda om önskvärdheten av att det politiska livet hålles fritt från korrumperande eller eljest obehöriga inflytelser. Särskilt angeläget är att utländska intressen icke beredas tillfälle att utöva landsskadlig inverkan på den svenska opinionen. För de stora politiska partierna liksom för den stora allmänheten i vårt land torde det också stå klart att utländsk propaganda i strid mot svenska intressen icke bör tolereras. I 8 kap. 22 § strafflagen har i överensstämmelse härmed intagits ett särskilt stadgande om straff för den, som av främmande makt mottager penningar eller annat för att här i riket genom utgivande eller spridning av skrifter eller annorledes söka påverka den allmänna meningen om rikets styrelseskick eller om åtgärder i dess inre eller yttre styrelse. I straffrättskommitténs förslag till lagstiftning om brott mot staten och allmänheten har upptagits ett motsvarande stadgande med något vidare räckvidd.

Åsiktsbildningen i politiska frågor bör självfallet bedrivas utan obehörig påverkan även av inhemska intressen. I den mån sådan påverkan verkligen förekommer, lär den icke kunna omintetgöras genom införandet av bokförings- och redovisningsskyldighet i enlighet med motionärernas förslag. Frågan om lagfästande av sådan skyldighet har, såsom utskottets redogörelse utvisar, vid upprepade tillfällen varit föremål för riksdagens prövning. Förslagen ha emellertid icke vunnit riksdagens bifall. Senast vid 1945 års riksdag blevo motioner med yrkande om införande av bokförings- och redovisningsskyldighet för politiska partier och sammanslutningar efter hemställan av enhälligt konstitutions- och första lagutskott avslagna av riksdagen. De skäl som därvid åberopades mot en lagstiftning av ifrågasatt innebörd äga enligt utskottets mening alltjämt giltighet. Särskilt må erinras om svårigheten att göra en lagstiftning i ämnet effektiv — lagen skulle bliva verkninglös i fråga om de illojala och vålla onödigt besvär för de lojala —, om risken för politiskt oantastliga medborgare att utsättas för obehag och trasskasserier samt om det skydd mot uppkomsten och utvecklingen av samhällsskadliga företeelser som den fria kritiken erbjuder.

Några händelser eller omständigheter, varigenom den nu ånyo väckta frågan kan anses ha kommit i ett förändrat läge, synas icke ha inträffat.

Med hänsyn till att 1945 års riksdag hos Kungl. Maj:t hemställt om utredning och förslag om lagstadgad skyldighet för utgivare av periodiska skrifter att offentligt redovisa hur skriften finansieras torde behovet av den ifrågasatta lagstiftningen snarare vara mindre nu än tidigare. Utskottet kan icke heller finna att vad motionärerna föreslagit beträffande den ifrågasatta kontrollens anordnande är ägnat att skapa vare sig erforderlig effektivitet eller nödiga garantier mot missbruk. Enligt utskottets förmenande skulle en lagstiftning av den art motionärerna förorda svårigen kunna genomföras utan att den skulle innebära en kontroll över åsiktsbildningen, som komme att stå i dålig överensstämmelse med demokratiska rättsprinciper och måhända leda till allvarlig fara för demokratien själv. Så länge det ej visats eller åtminstone gjorts troligt att missförhållanden verkligen råda i fråga om opinionsbildningen i landet, böra meningsutbytet och propagandan vara obundna av legala föreskrifter. Härtill kommer att en sådan lagstiftning som den föreslagna knappast skulle komma att uppbäras av ett allmänt förtroende. Härigenom skulle den förut framhållna risken för bristande effektivitet hos lagstiftningen ytterligare ökas.

Utskottet får på grund av vad sålunda anförts hemställa,

att förevarande motioner, I: 222 och II: 269, icke måtte till någon riksdagens åtgärd föranleda.

Stockholm den 5 mars 1946.

På första lagutskottets vägnar:

K. SCHLYTER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit
från första kammaren: herrar *Schlyter, Bergquist, Wagnsson, Karl Emil Johanson, Westman, Krügel, Löthner och Olofsson**;

från andra kammaren: herrar *Lindqvist, Hedlund* i Östersund, *Werner, Olsson* i Mellerud, *Björling**, *Lindberg, Ljungberg* och *Jonsson* i Skutskär.

* Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Olsson* i Mellerud, *Lindberg* och *Jonsson* i Skutskär, vilka anför:

»Vi anse att den politiska åsiktsbildningen i en demokratisk stat bör för-
Bihang till riksdagens protokoll 1946. 9 saml. 1 avd. Nr 5—6.

siggå under sådana förhållanden, att den enskilde medborgaren så långt möjligt har full insyn över de väsentliga faktorer, vilka påverka nämnda åsiktsbildning. I den mån som det politiska upplysningsarbetet kommit att omfatta allt bredare folkgrupper och sålunda blivit alltmera omfattande samt penningkrävande, ökas givetvis riskerna för obehörigt inflytande på opinionsbildningen i politiska frågor. Ett korrektiv emot en dylik, ur alla synpunkter beklaglig utveckling kan enligt vår mening tänkas ligga i ett åläggande för sammanslutningar och andra, som bedriva politisk propaganda, att avgiva offentlig redovisning över sina inkomster och utgifter, ett åläggande, vilket ingalunda kan för sagda sammanslutningar anses oskäligt betungande. Sannolikt skulle sådan redovisning för de smärre lokala politiska organisationernas vidkommande knappast fylla någon uppgift för att uppnå angivna syfte; denna angelägenhet finge givetvis göras till föremål för särskild prövning vid en kommande utredning.

De huvudsakliga skäl för avslag å motionerna, som utskottet presterat, synas vara, dels att riksdagen så sent som föregående år avslagit en liknande framställning och dels att en lagstiftning av ifrågasatt slag enligt utskottets mening skulle visa sig fullständigt ineffektiv för vinnande av syftet i fråga.

Beträffande förstnämnda skäl kan invändas, att flertalet spörsmål väl i allmänhet behöva tid för att mogna och att ett avvisande av en framställning icke med nödvändighet behöver betyda, att densamma — även om väsentligt förändrade förhållanden under mellantiden icke inträtt — för all framtid avvisas.

Det andra skälet, farhågan för en dylik lagstiftnings bristande effektivitet, är naturligtvis av mera reellt innehåll. Det synes oss emellertid som om utskottet högst väsentligt förstorat de föreliggande svårigheterna och, framför allt, av skäligen okända och osäkra premisser dragit högst bestämda slutsatser. Den lagstiftning om betydligt ökad offentlig insyn på olika områden av samhällslivet, vilken kommit till stånd under senare år, har icke av vederbörande mottagits på ett sådant sätt, att man därav kan ha rätt att draga slutsatser om bristande lojalitet mot samhällets önskemål om ökad offentlighet i förevarande ting, och det finnes enligt vår mening näppeligen anledning att betrakta företeelserna på det politiska livets fält väsentligen annorlunda än i ovan antydda fall.

Vi anse sålunda, att det med hänsyn till utvecklandet och bevarandet av det politiska livets sundhet finnes anledning undersöka, om det skulle vara möjligt skydda det politiska livet för obehöriga inflytelser genom ökad offentlighet över de mera betydande penningmedel, vilka disponeras i den politiska propagandan.

Under hänvisning till ovanstående få vi hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 222 och II: 269, ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning, huruvida och under vilka förutsättningar sammanslutningar och andra som bedriva politisk propaganda böra genom lag åläggas skyldighet att föra böcker över sina inkomster och utgifter samt att periodiskt avgiva offentlig redovisning för sin propagandaverksamhet.»

Centraltryckeriet, Esselte ab. Stockholm 1946
640921