

Nr 28.

Utlåtande i anledning av väckta motioner angående kontroll av den offentliga partipropagandan samt angående bokförings- och redovisningsplikt för sammanslutningar och andra, som bedriva politisk propaganda.

Första lagutskottet har till behandling i ett sammanhang förehaft följande fem till lagutskott hänvisade motioner, nämligen dels likalydande motionerna nr 2 i första kammaren av herr *Bergvall m. fl.* samt nr 1 i andra kammaren av herr *Ohlin m. fl.*, dels motionen nr 51 i andra kammaren av herrar *Severin* och *Lindberg*, dels ock likalydande motionerna nr 162 i första kammaren av herr *Lindström m. fl.* och nr 202 i andra kammaren av herr *Sehlstedt m. fl.*

I motionerna *I: 2* och *II: 1* hemställas, »att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla dels om en ingående utredning av möjligheterna att åstadkomma en rättvisande, realistisk och kontrollerbar redovisning av omfattningen och kostnaderna för publik partipropaganda inför val och folkröstningar, dels om de förslag till lagstiftning rörande sådan redovisning, vartill utredningen kan giva grund».

I anslutning till detta yrkande ha motionärerna i motionen *II: 51* hemställt, »att riksdagen, därest beslut fattas att i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning av valkostnaderna, också måtte besluta att i samma skrivelse begära utredning även om partiernas inkomstkällor».

I motionerna *I: 162* och *II: 202* hemställa motionärerna, »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 årligen avgiva offentlig redovisning för sin propagandaverksamhet».

Beträffande de skäl, motionärerna anfört till stöd envar för sina yrkanden, får utskottet hänvisa till motionerna.

Gällande rätt.

Svensk rätt upptager inga bestämmelser, som direkt syfta till redovisning av politiska partiers och opinionsbildande organs finansiering.

Gällande bestämmelser angående bokföringsskyldighet återfinnas i *bokföringslagen* den 31 maj 1929. Enligt denna lag åligger bokföringsplikt

aktiebolag, handelsbolag, bostadsrättsföreningar och den som yrkesmässigt driver någon av tjugu särskilt uppräknade arter av rörelse (däribland tryckeri- och förlagsrörelse). Politiska partier eller sammanslutningar äro ideella föreningar och därför i regel icke underkastade bestämmelserna i bokföringslagen.

Några bestämmelser i *lagen den 14 september 1944 om aktiebolag* medgiva viss insyn i aktiebolagens ekonomiska förhållanden. Ehuru politisk verksamhet i regel icke bedrivs i aktiebolagets form, kunna dock bestämmelserna ha visst intresse.

Beträffande först äganderätten till aktierna stadgas i 39 § att ofördröjligen efter ett bolags bildande en aktiebok skall uppläggas. I denna skola aktierna upptagas i nummerföljd med uppgift å aktietecknarna. I den mån därefter förändringar i äganderätten till aktierna anmälas och styrkas, skola de av styrelsen ofördröjligen införas i aktieboken. Aktieboken skall hållas tillgänglig för envar som vill taga del av densamma. Aktieägars rätt att deltaga i handhavandet av bolagets angelägenheter utövas å bolagsstämma. Äro aktiebrev ställda till viss man, tillkommer rösträtt aktieägare, som införts i aktieboken (114 §). Det förtjänar anmärkas, att anmälan om förvärv av aktier för införande i aktieboken är frivillig och att i följd därav förändringar i äganderätten till aktier icke alltid framgå av aktieboken.

Finansiering av ett aktiebolag kan — vid sidan av tillskott i form av aktiekapital — ske genom lån eller understöd av olika slag. De bestämmelser i aktiebolagslagen som avse bolagens årsredovisning taga sikte på att den rent ekonomiska innebörden av dessa transaktioner skola offentligt redovisas. I balansräkningen skola exempelvis långfristiga och kortfristiga skulder redovisas för sig, och i vinst- och förlusträkningen skall bland intäkterna upptagas en särskild post för vederlagsfria eller andra extraordinära förvärv (såsom subventioner, gåvor, efterskänkande av fordringar, förvärv mot vederlag i fall då vederlaget är så ringa att förvärvet väsentligen framstår som benefikt). Någon skyldighet att angiva långgivares eller understödsgivares namn föreligger icke.

Enligt 76 § aktiebolagslagen må vidare bolagsstämma icke besluta om användning av bolagets tillgångar för ändamål, som uppenbarligen är främmande för föremålet för bolagets verksamhet eller för verksamhetens syfte. Dock äger bolagsstämma använda tillgångarna till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål, såvitt det med hänsyn till ändamålets beskaffenhet, bolagets ställning och omständigheterna i övrigt får anses skäligt. Motsvarande förbud finnes stadgat för styrelsen (91 §); dess befogenhet att lämna bidrag till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål är begränsad så, att bidraget skall i förhållande till bolagets ställning vara av ringa betydelse. Fattar bolagsstämma beslut om bidrag till visst ändamål och menar en enskild aktieägare att beslutet står i strid med nämnda för-

bud, kan han föra talan mot beslutet genom stämning till domstol. Har beslutet fattats av styrelsen eller verkställande direktör, bliva de i regel fria från ansvar gentemot bolaget, om de beviljas ansvarsfrihet. Ansvarsfrihet anses icke vara beviljad, om aktieägare representerande $\frac{1}{10}$ av aktiekapitalet röstar emot.

Beträffande ett bolags redovisning av bidrag till ett främmande ändamål må anmärkas att i vinst- och förlusträkningen kostnaderna skola fördelas på vissa poster (102 §), bland vilka upptagits »extraordinära kostnader och förluster». Bidrag till politiskt parti torde böra upptagas under sistnämnda post. Å ordinarie bolagsstämma äro styrelsen och verkställande direktör pliktiga (127 §) att på begäran av aktieägare meddela till buds stående upplysningar om bland annat förvaltningen av bolagets angelägenheter, därest det kan ske utan förfång för bolaget. Finner styrelsen att upplysning icke kan lämnas utan förfång för bolaget, skall upplysningen lämnas till revisorerna, som sedan avgiva yttrande.

Beträffande ekonomiska föreningar gäller enligt 19 § *lagen den 22 juni 1911 om ekonomiska föreningar*, att förenings tillgångar ej må användas för ändamål som uppenbarligen är för föreningens verksamhet främmande. Föreningssammanträde men ej styrelsen får dock till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål använda tillgång, som är av ringa betydelse i förhållande till föreningens ställning. Ett föreningsbeslut i strid mot nyssnämnda förbud kan klandras på talan av minst $\frac{1}{10}$ av föreningsmedlemmarna. Styrelsen blir fri från ansvar för sin förvaltning, om talan ej anställs inom ett år efter det vederbörlig berättelse framlagts å föreningssammanträde.

Beträffande *ideella föreningar* saknas lagbestämmelser. Enligt allmänna rättsgrunder torde dock beträffande dessa gälla i huvudsak detsamma som för ekonomiska föreningar. Därvid kan uppmärksammas, att ideell förenings ändamål i vissa fall kan vara angivet på sådant sätt i stadgarna, att exempelvis bidrag till politisk propaganda ej uppenbarligen är främmande för föreningens eget ändamål.

I 8 kap. 10 § *strafflagen* stadgas fängelse eller straffarbete i högst två år för tagande av utländskt understöd. Straffbestämmelsen drabbar den, som av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse mottager penningar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller annorledes påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse.

Då anledning förekommer att brott mot 8 kap. 10 § *strafflagen* förövats, kan husrannsakan företagas och handlingar, som kunna antagas äga betydelse för utredningen, tagas i beslag.

Utländsk rätt.

England. Enligt Corrupt and Illegal Practices Prevention Act, 1853, samt Representation of the People Act, 1948, skall parlamentskandidats valagent till en offentlig myndighet överlämna redovisning av alla bidrag som lämnats till honom och av alla valkostnader med undantag för kandidatens personliga småutgifter. Detsamma gäller för en kandidat som är sin egen agent. Annan kandidat skall vitsorda agentens utgifter. Kandidat som har en valagent synes emellertid icke vara pliktig att redovisa varifrån det bidrag han lämnat sin agent härstammar.

Valkostnaderna äro maximerade. Bortsett från kandidatens smärre personliga utgifter få vid parlamentsval utgifterna icke överstiga 450 £ plus, i stadsvalkrets, 1½ penny för varje röstberättigad och, i annan valkrets, 2 pence för varje röstberättigad (1 £ = cirka 14 kronor 50 öre; 1½ penny = cirka 9 öre; 2 pence = cirka 12 öre med nuvarande valutakurs). Det må dock framhållas att kandidat i viss utsträckning åtnjuter portofrihet.

Förenta staterna. I The Federal Corrupt Practices Act, 1925, finnas bestämmelser om redovisning av politiska partiers finansiering. Varje kommitté, som mottager penningbidrag eller gör utbetalningar i syfte att påverka val av kongressledamöter eller presidentelektorer, måste ha en ordförande och en kassaförvaltare (section 302 c, 303 a). Med kommitté menas en organisation, som avser att påverka valet i två eller flera stater eller, därest organisationen är en del av en nationell organisation, i en stat (section 302 c). Det åligger kassaförvaltaren att föra detaljerade och exakta uppgifter om alla bidrag kommittén mottagit, namn och adress för var och en som lämnat sådant bidrag och transaktionens datum, alla utgifter som gjorts samt namn och adress på var och en till vilken utbetalning gjorts och transaktionens datum (section 303 d). Kassaförvaltaren skall i viss ordning anmäla till en särskild ämbetsman gjorda in- och utbetalningar. Därvid skola namn och adress angivas på envar som ett år lämnat 100 dollar eller mer i bidrag samt sådana belopps storlek och dagen för bidragets lämnande. Summan av mindre bidrag skola också angivas (section 305). Enskilda skola lämna uppgifter om andra valbidrag än bidrag till en kommitté, i den mån bidragen uppgått till minst 50 dollar under ett kalenderår (section 306). Varje kandidat vid val till senaten eller representanthuset skall också lämna uppgifter om varje bidrag som mottagits av honom eller för hans räkning ävensom varje utgift som gjorts av honom eller för hans räkning (section 307). Banker och bolag äro förbjudna att lämna bidrag vid val av president eller kongressledamöter. Detsamma gäller fackföreningar (section 313).

Varje kandidats valkostnader äro begränsade till vissa belopp i förhållan-

de till antalet röstande vid senaste val, dock för val till senaten högst 25 000 dollar och lägst 10 000 dollar samt för val till representanthuset högst 5 000 dollar och lägst 2 500 dollar.

Av tillgängliga upplysningar att döma torde *Danmark, Norge och Schweiz* icke ha några lagbestämmelser av intresse i förevarande sammanhang.

Historik.

Vid 1934 års riksdag väckte herr Hallén i andra kammaren en motion, nr 455, med yrkande om utredning, huruvida och under vilka förutsättningar politiska sammanslutningar kunde åläggas fullständig bokföring över sina inkomster och utgifter ävensom under vilka förutsättningar dylika utgifter kunde bringas till offentligheten. Till motivering för motionen anfördes bland annat, att till en sann demokrati hörde att allt skedde i offentlighetens fulla dagsljus och det vore något fel med en politisk åskådning, om den sökte hemlighålla från vilket håll den hämtade det materiella underlaget i sin propaganda för att vinna folkmeningen. Full och ömsesidig klarhet över detta område i det politiska livet vore en nödvändig renlighetsåtgärd. Det vore även ett allmänt nationellt intresse att medborgarna hade möjlighet att se i vad mån det existerade en materiell intressegemenskap mellan en viss åskådning i hemlandet och dess meningsfränder i främmande länder.

Första lagutskottet hemställde i utlåtande nr 58, att motionen icke måtte leda till någon riksdagens åtgärd. Utskottet framhöll därvid, att det icke föreläge någon sannolikhet för att en bokföringsskyldighet för politiska sammanslutningar skulle kunna motverka missförhållanden i fråga om sådana sammanslutningars beroende av obehöriga inflytelser genom ekonomiskt understöd eller dylikt. Vederbörande skulle helt visst finna utvägar att undandraga sig offentliggörande av sådana uppgifter, som visade att de stode under obehörigt inflytande.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Vid 1935 års riksdag väcktes motioner, nr 176 i första kammaren av herrar Björnsson och Lindström samt nr 441 i andra kammaren av herrar Hallén och Vougt, med yrkande om utredning, huruvida och under vilka förutsättningar politiska sammanslutningar kunde åläggas skyldighet att föra böcker över sina inkomster och utgifter samt utlämna sina räkenskaper till offentlig kontroll. I motionerna bestreds, att lagbestämmelser i ämnet skulle bli utan värde därför att de eventuellt kunde kringgås. Skulle det befinnas att kontroll utan att kränka verkligt legitima intressen kunde vinnas genom skyldighet att avlämna deklaration till offentlig myndighet att hos denna av allmänheten granskas, skulle redan detta utgöra

en mycket stark garanti mot korruption. Vid blivande utredning borde övervägas om icke mindre, lokala valorganisationer skulle kunna befrias från skyldigheten.

Första lagutskottet hemställde i sitt utlåtande nr 14, att motionerna icke måtte leda till någon riksdagens åtgärd. Utskottet framhöll, att hänsyn måste tagas till den omfattning i vilken möjlighet finnes att kringgå en lag. En föreskrift om bokföringsskyldighet kunde kringgås så lätt, att den icke kunde leda till åsyftat resultat: att avslöja — och på så sätt möjligen motverka — obehöriga inflytanden på det politiska livet. Utskottet framhöll vidare, att offentlighöret av bokföringen skulle giva tillfälle till politiska förföljelser och trakasserier, varjämte även valhemligheten i stor utsträckning komme att äventyras. Vidare torde det enligt utskottet vara tydligt, att det av motionärerna ifrågasatta undantaget för mindre, lokala valorganisationer skulle medföra att föreskriften om bokföringsskyldighet skulle komma att sakna betydelse.

I en reservation yrkade två ledamöter bifall till motionerna. Reservanterna framhöll, att det trots risken för kringgående låge närmast till hands att antaga, att den sunda reaktion mot en lurande korruption, som statsmakterna genom antagandet av en lag i ämnet gäve uttryck åt, skulle för den alldeles övervägande delen av befolkningen vara fullt tillräcklig för att hindra manipulationer av befarat slag.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I betänkande med förslag till lag om ändrad lydelse av 8 kap. strafflagen m. m. (SOU 1940: 8) framlades förslag till ett stadgande av i huvudsak samma avfattning som ovannämnda bestämmelse i nuvarande 8 kap. 10 § strafflagen. De sakkunniga, som verkställde denna utredning, gjorde följande allmänna uttalanden om opinionsbildningen och hemlighållandet av propagandans finansiering:

Särskilda problem erbjuder det i nutiden vanliga förhållandet att det offentliga meningsutbytet till stor del icke består av individernas egna meningsyttringar, framkallade av deras personliga intresse för medborgarliga angelägenheter, utan i stället av en organiserad verksamhet, som står under en enhetlig ledning och i större eller mindre utsträckning använder betald arbetskraft. Härigenom kan naturligtvis effektiviteten av en meningsriktningens propaganda i hög grad ökas. Och detta gör det möjligt att propagandans framgång blir beroende icke av argumentens värde eller de framförda meningarnas förenlighet med skilda medborgargrupperns verkliga åsikt om vad deras ideella eller materiella intressen kräva, utan av styrkan av de resurser som användas för propagandan. Ett inskridande från lagstiftningens sida för att förebygga dylika missförhållanden skulle emellertid, enligt hos oss härskande åskådning, i allmänhet vara förenat med övervägande olägenhet, åtminstone så länge fråga är om propagandaorganisationer som bestå av sammanslutningar av medborgare vilka öppet förfäta sina egna meningar och intressen. Större betänkligheter möter det att

lämna fritt spelrum åt propaganda, som organiseras och finansieras av jämförelsevis begränsade men ekonomiskt starka företag och organisationer, i sista hand arbetande i privat vinstsyfte. I synnerhet är det farligt att det hemlighålles, varifrån de medel härröra som möjliggöra en viss propagandaverksamhet. Härmed sammanhängande missförhållanden hava i olika länder föranlett vissa lagbestämmelser eller förslag därtill utan att likväl hit-hörande problem någonstades synas hava erhållit en fullständig lösning på lagstiftningens väg.

Genom propositionen nr 112 till 1942 års lagtima riksdag framlades ett förslag till förordning angående offentliga insamlingar, enligt vilket den som ville anordna offentlig insamling skulle göra anmälan. Huvudsyftet med lagstiftningen skulle vara att möjliggöra tillsyn över att insamlade medel komme till avsedd användning. Bland de föreslagna bestämmelserna märktes ett stadgande, att anordnare av offentlig insamling vore pliktig att på begäran av polismyndigheten till denna avgiva redovisning över insamlingen och användningen av de insamlade medlen. Förordningen skulle icke äga tillämpning å bland annat insamling, som anordnades av politiskt parti till förmån för partiets verksamhet.

I några remissyttranden över ett preliminärt utkast hade betänkligheter anförts över undantagandet av de politiska partiernas insamling för parti-verksamhet. Landsorganisationen anförde sålunda, att det vore svårt att inse varför de politiska partierna skulle vara undandragna kontroll eller redovisningsplikt. Departementschefen yttrade i anledning härav att ur de synpunkter varom fråga vore i förevarande sammanhang det icke syntes vara lämpligt att föreskriva redovisningsskyldighet beträffande medel, som insamlades av politiska partier för deras verksamhet.

Propositionen blev i enlighet med hemställan av första lagutskottet i utlåtande nr 58 avslagen av riksdagen, som emellertid i skrivelse till Kungl. Maj:t anhöll, att Kungl. Maj:t ville låta verkställa en ny allsidig utredning i frågan.

Vid 1944 års riksdag upptogs frågan om kontroll över offentliga insamlingar på nytt genom en motion, nr 161 i andra kammaren. Motionen avslogs av riksdagen på hemställan av första lagutskottet, som i sitt betänkande nr 40 erinrade om 1942 års riksdagsskrivelse i ämnet.

Vid 1945 års riksdag väcktes frågan om redovisningsskyldighet för politiska partier på nytt genom likalydande motioner, i första kammaren nr 190 av herr Sandegård m. fl. och i andra kammaren nr 323 av herrar Lövgren och Hallén. Motionärerna hemställde, att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning huruvida och under vilka förutsättningar sammanslutningar och andra, som bedreve politisk propaganda, borde genom lag åläggas skyldighet att föra böcker över inkomster och utgifter samt årligen avgiva offentlig redovisning över sin propagandaverksamhet.

Sammanfatt konstitutions- och första lagutskott hemställde i utlåtande nr 2, att motionen icke måtte föranleda till någon riksdagens åtgärd. Som motivering anförde utskottet:

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 ifrågavarande 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 bli 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 tvivelaktigt, huruvida man på den antydda vägen skulle kunna nå längre än som redan med gällande lagstiftning är möjligt.

Utskottet erinrade i detta sammanhang om straffbestämmelsen (i dåvarande 8 kap. 22 § strafflagen) för tagande av utländskt understöd samt den möjlighet som vid misstanke om brott stode åklagaren till buds att genom husrannsakan och beslag skaffa sig tillgång även till annat företags bokföring och andra handlingar.

Även de möjligheter till fri kritik, som vårt demokratiska samhällsskick erbjöde, utgjorde ett beaktansvärt skydd mot uppkomsten och utvecklingen av samhällsskadliga företeelser. Utskottet kunde icke finna, att missförhållandena på de områden motionerna avsåge vore så allmänna eller av så djupgående natur att de nödvändiggjorde åtgärder i motionernas syfte.

Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I en liknande fråga väcktes vid 1945 års riksdag två likalydande motioner, nämligen nr 271 i första kammaren av herrar Myrdal och Norman och

nr 358 i andra kammaren av herr Nilsson i Stockholm m. fl. Motionärerna hemställde, att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t begära utredning och förslag om lagstadgad skyldighet för utgivare av periodiska skrifter att offentligt redovisa hur skriften finansierades. I motionerna framhölls faran av opinionsbildningens korrupsion genom utländskt inflytande. Motionärerna ansågo, att stadgandet i dåvarande 8 kap. 22 § strafflagen om straff för utländskt understöd icke i tillräcklig grad verkade förebyggande. Vidare erinrades om att ekonomiskt beroende kunde taga sig uttryck i fruktan att misshaga en stor publik, på vars bevågenhet den periodiska skriftens finansiella ställning berodde. Genom att sambandet mellan opinionsbildningen och dess finansiella underlag bleve i möjligaste mån belyst, borde enligt motionärernas mening emellertid opinionsbildningens självständighet kunna stärkas.

Sammansatt konstitutions- och första lagutskott avstyrkte motionerna i sitt utlåtande nr 3 med hänvisning till sitt förut nämnda utlåtande nr 2 angående de politiska partiernas redovisningsskyldighet. Utskottet framhöll, att stor tvekan inställde sig om möjligheten att göra en lagstiftning effektiv och att betänklighet yppades mot en så vittgående kontroll av det politiska livet, som skulle bli en följd av förslaget genomförande.

Reservation anfördes av fem ledamöter, vilka hemställde om bifall till motionens yrkande.

Reservationen antogs av båda kamrarna, i första kammaren med 60 röster mot 52 röster för utskottets hemställan samt i andra kammaren med 92 röster mot 81 röster för utskottets hemställan.

Vid 1946 års riksdag hemställdes i två likalydande motioner, nr 222 i första kammaren av herrar Lindström och Branting samt nr 269 i andra kammaren av herr Brandt m. fl., att riksdagen ville hos Kungl. Maj:t anhålla om utredning huruvida och under vilka förutsättningar sammanslutningar och andra, som bedreve politisk propaganda, borde genom lag åläggas skyldighet att föra böcker över sina inkomster och utgifter samt att periodiskt avgiva offentlig redovisning för sin propagandaverksamhet. Motionärerna hävdade, att syftet med en dylik redovisningsskyldighet icke krävde inrättandet av någon omfattande kontrollapparat, som kunde medföra risk för administrativ kontroll över det politiska livet. Syftet borde kunna tillgodoses genom en enkel föreskrift om skyldighet för politiska partier, sammanslutningar och andra som bedreve politisk propaganda att regelbundet av trycket utgiva redogörelser för sina inkomster och utgifter; det borde åligga något redan existerande samhälleligt organ att samla och för allmänheten hålla tillgängliga dessa redovisningar.

Första lagutskottet avstyrkte motionen i utlåtande nr 6. Utskottet betonade inledningsvis, att utländsk propaganda i strid mot svenska intressen icke borde tolereras, och hänvisade till förut berörda stadgande i strafflagen.

Utskottet uttalade även, att åsiktsbildningen i politiska frågor själfvallet borde bedrivas utan påverkan även av inhemska intressen. I den mån sådan påverkan verkligen förekomme torde den icke kunna omintetgöras genom införandet av bokförings- och redovisningsskyldighet i enlighet med motionärernas förslag. De skäl som vid 1945 års riksdag åberopats mot lagstiftning ägde alltjämt giltighet. Utskottet erinrade särskilt om svårigheten att göra en lagstiftning i ämnet effektiv — den skulle bli verkningslös i fråga om de illojala och vålla onödigt besvär för de lojala — om risken för politiskt oantastliga medborgare att utsättas för obehag och trakasserier samt om det skydd mot uppkomsten och utvecklingen av samhällsskadliga företeelser som den fria kritiken erbjöde.

Utskottet hade icke funnit att vad motionärerna föreslagit beträffande den ifrågasatta kontrollens anordnande vore ägnat att skapa vare sig erforderlig effektivitet eller nödiga garantier mot missbruk. En lagstiftning av ifrågavarande art kunde svårligen 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 demokratin själv. Så länge det ej visats eller åtminstone gjorts troligt, att missförhållanden verkligen rått i fråga om opinionsbildningen i landet, borde meningsutbytet och propagandan vara obundna av legala föreskrifter. Härtil komme att en lagstiftning sådan som den föreslagna knappast skulle komma att uppbäras av ett allmänt förtroende. Behovet av lagstiftningen vore slutligen mindre numera än tidigare med hänsyn till riksdagens hemställan om utredning rörande finansieringen av periodiska skrifter.

Reservation anfördes av tre ledamöter, vilka framställde samma yrkande som motionärerna.

Riksdagen biföll utskottets hemställan, i andra kammaren med 104 röster mot 68 röster för reservationen.

Sedan statsrådet och chefen för justitiedepartementet den 14 juni 1947 utsett en kommitté för att verkställa utredning, huru en ur samhällelig synpunkt önskvärd förbättrad insyn i företagens ekonomiska förhållanden skulle kunna vinnas (*1947 års insynskommitté*), har kommittén den 19 februari 1949 avgivit betänkande angående förbättrad insyn i enskilda företags ekonomiska förhållanden (SOU 1949: 8). Kommittén framlägger däri förslag till viss ändring av aktiebolagslagen i syfte att något vidga aktiebolagens publika redovisning.

Departementspromemorian.

Inom justitiedepartementet har verkställts en förberedande undersökning i frågan. Som resultat härav har upprättats en *promemoria angående offentlig redovisning av politiska sammanslutningars och periodiska skrif-*

ters finansiering. Promemorian är dagtecknad den 7 december 1948 och undertecknad av hovrättsassessorn Allan Björklund. Däri återfinnas följande sammanfattande synpunkter, såvitt angår finansieringen av politiska sammanslutningar.

Den principiella motiveringen för en lagstiftning om redovisningsplikt.

Orsaken till att frågan upptagits till övervägande först under de senaste decennierna torde vara den tilltagande intensiteten i partiernas verksamhet, i synnerhet i samband med valrörelserna, samt vidare den tekniska utvecklingen på den offentliga propagandans område. Det offentliga meningsutbytet består numera till en stor del icke av individernas egna meningsyttringar, framkallade av deras personliga intresse för medborgerliga angelägenheter, utan meningsutbytet ingår ofta i stället i en under enhetlig ledning organiserad verksamhet bedriven med därför särskilt anställd personal. Det är uppenbart att effektiviteten av en meningsriktningspropaganda härigenom kan ökas i hög grad. Den allmänna tekniska utvecklingen tillhandahåller samtidigt nya hjälpmedel. Någon större meningsskiljaktighet torde icke råda därom, att dessa förhållanden medfört en avsevärd fördyring av valrörelserna. Man kan icke bortse från risken att en propagandas framgång stundom kan bli beroende icke av argumentens värde utan av styrkan av de resurser, som användas för propagandan.

I och med att propagandans effektivitet stegras och samtidigt kostnaderna för uppnåendet av denna effektivitet ökas, har det för många framstått som ett *demokratiskt renlighetskrav*, att full klarhet vinnes om vilka som genom ekonomiska bidrag möjliggöra propagandaverksamheten. I en demokratisk stat tillgodoses allmänhetens behov av kontroll över statsmakterna genom offentlighetsprincipen. Detsamma har ansetts böra gälla beträffande de för det politiska livet så utomordentligt viktiga beståndsdelarna, som de politiska partierna utgöra.

Ett väsentligt syfte härvidlag torde vara att man genom att offentliggöra de ekonomiska bidragsgivarna vill skapa möjlighet för väljarna att bedöma om obehöriga inflytelser utövas eller kunna antagas komma att utövas å ett parti.

Spörsmålet vad som menas med obehöriga inflytelser har icke mera ingående belysts i den hittills förda debatten, varför några olika synpunkter här skola framläggas.

Till en början står det klart att obehörigt inflytande föreligger om utländsk makt lämnar bidrag för att söka påverka den allmänna meningen i Sverige i vissa politiska frågor. Detta har ju också kommit till uttryck i stadgandet om straff för tagande av utländska understöd, och om obehörigheten av sådana utländska bidrag torde i princip enighet råda.

Då man kommer in på rent inhemska bidrag möta stora svårigheter. De

bidrag av detta slag, som tilldraga sig det största intresset, äro de som direkt eller indirekt lämnas av större rörelseidkande företag — vare sig de bedrivs av enskilda eller i exempelvis aktiebolagsform — samt av de större intresseorganisationerna.

Av den hittills förda debatten att döma synes man på de flesta håll inom de olika demokratiska partierna anse, att det ur demokratisk synpunkt i och för sig icke behöver resas gensagor mot att exempelvis ett större industriföretag eller en fackförening lämnar ekonomiskt bidrag till ett parti. Sådana bidrag torde ha lämnats under ganska lång tid, och systemet kan måhända anses införlivat med svensk uppfattning av partilivets väsen. Det förtjänar dock erinras därom, att denna princip icke är erkänd i alla demokratiska stater, vilket framgår av redogörelsen för den amerikanska lagstiftningen. Allt för vittgående slutsatser av denna lagstiftning torde dock böra undvikas, då man icke äger en säker vetskap om dess tillämpning i praktiken.

Om man accepterar att det ur såväl rättsliga som moraliska och demokratiska synpunkter i och för sig står envar fritt att lämna bidrag till ett politiskt parti, uppkommer frågan huruvida omständigheterna i ett särskilt fall kunna vara sådana, att bidraget ändock bör anses demokratiskt antastligt.

Man torde kunna utgå ifrån att åtminstone de större partierna icke motaga bidrag som äro förknippade med särskilda villkor rörande partiets verksamhet. Däremot ligger det i sakens natur, att bidragsgivarna *förutsätta* att partiet skall föra en politik som står i överensstämmelse med partiets allmänna målsättning, sådan denna kommit till uttryck i parti-program, valmanifest och därmed likartade uttalanden. Givet är att ett parti, som efter en valrörelse på väsentliga punkter avviker från sitt tidigare program, måste räkna med en risk att förlora en del gamla bidragsgivare. På detta sätt kunna bidragsgivarna indirekt utöva inflytande på partiets verksamhet, men mot ett sådant inflytande torde någon erinran ur demokratisk synpunkt icke kunna riktas. Självfallet är det ju också så att ett partis trohet mot sitt program i regel grundas på väsentligen andra faktorer än risken att förlora bidragsgivare.

Skulle emellertid en person eller organisation såsom villkor för sitt bidrag till ett parti kräva, att partiet frånginge vad som i den allmänna debatten manifesterats som partiets syfte och strävanden, måste obehörigt inflytande anses föreligga. Partiet skulle ju då för att tillgodse en bidragsgivares hemliga villkor vara tvunget att prisge något som för dess väljare framstått såsom värt att stödja.

Även i andra fall kunna obehöriga inflytelser föreligga. Det finns ju alltid en mängd speciella problem, till vilka partierna varken i partiprogrammen eller i den offentliga debatten tagit ställning och beträffande vilka även ur synpunkten av ett partis allmänna inställning till de stora parti-

skiljande frågorna partiet alltefter omständigheterna kan tänkas medverka till den ena eller den andra lösningen. Uppställes vid bidragsgivande ett villkor i en sådan fråga, att partiet skall verka för en viss lösning, kan ett obehörigt inflytande föreligga. Såsom exempel skulle (givetvis utan att något svenskt företag därvid åsyftas) kunna anföras, att ett trafikbolag såsom villkor för ett bidrag kräver att partiet medverkar till höjning av buss-taxorna.

Nästa spörsmål att besvara är följande: innebär själva den omständigheten att bidrag icke offentligt redovisas ett obehörigt inflytande? Om så icke är fallet, bör den ändock medföra att bidraget likställes med obehörigt inflytande och anses vara ur demokratisk synpunkt olämpligt?

Beträffande den första frågan är det klart att hemlighållande icke nödvändigt konstituerar något obehörigt inflytande. Det hemlighållna bidraget kan ju exempelvis sakna all betydelse.

Den andra frågan är svårare att avgöra, och svaret på den blir delvis beroende på en avvägning mellan två olika faktorer, som båda ingå i den svenska demokratiska samhällssynen men som i detta sammanhang äro svårförenliga. Härvidlag har man å ena sidan det förut omnämnda demokratiska renlighetskravet. Det är en av demokratiens grundsatser att det politiska livet skall ske i offentlighetens ljus. Man skall även vid konkurrensen om väljarna spela med öppna kort. Väljaren skall få en möjlighet att bedöma, om klart obehörigt inflytande föreligger. Och inte bara det, han bör även få tillfälle att se vilka krafter i övrigt, som äro så intresserade av ett parti att de ekonomiskt stödja detsamma. För mången enskild väljare måste samhällsproblemen te sig synnerligen invecklade. Han bör då icke betagas den ytterligare upplysning om innebörden av ett partis program, som han kan vinna genom att bidragsgivarna uppenbaras. Till allt detta kommer, att ett offentliggörande av bidragen kan till nytta för det redovisande partiet måhända medföra, att yppade misstankar om penningunderstöd från visst håll kunna tillbakavisas. Detta förhållande är, i den mån redovisningen är riktig, också till fördel för det politiska livet.

Å andra sidan har det gjorts gällande, att en offentlig redovisning innebär ett ingrepp i en annan demokratisk princip, nämligen rätten att få hysa en viss politisk uppfattning utan att vara tvungen att yppa den. Denna princip är nedlagd i svensk rätt genom *skyddandet av valhemligheten*. Genom offentliggörande av bidragen kan denna rätt kränkas. Det har även framförts farhågor för att trakasserier kunna bli följden. Argumenten för och emot denna synpunkt komma att närmare beröras nedan.

Även om man vid övervägande av dessa olika synpunkter kommer till den uppfattningen, att hemlighållandet av bidrag ur demokratisk synpunkt bör motarbetas, återstår att avgöra om detta lämpligen bör ske genom lagstiftning.

Behovet av lagstiftning.

Första lagutskottet uttalade vid 1946 års riksdag att det ej visats eller ens gjorts troligt att missförhållanden verkligen rådde i fråga om opinionsbildningen. De möjligheter till fri kritik, som det demokratiska samhällsskicket erbjöde, utgjorde även ett beaktansvärt skydd. Beträffande utländska intressens inverkan på opinionen erinrade utskottet om stadgandet om straff för tagande av utländskt understöd.

Anhängare av redovisningsskyldighet ha häremot åberopat dels det allmänna demokratiska kravet på full klarhet i detta ämne, dels ock beträffande den utländska propagandan att tillämpningen av straffbestämmelsen stötte på svårigheter därför att möjlighet saknades att kontrollera finansieringen.

Effektiviteten av lagstiftning.

Av riksdagsdebatten framgår att motståndare till lagstiftningsåtgärder lagt stor vikt vid svårigheterna att göra en lagstiftning i ämnet effektiv. Man har befarat, att lagstiftningen skulle bli verkningslös i fråga om de illojala och vålla onödigt besvär för de lojala. Särskilt beträffande utländska inflytelser framhölls, att det vore verklighetsfrämmande att tro på någon verkan av en lagstiftning. Om någon är beredd att begå det brottet att taga utländskt understöd för propaganda, måste man räkna med att han också förtiger tillvaron av sådant understöd och icke låter det komma till uttryck i sina räkenskaper.

I diskussionen har man av naturliga skäl icke närmare gått in på sättet för kringgående av lagstiftningen, men det är uppenbart att stora möjligheter därtill finnas. Det torde inte möta några större svårigheter att genom bulvaner i flera led dölja tillvaron av obehörigt understöd eller av bidrag från personer eller organisationer, vilkas namn ett parti icke offentligt vill ha förknippade med partiet. Vidare har påpekats att genom försäljning av exempelvis valmärken stora bidrag anonymt kunna tillföras ett parti. Den som verkligen ville dölja ursprunget till ett understöd skulle med säkerhet också finna utvägar att göra det.

Mot dessa påståenden har invänts, att man kunde räkna med att de stora partierna lojalt skulle fullgöra sin redovisningsskyldighet. Deras ärlighet och laglydighet uteslöte kringgående. Därjämte skulle risken för upptäckt med dess nedbrytande verkan för ett partis auktoritet vara avhållande. Genom antagandet av en lag i detta ämne gäve statsmakterna uttryck åt en sund reaktion mot lurande korruption. Detta skulle för den övervägande delen av befolkningen vara fullt tillräckligt för att hindra manipulationer av befarat slag.

I samband med bedömandet av effektivitetsfrågan är det ytterligare en omständighet, som bör beaktas. Blir inte lagstiftningen effektiv, kan ett

illojalt parti icke blott kringgå densamma utan även självt utnyttja lagstiftningen för sina syften. Partiet kan framställa saken så, att det genom redovisningen utretts att ovidkommande understöd icke förekommit.

Juridiskt-tekniska svårigheter.

Det har anförts att en lagstiftning i ämnet skulle stöta på många juridiskt-tekniska svårigheter. Därvid har framhållits, att politiska partier vore ideella föreningar och att vi icke hade någon lagstiftning som reglerar dessa föreningars verksamhet. Detta påpekande är riktigt, men frånvaron av lagstiftning om ideella föreningar torde dock icke utgöra något oöverkomligt hinder.

Allvarligare är en invändning att betydande svårigheter föreligga att avgränsa begreppet politisk propaganda och att därför lagen ej skulle komma att utgöra ett fast stöd för rättstillämpningen, som säkerligen bleve vacklande och inkonsekvent.

Lagstiftningen synes svårigen kunna begränsas till politiska partier utan torde nog även böra avse såväl andra sammanslutningar som enskilda, vilka driva politisk propaganda. Med den rådande samhällsutvecklingen måste allt fler frågor bedömas ur och infogas i det större politiska sammanhanget. Därtill kommer att frågornas karaktär av att vara politiska skiftar från tid till tid. Strävanden, som under normala tider knappast anses ha politisk anknytning, åtminstone icke partipolitisk, kunna under perioder av ekonomiska svårigheter få en helt annan karaktär i detta hänseende. Det blir därför svårt, för att inte säga omöjligt, att i lagen ge en tillfredsställande definition av begreppet politisk propaganda, och det kan vara föremål för viss tvekan, om man helt kan överlämna åt rättstillämpningen att lösa problemet.

Valhemlighetens äventyrande och risken för trakasserier.

Såsom tidigare antytts har den uppfattningen ofta framförts, att redovisningsskyldighet skulle innebära ett ingrepp i valhemligheten.

Principen om skyddandet av valhemligheten torde hos den övervägande delen av befolkningen vara oomstridd. De senaste årtiondenas erfarenheter från utlandet ha väl också klart visat, att skyddandet av valhemligheten är en av grundstenarna för demokratiskt samhällsliv och att avsteg från principen kunna bli ödesdigra. Detta gäller även om avstegen icke genomföras i lagstiftningen utan blott i den praktiska tillämpningen.

Uttryck har även givits åt farhågor, att den offentliga redovisningen skulle medföra att bidragsgivare komme att utsättas för trakasserier av meningsmotståndare.

Anhängare av redovisningsskyldigheten ha anført, att principen om skyddandet av valhemligheten innebure att själva valhemligheten skulle garanteras men att man icke behövde gå längre. Rätten att rösta hemligt be-

hövde icke medföra rätt att agitera hemligt. Det föreläge för övrigt i praktiken varken någon större fara för valhemligheten eller någon egentlig risk för trakasserier. Dels vore ofta en bidragsgivares intresse för det av honom stödda partiet så känt, att ett offentliggörande icke kunde skada honom, dels kunde man i andra fall icke av bidragsgivandet draga några säkra slutsatser om hur givaren röstade. Det saknades också exempel på trakasserier av denna grund.

Häremot invändes å andra sidan, att ett uppenbarande av bidrag i regel också gäve möjligheter att draga säkra slutsatser om hur vederbörande röstade. Under en riksdagsdebatt uppgav högerns dåvarande partiledare, att han dagligen finge bidrag från folk som inte ens för honom ville blotta sitt namn på grund av risken för trakasserier.

Det synes, som om man icke vore berättigad att alldeles bortse från riskerna att offentliggörande av bidrag kan leda till mindre önskvärda påföljder. Man skall då icke blott tänka på trakasserier från dem, vilkas politiska uppfattning helt skiljer sig från bidragsgivaren, utan kanske i högre grad på förföljelser från dem, som i stort sett stå honom politiskt närmare. Vid fraktionsstrider inom ett parti eller vid en utbrytning ur ett parti kunna ju de personliga motsättningarna bli avsevärda. I sådana fall tillhöra motståndarna ofta samma socialgrupp, och trakasserier kunna då bli särskilt besvärande, när de måhända utövas å arbetsplats, i umgängeslivet eller inom det ekonomiska livet.

Dessa invändningar om valhemligheten och risken för trakasserier medförde, att motionärerna vid 1945 års riksdag framhöllo att det icke vore nödvändigt att den primära bokföringen i dess helhet offentliggjordes. Det kunde räcka med en summarisk redovisning med inkomsterna fördelade på lämpliga poster under förutsättning att den myndighet till vilken redovisning avlämnades tillika finge rätt att genom sekretesspliktiga revisorer verkställa granskning, där så syntes behövt.

En sådan summarisk inkomstredovisning undanröjer åtminstone delvis de invändningar som gjorts ur valhemlighets- och trakasserisynpunkt. Vad allmänheten då finge veta bleve exempelvis, att ett parti erhållit bidrag med 100 000 kronor från tillhoppa 10 industriföretag, därav ett större belopp å 25 000 kronor, 200 000 kronor från enskilda i poster på 500—10 000 kronor, 300 000 kronor i medlemsavgifter å 5 kronor. Om ett annat parti finge allmänheten till exempel veta att det mottagit 200 000 kronor från tillhoppa 30 fackföreningar etc.

Den stora nackdelen med detta tillvägagångssätt är att en särskild myndighet skall granska det tillgängliga materialet. Det innebär en administrativ kontroll av det politiska livet, mot vilken uppenbarligen stora betänkligheter inställa sig. Detta framhölls av utskottet vid 1945 års riksdag, och i riksdagsdebatten uttrycktes även farhågor för att kontrollen i ett visst politiskt maktläge kunde missbrukas.

Det synes dock inte alldeles uteslutet, att det vid en utredning kan visa sig möjligt att inrätta någon slags »hedersdomstol» eller annan fristående institution för det politiska livet. Svårigheten är givetvis att vinna en sådan sammansättning, att dess uttalanden och redogörelser mottagas med allmänt förtroende. Från de senaste åren finnas dock exempel på sådana nämnder, som med bibehållande av allmänhetens förtroende löst sina uppgifter trots dessas ömtåliga natur. Här kan erinras om den s. k. bedömningsnämnden samt om utredningen under den senaste valrörelsen i den s. k. Molanderaffären.

Risken för felaktiga slutsatser.

Den risken föreligger att ett parti, som i verkligheten står exempelvis under utländskt inflytande utan att det framgår av bokföringen, hänvisar till den offentliga redovisningen som bevis på frånvaron av utländska inflytelser. Detta kan få den verkan att eventuellt tvivel hos en del anhängare dämpas.

Olika verkan för olika partier.

Det är uppenbart att redovisningens utseende blir beroende på hur ett partis organisation är beskaffad. Partier med stor medlemsstock äro givetvis mindre beroende av bidrag utifrån än partier med ringare antal fasta medlemmar. Även propagandakostnadernas storlek bero på faktorer, som äro olika för olika partier, särskilt på frågan om vissa uppgifter besörjas av närstående fackliga eller ekonomiska sammanslutningar samt på relationerna mellan parti och press.

Maximering av valkostnaderna.

Under årets offentliga debatt har framförts tanken att — bortsett från utländska inflytelser — begränsa redovisningsskyldigheten till valkostnaderna och samtidigt maximera dem.

Följden härav blir att man kan få en uppfattning om vilka belopp ett parti har disponibelt för valrörelser utan att bidragsgivarnas intressen trädas för nära. Däremot får man i regel icke någon som helst uppfattning om vilka intressen som ligga bakom finansieringen. Avslöjandet av valkostnaderna kan dock i vissa fall, särskilt beträffande mindre och nybildade partier, giva en viss vägledning.

Vissa svårigheter föreligga nog att uppnå enighet om vilka kostnader som bära redovisas och maximeras. Vidare blir det en rätt vanskelig uppgift att fastställa maximibeloppen.

Utskottet.

Under de båda senaste decennierna ha vid upprepade tillfällen i riksdagen väckts förslag om att underkasta den partipolitiska propagandan viss kontroll. Ett flertal av dessa förslag ha gått ut på att partierna skulle åläggas att offentligen redovisa inkomster och utgifter i sin verksamhet. Bortsett från särskilda tilldragelser, som väckt allmänt uppseende, har pro-

blemet otvivelaktigt aktualiserats framför allt av det förhållandet, att partiernas kostnader i samband med de allmänna valen visat en oavbruten tendens att stiga. Propagandan har i allt större utsträckning till hjälp i kampen om väljarna tagit alla de hjälpmedel, den moderna tekniken har att erbjuda. De flesta av dessa propagandamedel äro ganska dyrbara, och deras utnyttjande åsamkar partierna växande kostnader. För att icke behöva avstå från dessa propagandamedel ha partierna nödgats att på olika vägar söka skaffa fram de erforderliga medlen.

De förslag rörande offentlig redovisningsplikt, som under årens lopp framlagts, ha burits upp av skiftande motiveringar. Stundom har huvudintresset varit att söka motverka obehörigt inflytande, utövat antingen från utlandet eller från inhemskt håll. I andra fall har önskemålet varit att främja en ökad insyn i den del av det politiska livet, som partiväsendet utgör. Slutligen har syftet med de ifrågasatta åtgärderna angivits vara strävan att begränsa partiernas propagandakostnader.

Under intryck av den utländska propagandans inträngande på olika områden av svenskt samhällsliv före och under det senaste världskriget restes krav på en lagstiftning om redovisningsskyldighet för att därigenom möjliggöra ett klarläggande av i vad mån utländska intressen övade inflytande på den svenska opinionsbildningen. Vid revisionen av 8 kap. strafflagen under kriget kriminaliserades förfarandet att av utländsk makt eller av någon, som handlar för dess räkning, mottaga bidrag för att påverka den svenska opinionen i politiska frågor. Detta brott — tagande av utländskt understöd — belades då och är alltjämt belagt med ganska strängt straff. Bestämmelserna om redovisningsplikt ha stundom tänkts skola utgöra ett komplement till nämnda straffstadgande. Den, som ämnar göra sig skyldig till ifrågavarande förbrytelse, torde emellertid regelmässigt tillse, att det mottagna bidraget icke överlämnas i sådana former, att brottet skulle kunna uppdagas vid en kontroll av det slag, som en redovisningsskyldighet förutsätter. Med hänsyn härtill kan en offentlig redovisningsplikt för de politiska partierna knappast ha någon större uppgift att fylla ur den nu diskuterade synpunkten.

Redovisningsskyldigheten har ibland avsetts skola möjliggöra en kontroll av att de politiska partierna icke erhålla bidrag under sådana former, att de kunna antagas vara utsatta för ett obehörigt inflytande från inhemska bidragsgivares sida. Då 1945 års riksdag avslog motioner med yrkanden av likartad innebörd som de nu förevarande, angavs emellertid som motivering, att det mötte stora betänkligheter att underkasta det politiska livet en administrativ kontroll av det slag, som då förutsattes av motionärerna. Missförhållandena på det ifrågavarande området vore enligt utskottets mening icke heller så allmänna eller av så djupgående natur, att de nödvändiggjorde dylika kontrollåtgärder.

I motionen II: 51 samt motionerna I: 162 och II: 202 har motiveringen

för kravet på utredning om bokförings- och redovisningsskyldighet för partierna varit en önskan att sprida objektiv upplysning om huru partierna skaffa sig de för kostnadernas täckande erforderliga medlen. Motionärerna framhålla, att det är ett allmänt demokratiskt intresse att full klarhet skapas om vilka bidragsgivare som understödja de olika partierna.

Utskottet är ense med motionärerna, att en sådan offentlig redovisning skulle kunna motverka vissa osunda drag i den politiska debatten. Vid tillgodoseende av detta önskemål måste emellertid tillses, att en annan grundläggande princip icke trädes för när, nämligen envar medborgares rätt att hysa och understödja vilken politisk åskådning han önskar utan att behöva giva den till känna inför offentligheten.

Den ledande tanken i de förevarande motionerna I: 2 och II: 1 är en önskan att reducera partiernas valkostnader. Genom att partierna åläggas att offentligen redovisa sina utgifter för olika slag av propaganda vid val och folkomröstningar skulle man enligt motionärerna kunna åstadkomma en begränsning av partiernas propagandautgifter. Det i motionerna framförda utredningskravet har därför inskränkts till att avse redovisning av utgiftssidan i partiernas bokföring.

Även enligt utskottets mening är det önskvärt, att partiernas valkostnader begränsas. Det synes dock utskottet tveksamt om större resultat kunna vinnas på den av motionärerna anvisade vägen. Visserligen skulle kännedom erhållas om partiernas utgifter vid olika val för därvid begagnade propagandamedel, men det förefaller knappast sannolikt, att partierna i en pågående valstrid skulle avstå från något sådant medel endast på grund av vetskapen om de kostnader användningen av detta dragit vid tidigare val. Emellertid kan det vara önskvärt att få partiernas utgifter i dessa hänseenden närmare belysta, då man därav indirekt kan erhålla en uppfattning om storleken av de belopp, ett parti måste anskaffa för sina valrörelser.

Vissa skäl tala sålunda för att man skulle föreskriva partierna skyldighet att offentligen redovisa sina inkomster och utgifter. Det möter emellertid betydande svårigheter att praktiskt utforma regler i ämnet.

Först och främst måste i en lagstiftning på området angivas vilka denna skall omfatta. Somliga förslag ha gått ut på att redovisningsplikten endast skulle gälla partiernas riksorganisationer. Uppenbarligen skulle en redovisning med denna begränsade omfattning bliva missvisande. En stor del av propagandaverksamheten finansieras nämligen direkt genom partiernas valkretsorganisationer. Om syftet med redovisningsplikten skall nås, torde man knappast ens kunna stanna vid partiernas egna organisationer. Till de olika partierna äro mer eller mindre fast knutna organisationer och företag, som utan att direkt ingå i vederbörande parti dock ha som uppgift bland annat att på olika sätt stödja dess verksamhet. Vid sidan härav förekomma organisationer, som utan anknytning till något parti dock

verka för att propagera en viss samhällsåskådning eller stödja visst parti. Även i övrigt torde svårigheter uppstå att klart angiva, vilka organisationer som skola anses bedriva politisk propagandaverksamhet.

Vidare uppkommer frågan huru den åsyftade offentligheten i bokföring och redovisning skall åstadkommas. Enligt gällande tryckfrihetsrättsliga principer torde denna icke kunna åvägabringas på annat sätt än att de redovisningshandlingar, som skola skänkas offentlighet, ingivas till någon registreringsmyndighet, hos vilken de bliva att anse som offentlig handling. Vilka uppgifter dessa handlingar i så fall skola innehålla kan icke avgöras utan närmare utredning.

Fråga uppstår även, huruvida det skall anses till fyllest att representanter för partierna och andra intresserade hos denna myndighet äga taga del av handlingarna eller särskild granskning och genomgång av materialet genom registreringsmyndighetens eller annan myndighets försorg skall anses påkallad.

Uppenbarligen finnes ingen möjlighet att konstruera ett kontrollsystem, som icke kan kringgåas av den som så önskar. I huvudsak måste därför en lagstiftning av ifrågasatt slag bygga på lojal medverkan från de olika partiernas sida.

Med hänsyn till frågans betydelse anser utskottet trots svårigheterna anledning finnas att företaga en utredning rörande möjligheterna att nå fram till lagregler i ämnet.

På nu anförda skäl får utskottet hemställa,

att riksdagen i anledning av motionerna I: 2 och II: 1, II: 51 samt I: 162 och II: 202 måtte besluta att hos Kungl. Maj:t hemställa om utredning av frågan, huruvida organisationer, som bedriva politisk propaganda, böra åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa sina inkomster och utgifter.

Stockholm den 26 april 1949.

På första lagutskottets vägnar:

OLOV RYLANDER.

Vid detta ärendes behandling ha närvarit

från första kammaren: herrar Ahlkvist, Lindblom, fruar Sjöström-Bengtsson, Lindström, herrar Lindgren*, Ivar Nilzon, Georg Pettersson och fröken Andersson;

från andra kammaren: herrar Rylander, Hedlund i Östersund, Olsson i Mellerud, Lindberg, Johnsson i Stockholm*, Pettersson i Ersbacken, Fagerholm och Netzen*.

*) Ej närvarande vid utlåtandets justering.

Reservation

av herrar *Hedlund* i Östersund, *Ivar Nilzon*, fröken *Andersson*, herrar *Petersson* i Ersbacken och *Fagerholm*, vilka ansett, att utskottets utlåtande bort ha följande lydelse:

Vid upprepade tillfällen har diskuterats att i lag ålägga partier och andra, som bedriva politisk propagandaverksamhet, skyldighet att föra böcker samt att offentligen redovisa för sina inkomster och utgifter.

Som skäl för en sådan redovisningsskyldighet har anförts nödvändigheten att söka förhindra, att den politiska åsiktsbildningen obehörigen påverkas av utländska eller inhemska intressen. Vidare har framhållits att det vore önskvärt att insyn erhöles i partiernas ekonomi för ett objektivt klarläggande av huru dessa finansiera sin verksamhet. Slutligen har på sina håll en redovisning av partiernas utgifter i samband med valen ansetts vara ägnad att motverka den fortgående stegringen av dessa kostnader.

Önskemålet om kontroll av att politiska sammanslutningar i sin verksamhet icke äro utsatta för utländskt inflytande finner utskottet i sak förtjäna beaktande. Redan genom bestämmelserna i 8 kap. 10 § strafflagen har emellertid tagande av understöd från utländskt håll i syfte att påverka opinionen i politiska frågor kriminaliserats. En lagstiftning om offentlig redovisningsskyldighet torde knappast kunna utformas på sådant sätt, att den skulle kunna bli något effektivt hjälpmedel för uppdagande av dylika förbrytelser. Snarare kan befaras, att de som till äventyrs verkligen mottagit bidrag få möjlighet att genom en sådan lagstiftning med stöd av en formellt oklanderlig redovisning tillbakavisa alla misstankar såsom ogrundade.

Vad beträffar obehörigt inflytande från inhemska intressen påpekades redan vid 1945 och 1946 års riksdagar från utskottets sida, att några förhållanden av den art, att de gjorde särskilda kontrollåtgärder påkallade, icke förefunnes. Utvecklingen under senare år kan icke anses ha givit anledning till antagande att det nu skulle uppstått behov av en sådan kontroll för att förhindra obehörig påverkan från inhemska bidragsgivares sida.

Såsom anföres i motionerna II: 51 samt I: 162 och II: 202 föreligga vissa skäl för vidtagande av åtgärder med syfte att objektivt belysa sambandet mellan de olika politiska partierna och de andra intressen i samhället, som lämna dessa ekonomiskt stöd. Emellertid torde vara ogörligt att lagstiftningsvägen nå detta mål. Genom en lagstiftning skulle man endast — såsom det tidigare uttryckts — vålla de lojala onödigt besvär, medan den skulle bli verkningslös i fråga om de illojala. Vidare kan man icke förbise faran att oantastliga medborgare genom redovisningsåtgärder kunna utsättas för obehag och trakasserier av olika slag. Emellertid står det ett vart parti fritt att i en eller annan form giva offentlighet åt sina räkenskaper. Såsom

också antydes i departementspromemorian, får i stället ankomma på partierna själva att inbördes överenskomma om publicering av uppgifter i förevarande hänseende.

Den ledande tanken i motionerna I: 2 och II: 1 är en önskan att reducera partiernas valkostnader. Genom att partierna åläggas att offentligen redovisa sina utgifter för olika slag av propaganda vid val och folkomröstningar skulle man enligt motionärerna kunna åstadkomma en begränsning av partiernas propagandautgifter. Det i motionerna framförda utredningskravet har därför begränsats till att avse redovisning av utgiftssidan i partiernas bokföring. Emellertid synes utskottet möjligheterna att på den av motionärerna anvisade vägen nå det åsyftade resultatet tämligen små. Kännedomen om till vilka belopp utgifterna för olika propagandamedel uppgå kan sannolikt icke få större återhållande verkan på partierna i en pågående valstrid.

Såsom av den ovan lämnade redogörelsen framgår har under hösten 1948 inom justitiedepartementet verkställts en förberedande utredning i saken. Av departementspromemorians sammanfattande synpunkter, som ovan återgivits, framgår, att någon effektiv lagstiftning på området icke kan åstadkommas. Utskottet vill i detta sammanhang peka på några av de omständigheter som omöjliggöra uppställande av lagregler i ämnet.

Först och främst måste i lagen angivas vilka sammanslutningar och enskilda som skola åläggas bokförings- och redovisningsplikt. Stundom har gjorts gällande, att denna skulle behöva omfatta endast de stora partiernas riks- och valkretsorganisationer. En sådan redovisning skulle emellertid bli synnerligen ofullständig. En stor del av partipropagandan finansieras nämligen direkt genom partiernas lokalorganisationer. Emellertid bedrivs numera partipolitisk propaganda icke endast av partiorganisationerna utan till stor del också genom olika specialorganisationer och företag, vilka utan att formellt ingå i visst parti ha till huvudsaklig uppgift att på olika sätt stödja dettas verksamhet. Vid sidan härav förekomma andra organisationer, som utan anknytning till något parti likväl direkt eller indirekt propagera för eller eljest stödja en viss samhällsåskådning. Vidare möta svårigheter att angiva vilka organisationer som bedriva politisk propaganda. Åtskilliga sammanslutningar, som äro bildade för andra ändamål, äro för att nå sina syften nödsakade att stundom mycket aktivt delta i politisk propagandaverksamhet. Att lösa de nu angivna avgränsningsspörsmålen torde i praktiken möta oöverstigligen svårigheter. Vad beträffar enskilda, som bedriva politisk propaganda, är det knappast möjligt att finna någon form för att ålägga dessa en offentlig redovisningsskyldighet.

Ytterligare svårigheter uppstå, då det gäller att söka bestämma de uppgifter, som skola intagas i de offentliga redovisningshandlingarna. Göras dessa alltför detaljerade, kan icke undvikas att risker för trakasserier och

annat obehag komma att i vissa fall uppstå för de utpekade bidragsgivarna. I åtskilliga fall kommer uppgiftslämmandet även att indirekt innebära ett uppgivande av valhemligheten. Lämnas däremot i handlingarna endast klumpsiffror, kommer redovisningen troligen endast att giva upphov till ofruktbara diskussioner partierna emellan om innebörden av olika poster.

Slutligen kan icke problemet om kontrollen av att redovisningsplikten fullgöres undanskjutas. Den myndighet, som får att inregistrera de av partierna ingivna bokförings- och redovisningshandlingarna, måste, i likhet med vad nu gäller i andra likartade fall, även kontrollera, att dessa till form och innehåll motsvara de i lagen uppställda kraven. Härigenom kommer partiernas verksamhet att underkastas en kontroll av administrativa organ, något som synes utskottet både olämpligt och motbjudande.

Under hänvisning till det anförda och då — som nyss nämnts — så sent som för ett halvår sedan inom justitiedepartementet verkställts utredning i saken med negativt resultat, saknas enligt utskottets mening anledning att nu begära att frågan skall ånyo utredas. Utskottet får härför hemställa,

att de förevarande motionerna icke måtte föranleda någon riksdagens åtgärd.
