

Nr 19

Utlåtande i anledning av väckta motioner om lagstadgad skyldighet för politisk organisation att offentligt redovisa sin finansiering.

Första lagutskottet har till behandling förehaft två inom riksdagen väckta, till lagutskott hänvisade motioner, nr 88 i första kammaren av herr *Palm m. fl.* och nr 107 i andra kammaren av herr *Haglund m. fl.* I motionerna, vilka är likalydande, hemställes att riksdagen måtte i skrivelse till Kungl. Maj:t anhålla om utredning i syfte att få till stånd lagstadgad skyldighet för organisationer som bedriver politisk propaganda att årligen offentligt redovisa formerna för och omfattningen av sin finansiering.

Beträffande skälen för motionärernas hemställan får utskottet hänvisa till motionen II: 107.

Motionerna har varit föremål för remissbehandling.

Inledning

Svensk rätt saknar bestämmelser som direkt syftar till redovisning av politiska partiers och opinionsbildande organs finansiering. Eftersom politiska partier och sammanslutningar är ideella föreningar, är de i regel icke underkastade bestämmelserna i bokföringslagen. Av samma skäl blir ej heller de regler i aktiebolagslagen, som medger viss insyn i aktiebolag, tillämpliga på de politiska organisationerna.

Vissa lagbestämmelser, som på ett eller annat sätt anknyter till det nu aktuella spørsmålet, må emellertid här något beröras.

Tagande av utländskt understöd för propaganda, som syftar till att påverka den allmänna mening om statskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse, är straffbelagt jämlikt 8 kap. 10 § strafflagen. Vissa bestämmelser till skydd för utövandet av rösträtt återfinnes i 10 kap. 7 § samma lag. Straffskyddet avser emellertid endast omröstningen och icke den föregående debatten. Valhemligheten skyddas genom olika bestämmelser i riksdagsordningen samt i lagen om val till riksdagen och kommunala vallagen och vidare genom bestämmelser i strafflagen, 10 kap. 8 §, om straff för brott mot rösthemlighet. Nämnas må ock att aktiebolag och ekonomisk förening enligt gällande bestämmelser i aktiebolagslagen (76 §) resp. lagen om ekonomiska föreningar (20 §) ej äger använda tillgångar för ändamål som uppenbarligen är främmande för bolagets resp. föreningens verksamhet.

Dock äger bolags- resp. föreningsstämma använda tillgångar till allmännyttigt eller därmed jämförbart ändamål, såvitt det med hänsyn till ändamålets beskaffenhet, bolagets resp. föreningens ställning och omständigheterna i övrigt får anses skäligt. Beslut i strid med berörda förbud kan klandras. Någon offentlig kontroll över bestämmelsernas efterlevnad utövas däremot icke. Beträffande ideella föreningar saknas lagbestämmelser men enligt allmänna rättsgrunder torde i nyss berörda hänseende beträffande dessa gälla i huvudsak detsamma som för aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Slutligen må i förevarande sammanhang nämnas att, enligt vad utskottet inhämtat, ej heller dansk, finländsk eller norsk lag stadgar skyldighet för politiska partier att offentligen redovisa sin finansiering.

Tidigare riksdagsbehandling

Under de senare decennierna har vid upprepade tillfällen i riksdagen väckts förslag om att politiska partier skulle åläggas att offentligt redovisa inkomster och utgifter i och för sin verksamhet. Dessa förslag har 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 avsikten i första hand varit att skapa möjlighet till insyn i partiernas ekonomiska förhållanden över huvud taget. I något fall har det direkta syftet med de ifrågasatta åtgärderna varit att uppnå en begränsning av partiernas propagandakostnader.

Vid 1934, 1935, 1945 och 1946 års riksdagar framfördes motionsvis yrkanden om utredning, huruvida och under vilka förutsättningar politiska sammanslutningar bör åläggas att bokföra sina inkomster och utgifter samt att offentligen redovisa sina räkenskaper. De sålunda framförda yrkandena vann icke i något fall riksdagens bifall. I respektive utlåtanden i anledning av motionerna i ämnet framhölls bl. a. att föreskrifter om bokföringsskyldighet lätt skulle kunna kringgås, att offentliggörande av ifrågavarande uppgifter skulle kunna leda till förföljelser och trakasserier samt äventyra valhemligheten ävensom att det politiska livet genom den ifrågasatta skyldigheten skulle kunna komma att i viss mån ställas under administrativ kontroll.

Närmare redogörelse för ifrågavarande motioner och utskottsutlåtanden ävensom för vissa uttalanden i anslutning till angränsande frågor lämnas i första lagutskottets utlåtande nr 28 år 1949, vartill utskottet får hänvisa. I nämnda utlåtande lämnas jämväl en ingående redogörelse för en i justitiedepartementet år 1948 upprättad promemoria angående offentlig redovisning av politiska sammanslutningars och periodiska skrifers finansiering.

Frågan om redovisningsskyldighet för de politiska partiernas finansiering var senast före vid 1949 års riksdag (motionerna I: 162 och II: 202 samt II: 51). Vid samma riksdag väcktes även motioner vilkas syfte i första hand

var att nå en reducering av partiernas valkostnader (I: 2 och II: 1). I gemensamt utlåtande (nr 28) i anledning av nu nämnda motioner hemställde första lagutskottet, att riksdagen måtte begära utredning av frågan, huruvida organisationer som bedriver politisk propaganda bör åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa inkomster och utgifter. I reservation hemställdes att motionerna ej måtte föranleda någon åtgärd. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

I nyss berörda utlåtande, vari inledningsvis framhölls att partiernas valkostnader visat en oavbruten tendens att stiga, anfördes bl. a. följande.

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 ifrågakarande 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 avtog 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 ifrågakarande 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 öns-

kan 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 utgiftsidan 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 bli 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 åvägbringas 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.

Partifinansieringssakkunniga m. m.

I anledning av riksdagens ovan berörda beslut tillkallades i juni 1950 sakkunniga för att utreda frågan, huruvida organisationer, som bedriver politisk propaganda, bör bliva bokföringsskyldiga samt förpliktas att offentligen redovisa sina inkomster och utgifter. Åt samma sakkunniga uppdrogs jämväl att utreda frågan huruvida utgivare av periodiska skrifter bör åläggas skyldighet att offentligen redovisa hur skrifterna finansieras, varom riksdagen i skrivelse den 20 juni 1945 (nr 448) hemställt. De sakkunniga, *partifinansieringssakkunniga*, avgav betänkande den 11 december 1951 (»Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering», SOU 1951: 56).

I berörda betänkande har — utom annat — upptagits frågorna om vad som skall anses falla under begreppet politisk verksamhet och politisk propaganda, vilka bidrag och bidragsformer som i och för sig kan godtagas respektive betraktas som otillbörliga, vilken betydelse en offentlig redovisningsplikt skulle kunna få för valhemligheten och vilka risker för förföljelser och trakasserier en sådan skyldighet skulle kunna innefatta, vilken effektivitet den ifrågasatta lagstiftningen skulle kunna väntas få ävensom vissa särskilda frågor rörande utformningen av en eventuell lagstiftning i ämnet. I sistnämnda hänseende har de sakkunniga diskuterat omfattningen av lagstiftningen, redovisningshandlingarnas innehåll, kontrollen över redovisningens fullgörande, behovet av straffbestämmelser och bokföringsskyldighet.

De sakkunniga har vidare inhämtat vissa uppgifter rörande partiernas finansiering. Därvid har de sakkunniga sammanträtt med representanter för de i riksdagen företrädde politiska partierna, vilka var för sig lämnat uppgifter rörande respektive partis inkomster och utgifter. Sammanställningar av de sålunda anskaffade uppgifterna har fogats som bilagor till betänkandet. De sakkunniga har ock något berört frågan om frivillig redovisning av partiernas finansiering. För att få del av partiernas syn på denna fråga har de sakkunniga berett dem tillfälle att ange hur de ställer sig till frivillig offentlig redovisning av sina inkomster och utgifter. Till ledning i frågan vad en sådan redovisning kunde tänkas innehålla har de sakkunniga tillställt partierna ett förslag till schema däröver. Partierna har, upplyses det i betänkandet, i sina svar uttalat sig i positiv riktning även om de synts villiga till redovisning endast under vissa villkor om likformighet i redovisningens fullständighet m. m. Enligt de sakkunniga syntes man därför kunna på goda grunder hysa vissa förhoppningar om att partierna i förevarande fråga skulle komma till ett positivt resultat.

De sakkunniga har ställt sig avvisande till lagstiftning på förevarande område liksom till lagstadgad skyldighet för utgivare av periodisk skrift att offentligt redovisa hur skriften finansieras. I en sammanfattning av skälen för de sakkunnigas ståndpunkt i den förra frågan har *majoriteten av de sakkunniga* anfört följande.

Sådana förhållanden, som påfordra ingripande från lagstiftarens sida, synas icke föreligga. Principiellt torde det kunna vara värdefullt för medborgarna att få veta vem som står bakom en viss propaganda såsom ekonomiskt understödande. Med allt beaktande av önskvärdheten att förhindra utländskt inflytande över de svenska opinionsbildande organen ha de sakkunniga dock funnit den ifrågasatta lagstiftningen ur denna synpunkt icke vara det effektiva botemedlet. Den som är beredd att taga emot otillåtet understöd kommer icke att lämna riktiga uppgifter om källorna för finansieringen. Gällande lagstiftning om förräderibrott och tvångsmedel under förundersökningen erbjuda i varje fall större möjligheter att komma till rätta med dessa företeelser. Risk föreligger att en organisation, som till äventyrs mottagit utländskt understöd, med åberopande av en till formen riktig redovisning kan tillbakavisa misstankar såsom obefogade och med framgång använda sig härav i sin propaganda. Avgörande betänkligheter möta mot att stämpla anonyma bidrag såsom ur demokratisk synpunkt förkastliga.

Mot lagstiftningen kan vidare anföras. Redovisning av bidragsgivarnas namn torde få anses strida mot andan i och meningen med bestämmelserna om skydd för valhemligheten. Även när det gäller juridiska personer kan en sådan redovisning i vissa fall få samma effekt. Detta intrång i valhemligheten finna de sakkunniga vara en så allvarlig sak, att ytterst starka skäl måste förebringas för att offentliggörande likväl skall framtingas. Sådana skäl föreligga icke. Genom redovisning av namnen skulle partierna kunna förlora vissa bidrag för sin ur samhällets synpunkt önskvärda verksamhet. Man får icke bortse från riskerna för politiska förföljelser och trakasserier mot bidragsgivarna. Summarisk redovisning utan angivande av bidragsgivarnas namn skulle visserligen i de flesta fall eliminera dessa olägenheter men knappast lämna några egentligen nya upplysningar om finansieringen. För att nå syftet med redovisningsplikten äro summariska uppgifter icke tillräckliga.

Vid den praktiska utformningen av en lagstiftning yppa sig en del svårösta problem. Stor vikt bör fästas vid möjligheten att upprätthålla efterlevnaden av givna bestämmelser. Då rika tillfällen givas att kringgå lagbestämmelserna, synas dessa icke kunna erhålla det mått av effektivitet, som bör förefinnas för att respekten för desamma och för lagstiftningen överhuvud skall kunna upprätthållas. Redovisningsplikt skulle i en eventuell lag behöva avkrävas icke blott de politiska partiernas riks- samt distrikts- och kretsorganisationer utan även de lokala organisationerna samt ungdoms- och kvinnoförbunden ävensom andra organisationer, som ha till enda eller huvudsaklig uppgift att stödja en politisk organisation. Även enskilda personer, som driva någorlunda omfattande propagandaverksamhet, synas böra omfattas av redovisningsplikten. Det är ofrånkomligt att göra redogörelsen, särskilt beträffande inkomstposterna, synnerligen omfattande och noggrann. Möjligheterna att kringgå redovisningsplikten nödvändiggöra en ingående kontroll av lämnade uppgifter. En tidsödande genomgång av den uppgiftspliktiges räkenskaper kan visa sig påkallad. Dylik administrativ kontroll på ett viktigt område av det offentliga livet är främmande för demokratiska principer. Under vissa omständigheter kan en lagstiftning, som möjliggör sådan kontroll, komma att hindra partiernas rörelsefrihet. Lagstiftning i ämnet synes icke kunna undvara straffbestämmelser. Det merarbete och de kostnader, som redovisningsplikten torde åsamka de politiska partierna, skulle bli betydande. Härtill kommer att en redovisning, som

icke även omfattar det kanske viktigaste propagandamedlet, tidningspressen, — — — betydligt minskar i värde. Dessa förhållanden motivera ytterligare de sakkunnigas avvisande inställning till en lagstiftning.

Ehuru den redovisning, varom önskemål uttalats, icke synes böra åstadkommas genom lagstiftning, får det dock antagas, att de uppgifter om finansieringen under åren 1948 och 1949, som de sakkunniga genom partiernas tillmötesgående kunnat publicera, skola kunna medverka till att åstadkomma en önskvärd avspänning mellan de politiska partierna på denna punkt. Det torde efter vad som framkommit även finnas vissa utsikter att partierna skola komma att för framtiden kontinuerligt lämna allmänheten en viss inblick i formerna för sin finansiering.

Vad angår frågan om skyldighet för partierna att redovisa utgifterna för valpropagandan i syfte att åstadkomma en begränsning av valkostnaderna synes mot en sådan redovisning kunna framställas i stort sett samma invändningar som mot redovisningen av finansieringen i övrigt. Fortsatt arbete på den inslagna vägen med frivilliga överenskommelser om inskränkningar av propagandaverksamheten är att rekommendera.

Särskilt yttrande har avgivits av två kommittéledamöter, herrar *Sehlstedt* och *Frithiofson*, i vad avser frågan om redovisningsskyldighet för de politiska organisationerna. Dessa ledamöter fann en lagstiftning i ämnet i och för sig genomförbar, men ansåg att, sedan partierna till kommittén lämnat uppgifter rörande sin finansiering och då de visat benägenhet att eventuellt fortsätta med denna redovisning offentligt varje år, frågan om en lagstiftning skjutits i bakgrunden. En lagstiftning skulle visserligen sannolikt leda till större klarhet än den sålunda föreliggande frivilliga redovisningen, men då partierna själva visat vilja att klarlägga situationen, skulle, uttalas det i yttrandet, en lag närmast få karaktären av självändamål, vilket ej skulle gagna respekten för lagstiftarnas strävan.

Författningsutredningen har i betänkandet »Sveriges statsskick», del 2 (SOU 1963: 17) i frågan rörande finansieringen av de politiska partiernas verksamhet erinrat om den av partifinansieringssakkunniga verkställda undersökningen. Utredningen konstaterar, att de sakkunnigas förhoppningar att partierna genom frivillig redovisning skulle lämna allmänheten en viss inblick i formerna för sin finansiering ej till fullo infriats. Med hänsyn till att frågan om den politiska propagandans finansiering så relativt nyligen varit föremål för ställningstagande i vårt land, framhåller utredningen, har den ej ansett sig böra närmare ingå på dessa spørsmål. Endast beträffande några speciella frågor, kostnader för tryck av valsedlar samt för partigruppernas verksamhet i riksdagen, framlägger utredningen förslag, innebärande att det allmänna skall övertaga dessa kostnader.

Remissyttrandena

Tillfälle att yttra sig över motionerna har beretts *Högerpartiets riksorganisation*, *Folkpartiets huvudbyrå*, *Centerpartiets riksorganisation*, *Sveriges*

socialdemokratiska arbetareparti, Sveriges kommunistiska parti, Landsorganisationen i Sverige, Svenska arbetsgivareföreningen och Riksförbundet Landsbygdens folk.

Av remissinstanserna har endast *Kommunistiska partiet* direkt tillstyrkt den i motionerna begärda utredningen. Partiet erinrar om att det, då frågan tidigare behandlats, understött kraven på offentlig redovisning av partiernas finansiering. Sådan redovisning sker för Kommunistiska partiets vidkommande vid varje partikongress, som stadgeenligt hålles vart tredje år. Älägges partierna lagstadgad redovisningsskyldighet bör emellertid, framhåller partiet, statsverket bära de därmed förenade extra kostnaderna för partierna.

Socialdemokratiska partiet har såsom sitt yttrande i ärendet överlämnat utlåtande, som partistyrelsen avgivit över en till partiets kongress instundande juni väckt motion i samma fråga som den nu förevarande. I nämnda utlåtande framhåller styrelsen inledningsvis, att den helt delar i berörda motion uttalad uppfattning att det ur allmän demokratisk synpunkt vore av värde att klarlägga de politiska partiernas finansiering. I utlåtandet erinras därefter om den av partifinansieringssakkunniga verkställda utredningen. I anslutning därtill anföres att situationen är densamma nu som år 1951 men att ansträngningar göres och även framdeles bör göras för att finna vägar till en effektiv insyn. Vidare erinras om att partiet tillämpar en öppen redovisning och att partiet har för avsikt att även i fortsättningen förfara så. I beaktande av det stora värde ur demokratisk synpunkt som partiet tillmäter ett allmänt tillämpande av en sådan redovisning kommer frågan, framhålles det, att följas under noggrann bevakning av de möjligheter som kan tänkas erbjuda sig för väljarnas fulla insyn i de politiska partiernas finansiering. Utlåtandet utmynnar i en hemställan att partistyrelsen måtte få i uppdrag att också fortsättningsvis söka åtgärder som leder till att väljarna får sådan insyn som nyss sagts.

Landsorganisationen förklarar sig kunna för sin del instämma i motionärernas synpunkt om önskvärdheten av en öppen och offentlig redovisning men ifrågasätter om inte de politiska partierna — trots de hittills mindre goda erfarenheterna — borde ges ytterligare möjlighet att genom frivilliga överenskommelser göra en lagstiftning överflödigt. Enligt Landsorganisationens uppfattning skulle en lagstiftning på förevarande område komma att stöta på stora svårigheter, såväl med tanke på den praktiska utformningen som med avseende å tillämpningen. En lagstiftning bör därför övervägas endast om frivilighetens väg visar sig oframkomlig.

Övriga remissinstanser har uttryckligen avstyrkt bifall till motionerna.

Högerpartiets riksorganisation anför i sitt yttrande:

Högerpartiet bygger sin finansiering på dels avgifter från ett stort antal medlemmar, dels frivilliga bidrag från både medlemmar och andra givare.

Medlemsavgifternas storlek varierar men har efter det att Högerpartiets tidning *Medborgaren* numera ingår i årsavgiften överlag höjts väsentligt.

De frivilliga bidragen lämnas antingen direkt till Högerpartiets Riksorganisation eller till de särskilda länsförbunden. I vissa fall lämnas bidragen också direkt till lokala högerföreningar.

Riksorganisationen redovisar vid de vartannat år återkommande parti-stämmorna i sin då offentliga verksamhetsberättelse en översikt över organisationens samtliga utgifter och inkomster.

Enligt Riksorganisationens mening bör en ideell organisation, politisk eller annan, vilken finansierar sin verksamhet huvudsakligen genom medlemsavgifter och frivilliga bidrag, för vilka givaren icke åtnjuter skattefrihet, i princip ej åläggas skyldighet att offentligen redovisa detaljerade uppgifter angående denna finansiering. I praktiken skulle dessutom en redovisningsplikt i den form som åsyftas i motionerna medföra en betydande arbetsomgång utan att något väsentligt positivt syfte kunde ernås. Principiellt annorlunda skulle det ligga till om organisationen finansierades medelst statliga eller kommunala medel eller genom tvångsvis uttaxerade kontingenter.

Högerpartiets Riksorganisation anser sålunda att en redovisning av de politiska organisationernas finansiering i en form och efter de riktlinjer som anges i motionerna icke torde fylla någon väsentlig uppgift.

Folkpartiets huvudbyrå erinrar inledningsvis om vissa de partifinansieringssakkunnigas överväganden i ämnet samt anför därefter:

Under de sakkunnigas utredningsarbete hade från partiernas sida uttalats intresse för vissa summariska redovisningar av inkomster och utgifter årligen. Sådan redovisning gjordes också i viss omfattning av flertalet partier under åren efter betänkandets avgivande. Emellertid förekom stora skillnader i redovisningsmetoderna, beroende på att partierna hade olikartad redovisning av sina medlemmar och olika sätt att bokföra vissa inkomster. Medan sålunda Folkpartiet principiellt hade en mycket låg obligatorisk medlemsavgift och bokförde medlemmarnas ekonomiska tillskott därutöver under beteckningen »insamlingar» eller »bidrag», tillämpades avvikande system hos andra partier, t. ex. att samtliga tillskott från medlemmar bokfördes som »medlemsavgifter». Likaså förekom skillnader i betalningen av avgifter inom partiernas olika led. Följden blev att partierna nödgades antingen beräkna vad som var den ena eller andra sortens inkomster, eller lämna offentliga redovisningar, som icke var jämförbara med andra partiers. Svårigheterna att få exakta uppgifter om lokalorganisationernas inkomster gjorde, att vissa partier avstod från att redovisa dessa, hellre än att grunda redovisningen på osäkra antaganden.

De offentliga redovisningarna blev härigenom alltmer summariska eller upphörde. Motionärernas uppgift att f. n. endast socialdemokratiska partiet redovisar sina inkomster och utgifter är emellertid felaktig. Folkpartiet infogar årligen i sin tryckta verksamhetsberättelse en sammanställning av riksorganisationens inkomster och utgifter. Enär jämförbara data icke kunnat lämnas från alla partier, har folkpartiet numera upphört att sammanställa motsvarande uppgifter för anslutna valkretsförbund och lokalavdelningar.

I detta sammanhang bör understrykas, att den summariska redovisningen av inkomster och utgifter, som partierna under sakkunnigutredningens gång visade visst intresse att pröva, även av de sakkunniga förutsattes vara helt frivillig: »Det får anses ankomma på partierna själva att söka åstadkomma en sådan överenskommelse». Något direkt orsakssammanhang mellan den-

na ståndpunkt och utredningens avstyrkande av ett lagstadgat redovisningstvång av annat slag kan icke konstateras.

De argument mot en offentlig redovisning av partiernas finanser, som framlades i Partifinansieringssakkunnigas betänkande, äger full giltighet i dag. Sakkunniga genomlyste problemet så grundligt som över huvud torde vara möjligt. Ingenting nytt synes vara att vinna med en ny utredning.

Centerpartiets riksorganisation anser, att varken genom nu ifrågavarande motioner eller eljest framkommit något som tyder på att de av partifinansieringssakkunniga redovisade svårigheterna och olägenheterna skulle ha eliminerats eller minskat. En ny utredning kan därför ej antagas komma att tillföra saken något väsentligt nytt. Beträffande frågan om frivillig redovisning framhåller riksorganisationen, att ej någon framställning därom gjorts eller eljest hos organisationen givits uttryck för att ett intresse för en dylik redovisning skulle föreligga. Riksorganisationen förklarar sig emellertid för sin del beredd att lämna redovisning av det slag som på sin tid överlämnades till partifinansieringssakkunniga.

Arbetsgivareföreningen finner, att de av partifinansieringssakkunniga angivna skälen mot en lagstadgad redovisningsskyldighet av ifrågavarande slag bör tillmätas avgörande betydelse, och hemställer därför, att motionerna ej måtte föranleda någon åtgärd.

Riksförbundet Landsbygdens folk anför slutligen i sitt yttrande över motionerna:

Åsiktsfriheten och därmed rättigheten att öppet redovisa den politiska inställningen tillhör våra omistliga fri- och rättigheter. Samtidigt gäller att ingen kan tvingas att deklarerera sin politiska uppfattning. Rigorösa åtgärder vidtogs till skydd för valhemligheten vid allmänna val och även i övrigt söker samhället trygga den personliga integriteten. Enligt riksförbundets mening bör den som anonymt önskar ekonomiskt stödja ett visst politiskt parti kunna göra detta utan att riskera, att åtgärderna skall bringas till offentligheten. Om de politiska partierna skulle åläggas skyldighet att redovisa finansieringen av sin verksamhet skulle det knappast vara möjligt att behålla detta anonymitetsskydd.

Det är uppenbart att de olika politiska partierna tillämpar skilda metoder för att finansiera sin verksamhet och att man i vissa fall helt bygger på kollektivt insamlade medel. Behovet av personligt anonymitetsskydd blir givetvis mindre i sådant fall än när finansieringen sker genom frivilliga, personliga bidrag. Den uppgiftsskyldighet av det slag som föreslås i motionen synes ur allmän synpunkt i första hand vara av intresse i den mån det rör sig om bidrag från utlandet. Denna synpunkt anser dock riksförbundet f. n. inte böra tillmätas så stor vikt att motionen bör biträdas.

Utskottet

Frågan om lagstadgad skyldighet för de politiska partierna att offentligen redovisa hur deras verksamhet finansieras har vid ett flertal tillfällen förts fram i riksdagen. Efter att tidigare ha avvisat tanken på en sådan lagstift-

ning begärde riksdagen år 1949 i anledning av ett flertal motioner i ämnet utredning av frågan, huruvida organisationer som bedriver politisk propaganda bör åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa sina inkomster och utgifter. Partifinansieringssakkunniga, som verkställde den sålunda begärda utredningen, avgav år 1951 betänkande i ämnet. De ställde sig därvid av såväl principiella som lagstiftningstekniska skäl avvisande till en lagstadgad redovisningsskyldighet. Emellertid ansåg sig de sakkunniga kunna på goda grunder hysa vissa förhoppningar om en frivillig redovisning från partierna.

I förevarande motioner påpekas nu att frivillig redovisning icke kommit till stånd i den omfattning partifinansieringssakkunniga räknat med. Vidare framhålles att, då möjligheterna att på frivillig väg åstadkomma en tillfredsställande lösning av frågan synes vara uttömda, endast en lagstadgad redovisningsskyldighet torde kunna leda till önskat resultat. Motionärerna hemställer därför om en utredning i syfte att få till stånd lagstadgad skyldighet för organisationer, som bedriver politisk propaganda, att årligen offentligt redovisa formerna för och omfattningen av sin finansiering.

Utskottet intager för sin del i förevarande fråga den principiella ståndpunkten att det är värdefullt ur demokratisk synpunkt att — med allt beaktande av valhemligheten och den politiska friheten i övrigt — insyn beredes i huru de politiska partierna finansierar sin verksamhet. Emellertid torde mot en lagstiftning på området kunna andragas vissa betänkligheter. Vad härutinnan anförts av partifinansieringssakkunniga synes utskottet i allt väsentligt välgrundat.

Såsom framgår av ovan lämnad redogörelse har emellertid de politiska partierna frivilligt avgivit viss redovisning för åren 1948 och 1949 till partifinansieringssakkunniga. Någon fortlöpande, regelbunden och enhetlig redovisning synes ej därefter ha skett. Däremot redovisar partierna sina inkomster och utgifter antingen i årligen utgivna verksamhetsberättelser eller i samband med regelbundet återkommande större partisammankomster. Vad sålunda förekommer ger enligt utskottet anledning till antagande, att det föreligger en allmän beredvillighet hos partierna att på ett eller annat sätt redovisa sina ekonomiska förhållanden. Redan de uppgifter som nu lämnas torde vara av visst värde för bedömningen av hur ett politiskt parti finansierar sin verksamhet. Emellertid är det uppenbart att de tillämpade redovisningsformerna är behäftade med vissa brister. Härvidlag är främst att märka att de lämnade uppgifterna ej är av sådan enhetlig beskaffenhet, att de lämpar sig som jämförelsematerial. Vidare saknas enhetliga normer för publicering av de olika partiernas redovisningar.

Mot bakgrunden av vad som förekommit i denna sak synes det utskottet som om spørsmålet rörande en tillfredsställande redovisning närmast är en fråga om att få till stånd lämpliga och praktiska arrangemang för en sådan. När det gäller att undanröja de ovan påtalade bristerna synes det

vara en framkomlig väg att partierna träffar överenskommelse om sättet och tiden för redovisningen. I detta hänseende förefaller det ligga nära till hands att man återanknyter till den tidigare redovisningen till partifinansieringssakkunniga. Enligt utskottets mening bör det kunna förväntas, att partiernas ledningar, sedan hithörande frågor nu åter aktualiserats, kommer att bemöda sig om att få till stånd erforderliga överenskommelser om formerna för redovisningen.

Skulle det emellertid uppkomma svårigheter för partierna att åstadkomma sådana överenskommelser, synes det böra ankomma på Kungl. Maj:t att överväga, huruvida något initiativ bör tagas i syfte att främja en lösning av det redovisningsproblem, varom här är fråga.

Vad sålunda anförts synes böra givas Kungl. Maj:t till känna.

Utskottet får alltså hemställa,

att riksdagen i anledning av förevarande motioner, I: 88 och II: 107, måtte giva Kungl. Maj:t till känna vad utskottet ovan anfört.

Stockholm den 9 april 1964

På första lagutskottets vägnar:

INGRID GÄRDE WIDEMAR

Vid detta ärendes behandling har närvarit

från första kammaren: fröken Mattson, herrar Wikner, Ferdinand Nilsson, Hilding, Hjorth, Nyman, fröken Ljungberg och herr Palm;

från andra kammaren: fru Gärde Widemar, herr Landgren, fru Johansson, herrar Östrand, Ekström i Björkvik, Gustafsson i Borås, Larsson i Norderön och Svenungsson.