

Nr 41

Konstitutionsutskottets betänkande med anledning av motion om lagstadgad skyldighet för politiska partier att redovisa bidrag från juridiska personer.

Motionen

I motionen 1973:974 av herr Nordberg m. fl. (s) hemställs:

”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t pekar på nödvändigheten av att aktualisera frågan om lagstadgad skyldighet för politiska partier att offentligt redovisa bidrag från juridiska personer.”

I motionen anförs att demokratin kräver en öppen redovisning av relationerna mellan partierna och olika juridiska personer. Motionärerna framhåller vidare att riksdagen 1964 vid behandlingen av frågan om krav på partiernas redovisning av inkomster inte ansåg någon lagstiftning på detta område lämplig utan att frågan borde kunnat lösas genom frivilliga överenskommelser mellan partierna. Enligt motionärerna har dock inte någon förbättring av den offentliga redovisningen av partiernas finanser skett under de nio år som gått sedan detta riksdagsuttalande.

Partifinansieringssakkunniga m. m.

Förslag om att politiska partier skall åläggas att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen. Vid 1934, 1935, 1945, 1946 och 1949 års riksdagar framfördes motionsvis yrkanden om utredning i ämnet. Fram till 1949 avslog riksdagen samtliga dessa yrkanden. Vid 1949 års riksdag däremot hemställde första lagutskottet i sitt utlåtande (1LU 1949:28) att riksdagen skulle begära utredning av frågan huruvida organisationer som bedriver politisk propaganda borde åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa sina inkomster och utgifter. Riksdagen biföll utskottets hemställan.

Med anledning av riksdagens ovan nämnda beslut tillkallades i juni 1950 partifinansieringssakkunniga vilka 1951 avgav betänkandet ”Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering” (SOU 1951:56). De sakkunniga ställde sig avvisande till tanken på en lagstadgad skyldighet för partierna att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter. De sakkunniga anförde (s. 59) bl. a.:

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 framtvingas. 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 egentliga 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 svårlösta 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 synes 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.

I samband med utredningsarbetet hade kommittén från de politiska partierna erhållit vissa uppgifter angående partiernas finanser. Partierna hade också enligt de sakkunniga ställt sig positiva till en mer omfattande frivillig redovisning av sina finansiella förhållanden under förutsättning att enighet om vissa villkor om likformighet i redovisningens fullständighet m. m. kunde uppnås. De sakkunniga ansåg därför att förutsättningar borde föreligga för att partierna även utan lagstiftning i framtiden kontinuerligt skulle komma att lämna allmänheten en viss inblick i formerna för sin finansiering. Två av de sakkunniga anförde i ett särskilt yttrande att de fann en lagstiftning i ämnet i och för sig genomförbar men att frågan om en lagstiftning skjutits i bakgrunden sedan partierna till kommittén lämnat uppgifter rörande sin finansiering och då de visat benägenhet att eventuellt fortsätta med denna redovisning offentligt varje år.

Frågans behandling vid senare riksdagar

Frågan om de politiska partierna skall åläggas att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter har sedan 1951 behandlats av riksdagen 1964, 1966 och 1968. I första lagutskottets utlåtande 1964 (1LU 1964:19) lämnas en utförlig redovisning av frågans tidigare riksdagsbehandling och av partifinansieringssakkunnigas betänkande.

Utskottet anförde som sin principiella uppfattning att det är värdefullt ur demokratisk synpunkt att insyn beredes i hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet, men att betänkligheter kunde andragas mot lagstiftning på området. Utskottet framhöll att partierna redovisar sina inkomster och utgifter antingen i årligen utgivna verksamhetsberättelser eller i samband med regelbundet återkommande större partisammanskomster. Vidare anförde utskottet (s. 11):

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 frågan 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 redovisning.

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.

I enlighet med utskottets enhälliga hemställan gav riksdagen Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anförde.

Frågan angående lagstiftning om skyldighet för de politiska partierna att redovisa bidrag från juridiska personer aktualiserades även i tre motioner vid 1966 års riksdag. I sitt utlåtande (KU 1966:15) hänvisade konstitutionsutskottet till första lagutskottets ovan citerade utlåtande samt anförde att efter 1964 beslutet om statsbidrag till de politiska partierna tillkommit. En av de grundprinciper på vilka detta beslut byggde var att någon som helst statlig kontroll av medelsanvändningen inte skulle förekomma. Utskottet avstyrkte därför i motionerna framförda yrkanden om utredning rörande partiernas inkomster och utgifter. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets utlåtande.

Principen att någon offentlig kontroll inte skall förekomma av hur partierna använder partistödet har sedan inte ifrågasatts när partistödet diskuterats inom riksdagen. 1971 års partistödutredning utgick i enlighet med sina direktiv från att denna princip skulle ligga fast. Vid behandlingen av propositionen 1972:126 med förslag till lag om statligt stöd till politiska partier, vilken byggde på utredningens förslag, föranledde

principen ingen kommentar från konstitutionsutskottets sida (KU 1972:55).

I detta sammanhang kan erinras om att frågan om offentlig redovisning av hur partierna finansierar sin verksamhet togs upp i en interpellation av herr Haglund (s) vid 1968 års riksdag. I sitt svar anförde chefen för justitiedepartementet, statsrådet Kling, den 20 maj 1968 bl. a.:

En frivillig lösning av redovisningsfrågan i överensstämmelse med riksdagens önskemål är enligt min mening att föredra. Men jag vill inte utesluta att man kan nå vissa resultat genom lagstiftningsåtgärder utan att inkräkta på valhemligheten eller andra demokratiska värden. Denna fråga kommer att undersökas närmare i lämpligt sammanhang.

Utskottet

Frågan om en offentlig redovisning av hur de politiska partierna finansierar sin verksamhet har behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen. I början av 1950-talet blev frågan — efter initiativ av riksdagen — föremål för utredning av partifinansieringssakkunniga. Av principiella och lagstiftningstekniska skäl ansågs frågan inte böra lösas genom lagstiftning. Enligt de sakkunniga borde i stället goda förutsättningar föreligga för frivilliga överenskommelser mellan partierna angående en mer omfattande offentlig redovisning av formerna för partiernas finansiering.

Vid riksdagsbehandlingen av motioner i ämnet 1964 uttalade riksdagen att frågan om en offentlig redovisning av partiernas inkomster i första hand borde lösas genom frivilliga överenskommelser mellan de politiska partierna. Skulle svårigheter uppstå för partierna att åstadkomma sådana överenskommelser ansåg riksdagen att Kungl. Maj:t borde överväga om något initiativ skulle tas för att i annan ordning främja lösningen av dessa redovisningsproblem.

I motionen framhålls att några överenskommelser av det slag som åsyftades i riksdagsuttalandet från 1964 inte har kommit till stånd. Motionärerna hemställer därför att riksdagen hos Kungl. Maj:t aktualiserar frågan om lagstadgad skyldighet för politiska partier att offentligt redovisa bidrag från juridiska personer.

Utskottet anser att det är av stort allmänt intresse att väljarna får kännedom om vilka organisationer, företag och andra juridiska personer som ger ekonomiskt stöd till de olika politiska partierna. Den allmänna debatt som förts bl. a. i samband med valrörelserna har visat att informationen hittills i detta avseende varit otillräcklig. Det är därför enligt utskottets mening av stort värde om en bättre offentlig redovisning härvidlag kunde komma till stånd.

Beträffande formerna för en sådan redovisning anser utskottet i likhet med vad riksdagen tidigare uttalat att en frivillig överenskommelse därom mellan partierna är att föredra. Då emellertid några överenskommelser mellan partierna inte kommit till stånd anser utskottet att tiden nu är mogen att ånyo överväga om en lagstiftning i ämnet bör införas.

Frågan fordrar emellertid ingående överväganden av principiell och lagteknisk natur.

Mot tanken att genom lagstiftning ålägga partierna att offentligt redovisa olika juridiska personer som bidragsgivare har anförts att en redovisningsskyldighet lätt skulle kunna komma i konflikt med valhemligheten. Enligt utskottet är det en självklar förutsättning för en lagstiftning på detta område att valhemligheten inte äventyras.

Exempel från andra länder där partierna i lag ålagts redovisningsskyldighet för sina inkomster visar att det är svårt att utforma lagregler i ämnet som inte kan kringgå. En lagreglering som i praktiken lätt kan sättas åt sidan är självfallet av föga värde.

Allmän enighet råder i vårt land om att det ur demokratisk synpunkt är angeläget att de politiska partierna själva får besluta om sin organisation och sina inre arbetsförhållanden. Detta måste beaktas vid prövning av frågan om en lagstadgad redovisningsskyldighet för partierna bör införas.

Vad utskottet anført bör ges Kungl. Maj:t till känna.

Med hänvisning till det ovan anförda hemställer utskottet

att riksdagen med anledning av motionen 1973:974 som sin mening ger Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anført angående utredning om införande av skyldighet för de politiska partierna att offentligt redovisa finansieringen av sin verksamhet.

Stockholm den 30 oktober 1973

På konstitutionsutskottets vägnar

HILDING JOHANSSON

Närvarande: herrar Johansson i Trollhättan (s), Henningsson (s), fru Thunvall (s), herrar Hernelius (m), Boo (c), Sten Andersson i Stockholm (s), Ahlmark (fp), Svensson i Eskilstuna (s), Pettersson i Örebro (c), Bergqvist (s), Werner i Malmö (m), Karlsson i Malung (s), Fiskesjö (c), Norrby i Åkersberga (fp) och Olsson i Edane (s).

Reservation

av herrar Hernelius (m) och Werner i Malmö (m) vilka ansett att femte stycket i utskottets yttrande bort ha följande lydelse:

Beträffande formerna — — — (=utskottet) — — — bör införas. Utskottet är medvetet om att detta ställningstagande kan få konsekvenser på ett annat område som också gäller partiernas verksamhet och finansiering nämligen kollektivanslutningen av medlemmar till partierna. Tanken på en lagstiftning härom har ibland avböjts just under hänvisning till att frivilliglinjen först bör provas innan man tillgriper lagstiftning.

Särskilt yttrande

av herrar Boo (c), Ahlmark (fp), Pettersson i Örebro (c), Fiskesjö (c) och Norrby i Åkersberga (fp):

Den 6 juni 1973 gjorde riksdagen följande uttalande om kollektivanslutningen:

Individens rätt att fritt och självständigt välja politiskt parti är grundläggande för demokratin. Utskottet kan därför av principiella skäl inte acceptera kollektiv anslutning av människor till politiskt parti. Reservationsrätt för den enskilde förändrar ingenting av uppfattningen i denna demokratiskt grundläggande fråga.

Nuvarande missförhållanden bör icke i första hand förändras genom lagstiftning utan genom åtgärder från partiernas egen sida. Det är utskottets förhoppning att det genom opinionsbildning mot kollektivanslutningen skall visa sig vara möjligt att förmå partierna att själva bringa detta förfarande ur världen, så att som medlemmar endast registreras personer, som individuellt begär inträde i partiet.

Det är glädjande att riksdagen för mindre än fem månader sedan gjorde detta ställningstagande. Vi utgår från att det skall påverka utvecklingen så att kollektivanslutningen av medlemmar till politiskt parti inte längre tillämpas. Det är därför vare sig önskvärt eller nödvändigt att vid behandlingen av det ärende, som detta betänkande gäller, begära ett nytt uttalande av riksdagen med en delvis annan innebörd än det som gjordes den 6 juni.