Konstitutionsutskottets betänkande

1979/80:22

med anledning av motion om öppen redovisning av de politiska partiernas finansiering

Motionen

I motionen 1978/79:1089, yrkande 3, av Gösta Bohman m. fl. (m) hemställs att "riksdagen hos regeringen anhåller om utredning och förslag om öppen redovisning av de politiska partiernas finansiering". I motiveringen, som återfinns i motionen 1978/79:1108 (s. 296), anförs bl. a. att den av riksdagen tidigare efterfrågade utredningen om partiernas finansiering snarast bör tillsättas. Vidare bör enligt motionen en frivillig överenskommelse mellan de politiska partierna om öppen redovisning av samtliga bidrag från juridiska personer snarast träffas.

Frågans tidigare behandling

Tidigare riksdagsuttalanden m. m.

Förslag om att politiska partier skall åläggas att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter väcktes i riksdagen vid flera tillfällen under 1930- och 1940-talen. Fram till 1949 avslog riksdagen yrkanden om utredning i ämnet. Vid 1949 års riksdag bifölls emellertid motioner med önskemål om utredning av frågan om organisationer som bedriver politisk propaganda borde åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa sina inkomster och utgifter. Frågan utreddes av partifinansieringssakkunniga som år 1951 avlämnade betänkandet Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering (SOU 1951:56). De sakkunniga ställde sig avvisande till en lagstadgad skyldighet för partierna att offentligt redovisa sina inkomster och utgifter. Enligt de sakkunniga hade partierna 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 utan lagstiftning i framtiden kontinuerligt skulle komma att lämna allmänheten viss inblick i formerna för sin finansiering.

Sedan 1951 har frågan aktualiserats genom motioner vid tre tillfällen, nämligen åren 1964, 1966 och 1973. I första lagutskottets utlåtande 1964 (1LU 1964:19) anförde utskottet som sin principiella uppfattning att det är värdefullt från demokratisk synpunkt att bereda insyn i finansieringen av de politiska partiernas verksamhet. Betänkligheter kunde dock enligt utskottet anföras 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 partisammankomster. Utskottet antog därför att det förelåg en allmän beredvillighet hos partierna att på ett eller annat sätt redovisa sina ekonomiska förhållanden. Problemet var enligt utskottet emellertid att de lämnade uppgifterna inte lämpade sig för jämförelse mellan partierna och att det saknades enhetliga normer för publicering av de olika partiernas redovisningar. Utskottet ansåg att en framkomlig väg var att partierna träffade överenskommelse om sättet och tiden för redovisningen. Enligt utskottet kunde det förväntas att partiernas ledningar skulle bemöda sig om att få till stånd erforderliga överenskommelser om formerna för redovisning. Utskottet tillade emellertid att om det skulle uppkomma svårigheter för partierna att åstadkomma sådana överenskommelser fick det ankomma på Kungl. Maj:t att överväga om något initiativ borde tas i syfte att främja en lösning av redovisningsproblemet.

I enlighet med utskottets enhälliga hemställan gav riksdagen Kungl. Maj:t till känna vad utskottet anfört (rskr 1964:154). Några åtgärder med anledning av denna riksdagsskrivelse har regeringen ej vidtagit. Skrivelsen anges i den senaste redogörelsen för behandlingen av riksdagens skrivelser (skr 1978/79:102) som ännu ej slutbehandlad.

Frågan om redovisning av partiernas finansiering m. m. aktualiserades även i motioner vid 1966 års riksdag. I sitt utlåtande (KU 1966:15) hänvisade konstitutionsutskottet till första lagutskottets betänkande från 1964 samt framhöll 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 enhälligt i motionerna framförda yrkanden om utredning rörande partiernas inkomster och utgifter. Riksdagen beslöt i enlighet med utskottets förslag.

I detta sammanhang bör nämnas att principen att det inte skall förekomma någon offentlig kontroll av hur partierna använder partistödet inte har ifrågasatts när partistödet senare diskuterats i riksdagen. 1971 års partistödsutredning utgick i enlighet med sina direktiv från att denna princip skulle ligga fast. Vid behandlingen av prop. 1972:126 med förslag till lag om statligt stöd till politiska partier, vilken överensstämde med utredningens förslag, föranledde principen ingen kommentar från utskottets sida (KU 1972:55).

I motionen från 1973 framhölls att några överenskommelser av det slag som åsyftades i riksdagsuttalandet 1964 inte hade kommit till stånd. Motionärerna hemställde därför att riksdagen hos regeringen aktualiserade frågan om lagstadgad skyldighet för politiska partier att offentligt redovisa bidrag från juridiska personer. Utskottet (KU 1973:41) ansåg 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 partierna. Det var därför värdefullt om en bättre offentlig redovisning kunde komma till

stånd. Enligt utskottet var i likhet med vad riksdagen tidigare uttalat en frivillig överenskommelse mellan partierna att föredra. Då emellertid några överenskommelser mellan partierna inte kommit till stånd ansåg utskottet att tiden nu var mogen att ånyo överväga om en lagstiftning i ämnet borde införas. Enligt utskottet fordrade emellertid frågan ingående överväganden av principiell och lagteknisk natur. Utskottet fortsatte härefter:

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 kringgås. 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.

Utskottet föreslog att riksdagen borde ge regeringen till känna vad utskottet anfört. En reservation (2 m) avgavs beträffande viss del av utskottets yttrande. Enligt reservanterna borde utskottet ha förklarat att dess ställningstagande för förnyade överväganden beträffande lagstiftning i ämnet kunde få konsekvenser på ett annat område som också gällde partiernas verksamhet och finansiering, nämligen kollektivanslutningen av partimedlemmar. Tanken på en lagstiftning härom hade enligt reservationen ibland avböjts just under hänvisning till att frivilliglinjen först bör prövas innan man tillgriper lagstiftning. I ett särskilt yttrande (3 c, 2 fp) erinrades om att riksdagen mindre än fem månader tidigare gjort ett uttalande om kollektivanslutningen och att det därför var varken önskvärt eller nödvändigt att begära ett nytt uttalande av riksdagen med en delvis annan innebörd än det tidigare.

Riksdagen biföll utskottets hemställan (rskr 1973:292). Inte heller denna riksdagsskrivelse har föranlett några åtgärder från regeringens sida. Skrivelsen betecknas som ännu ej slutbehandlad.

Från senare år kan vidare nämnas att riksdagen våren 1976 (prop. 1975/76:174, JuU 46) beslöt avskaffa stadgandet i 19 kap. 13 § brottsbalken enligt vilket "den som av främmande makt eller någon som handlar i dess intresse tar emot pengar eller annan egendom för att genom utgivande eller spridande av skrifter eller på annat sätt påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse" straffades för tagande av utländskt understöd.

Interpellationer och frågor

En interpellation och två frågor som behandlat de politiska partiernas finansiering har besvarats i riksdagen under senare år.

Hösten 1975 frågade herr Werner i Tyresö (vpk) justitieministern om han var beredd att framlägga förslag till lagstiftning angående redovisningsskyldighet för penningbidrag till de politiska partierna och om deras anslag och bidrag till andra organisationer. Dåvarande justitieministern Geijer besvarade denna interpellation den 18 november (prot. 1975/76 nr 23 s. 111–127) gemensamt med en interpellation från herr Björck i Nässjö (m), som frågat statsministern om denne ville dels lämna en redogörelse för det verkliga händelseförloppet när medel överfördes från Västtyskland och från en svensk facklig organisation till Finland för att användas där i fackliga valsammanhang, dels ge sin principiella syn på frågan om mottagande av bidrag från utländsk källa till politisk eller facklig organisation liksom lämnande av sådana bidrag till utlandet.

Beträffande herr Björcks interpellation framhöll justitieministern först att det enligt hans mening inte ankom på statsministern eller annat statsråd att i interpellationssvar lämna redogörelse för händelseförloppet vid överförandet av medel till Finland. I principfrågan hänvisade justitieministern till att utredningen för översyn av brottsbalkens bestämmelser om brott mot rikets säkerhet föreslagit upphävande av den straffbestämmelse, tillkommen under andra världskriget, som avser tagande av utländskt understöd. Justitieministern ansåg mycket tala för utredningens förslag i denna del.

Beträffande herr Werners interpellation refererade justitieministern riksdagens ställningstagande till frågan om en offentlig redovisning av de politiska partiernas finansiering hösten 1973 och förklarade att frågan fick övervägas av regeringen i lämpligt sammanhang. Justitieministern ställde sig däremot avvisande till tanken på en lagstiftning angående redovisningsskyldighet för partiernas anslag och bidrag till andra organisationer.

Svaren föranledde ett längre meningsutbyte.

I januari 1976 ställde herr Werner i Tyresö (vpk) med anledning av en inträffad händelse ånyo en fråga till justitieministern om införande av lagstadgad skyldighet för politiskt parti att redovisa penningbidrag. Justitieministern förklarade att ingenting inträffat som gett honom anledning att göra någon annan bedömning än i november (prot. 1975/76 nr 57 s. 79–80).

I maj 1977 frågade herr Hellström (s) statsminister Fälldin om han hade för avsikt att ta initiativ som syftade till en avveckling av bidrag till regeringspartier från privata företag. Statsministern anförde i sitt svar att av regeringspartierna tar centerpartiet och folkpartiet inte emot några bidrag från företag. Vidare hade moderata samlingspartiet förklarat hösten 1976 att partiet hade för avsikt att avstå från sådana bidrag efter utgången av år 1977. Någon anledning till att ta initiativ i denna fråga fanns enligt statsministern inte (prot. 1976/77 nr 141 s. 205–208).

Utskottet

Frågan om en offentlig redovisning av de politiska partiernas finansiering har behandlats av riksdagen vid åtskilliga tidigare tillfällen. Våren 1964 uttalade riksdagen att frågan i första hand borde lösas genom frivilliga överenskommelser mellan partierna. Mot bakgrund av att några sådana överenskommelser inte kommit till stånd förklarade riksdagen år 1973 i ett tillkännagivande till regeringen att tiden var mogen för förnyade överväganden om lagstiftning i ämnet. I sitt av riksdagen godkända betänkande framhöll konstitutionsutskottet att frågan fordrade ingående överväganden av principiell och praktisk natur. I motionen föreslås att riksdagen på nytt skall anhålla hos regeringen om utredning och förslag om öppen redovisning av de politiska partiernas finansiering.

Utskottet konstaterar att ett uttalande av den innebörd som föreslås i motionen gjordes år 1973. Något nytt uttalande är därför inte erforderligt.

Utskottet hemställer

att riksdagen förklarar motionen 1978/79:1089, yrkande 3, besvarad med vad utskottet anfört.

Stockholm den 27 november 1979

På konstitutionsutskottets vägnar
BERTIL FISKESJÖ

Närvarande: Bertil Fiskesjö (c), Hilding Johansson (s), Anders Björck (m), Torkel Lindahl (fp), Olle Svensson (s)*, Per Unckel (m)*, Gunnar Biörck i Värmdö (m), Kurt Ove Johansson (s), Bengt Kindbom (c), Daniel Tarschys (fp)*, Kerstin Nilsson (s), Britta Hammarbacken (c), Sture Thun (s), Bo Södersten (s)* och Hans Gustafsson (s)*.

* Ej närvarande vid justeringen.

