



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2012

x. A

S. O. U.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951:56
JUSTITIEDEPARTEMENTET



OM OFFENTLIG REDOVISNING
AV DEN POLITISKA PROPAGANDANS
FINANSIERING

*Partifinansieringssakkunnigas
betänkande*

STOCKHOLM
1951

Statens offentliga utredningar 1951

Kronologisk förteckning

1. Statligt stöd åt svensk filmproduktion. Beckman. 73 s. **Fi.**
2. Försvarets personaltjänst. Kihlström. 166 s. **Fö.**
3. Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnväg. Victor Pettersson. 139 s. **K.**
4. Antagningen av medicine studerande m. fl. Kihlström. 123 s. **E.**
5. Förslag till naturskyddslag m. m. Haeggström. 212 s. **Jo.**
6. Näringslivets lokalisering. Appelberg, Uppsala. 245 s. **H.**
7. Principer för djurartsgrupperingen. Kihlström. 116 s. **C.**
8. Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. Norstedt. 304 s. **I.**
9. 1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publiceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiëfrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. Svenska Tryckeriaktiebolaget. 332 s. **E.**
10. Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. Victor Pettersson. 171 s., 3 pl. **K.**
11. Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stermaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. Av K. Åmark. Idun. 338 s. **H.**
12. Promemoria med förslag till allmän verkstadsdag. Katalog och Tidskriftstryck. 68 s. **Ju.**
13. 1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studiekostnadens behandling i beskattningshänseende. Marcus. 79 s. **Fi.**
14. Landsbygdeelektrifieringens utbredning år 1950. Idun. 47 s. **K.**
15. Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barn tillsyn. Victor Pettersson. 641 s., 6 pl. **S.**
16. Filmcensuren. Betänkande 1. Beckman. 95 s. **E.**
17. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. Beckman. 233 s. **I.**
18. Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. Norstedt. 7 s. **Fi.**
19. SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. Gummesson. 89 s. **I.**
20. Betänkande med förslag till ny ägofredslagstiftning. Beckman. 143 s. **Jo.**
21. Kejnekommissionens utredning. Norstedt. 313 s. **Ju.**
22. Förslag till sjömanslag m. m. Marcus. 106 s. **H.**
23. Socialvårdskommitténs betänkande 18. Utredning och förslag angående begravningshjälpsförsäkring. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 43 s. **S.**
24. Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. Beckman. 55 s. **Fi.**
25. Socialvårdskommitténs betänkande 19. Utredning och förslag angående yrkeskadeförsäkringslag m. m. Kihlström 55*, 443 s. **S.**
26. Vatten- och avloppsfrågan. Beckman. XIV, 597 s. **K.**
27. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. Idun. 722 s. **H.**
28. Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 2. Bilagor. Idun. 549 s. **H.**
29. Skolöverstyrelsens organisation. Victor Pettersson. 358 s. **E.**
30. Ekonomisitt långtidsprogram 1951—1955. Marcus. 200 s. **Fi.**
31. Den utonprocessuella rättshjälpen åt mindre medelade. Norstedt. 116 s. **Ju.**
32. Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. Av K.-G. Ljungdahl. Gummesson. 73 s. **H.**
33. 1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m. m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. Kihlström. 120 s. **I.**
34. Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. Katalog och Tidskriftstryck. XVI, 679 s. **I.**
35. Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustriens material. Av N. Tengvik. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 284 s. **S.**
36. Arkiv- och biblioteksfilming. Appelberg, Uppsala. 114 s. **E.**
37. Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m. m. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 116 s. **E.**
38. Skor. Beckman. 347 s. **H.**
39. Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. Beckman. 120 s. **Jo.**
40. Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. Kihlström. 149 s., 4 kartor. **Ju.**
41. Ungdomens möter samhället. Ungdomsvårdskommitténs slutbetänkande. Beckman. 221 s. **Ju.**
42. Betänkande med förslag till utlänningslag m. m. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 305 s. **Ju.**
43. 1944 års nykterhetskommitté. 1. Statistiska undersökningar kring alkoholfrågan. Appelberg, Uppsala. 348 s. **Fi.**
44. 1944 års nykterhetskommitté. 2. Verkan på den mänskliga organismen av maldrycker med olika alkoholhalt. Av L. Goldberg. Appelberg, Uppsala. 148 s. **Fi.**
45. 1950 års folkpensionsrevision. Avdragsregler och bostadstillägg. Victor Pettersson. 164 s. **S.**
46. Betänkande med förslag angående flyttning av Stockholms örlogsbas till Stockholms södra skärgård. Katalog och Tidskriftstryck. 102 s., 2 kartor. **Fö.**
47. Anstaltsvårdades rätt till folkpension m. m. Falu Nya Boktryckeri, Falun. 154 s. **S.**
48. Betänkande angående skol- och yrkeshem för barn med komplicerad utvecklingshämning. Katalog och Tidskriftstryck. 144 s. **I.**
49. Turisttrafiken från utlandet. Norstedt. 235 s. **H.**
50. Den prekliniska tandläkarutbildningens ordnande. Appelberg, Uppsala. 64 s. **E.**
51. 1949 års skatteutredning. Betänkande angående den statliga direkta beskattningen. Beckman. 400 s. **Fi.**
52. Betänkande med förslag till lag om fördelning i vissa fall av kostnader för anordningar i korsning av järnväg och väg m. m. Sydsvenska Dagbladet, Malmö. 72 s. **Ju.**
53. Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 7 angående patient-, personal-, förräds- och medelsredovisningen vid lasarett. Kihlström. 64 s. **I.**
54. Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt. Katalog och Tidskriftstryck. 198 s. **S.**
55. Betänkande med utredning och förslag angående sammanförande och organisation av i Stockholm befintliga arkeologiska samlingar från Medelhavsländerna, Främre Orienten och Östasien. Av S. Curman. Gummesson. 80 s. **E.**
56. Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering. Berlingska Boktryckeriet, Lund. 83 s. **Ju.**

Anm. Om särskild tryckort ej anges, är tryckorten Stockholm. Bokstäverna med fetstil utgöra begynnelsebokstäverna till det departement, under vilket utredningen avgivits, t. ex. **E.** = eklelesiastikdepartementet, **Jo.** = jordbruksdepartementet.

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR 1951: 56
JUSTITIEDEPARTEMENTET



OM OFFENTLIG REDOVISNING
AV DEN POLITISKA PROPAGANDANS
FINANSIERING

*Partifinansieringssakkunnigas
betänkande*

LUND 1951
BERLINGSKA BOKTRYCKERIET



STATENS OFFENTLIGA TRYCKERIEN 1921:52
LIT. 1000



OM OFFENTLIG REDOVISNING
AV DEN POLITISKA PROPAGANDANS
FINANSIERING

Politiska samfundets utredning
beträffande

1921:52
LIT. 1000

Innehåll

<i>Skrivelse till departementschefen</i>	5
<i>De sakkunnigas uppdrag</i>	6

FÖRSTA AVDELNINGEN

<i>Svensk och utländsk rätt i ämnet</i>	9
I. Stadganden i svensk lagstiftning som beröra utredningen	9
II. Utländsk lagstiftning	15

ANDRA AVDELNINGEN

<i>Om skyldighet för politiska organisationer att föra böcker och redovisa sin finansiering</i>	22
I. Politisk verksamhet och politisk propaganda	22
II. Vissa uppgifter rörande de politiska partiernas finansiering	26
III. Obehöriga inflytelser på opinionsbildningen	28
IV. Äventyrande av valhemligheten och risk för trakasserier	33
V. Effektiviteten av en lagstiftning	38
VI. Särskilda frågor rörande utformningen av en eventuell lagstiftning i ämnet	39
Omfattningen av lagstiftningen	39
Uppgifter i redovisningshandlingarna	42
Kontroll över redovisningens fullgörande	43
Frågan om straffbestämmelser	44
Bokföringsskyldighet	45
Av redovisningen föranlett merarbete och kostnader	46
VII. Begränsningen av valkostnaderna	46
VIII. Frivillig redovisning av partiernas finansiering	47

TREDJE AVDELNINGEN

<i>Om skyldighet för utgivare av periodisk skrift att redovisa hur skriften finansieras</i>	48
I. Tidningarnas ägare och de politiska partierna	48
II. Kollision med tryckfrihetsförordningen	50
III. Behovet av lagstiftningen	54
IV. Invändningar ur praktisk synpunkt	55
Effektiviteten av lagstiftningen	55
Räckvidden av lagstiftningen	56
Kontroll över redovisningens fullgörande	57
Affärshemligheter	57
<i>Sammanfattning</i>	59
<i>Särskilt yttrande av ledamöterna Sehlstedt och Frithiofson</i>	62
<i>Bilagor</i>	67

Innehåll

21	Öfversigt till departementet
22	De tekniska uppbyggnaderna
23	Öfversigt till departementet
24	Öfversigt till departementet
25	Öfversigt till departementet
26	Öfversigt till departementet
27	Öfversigt till departementet
28	Öfversigt till departementet
29	Öfversigt till departementet
30	Öfversigt till departementet
31	Öfversigt till departementet
32	Öfversigt till departementet
33	Öfversigt till departementet
34	Öfversigt till departementet
35	Öfversigt till departementet
36	Öfversigt till departementet
37	Öfversigt till departementet
38	Öfversigt till departementet
39	Öfversigt till departementet
40	Öfversigt till departementet
41	Öfversigt till departementet
42	Öfversigt till departementet
43	Öfversigt till departementet
44	Öfversigt till departementet
45	Öfversigt till departementet
46	Öfversigt till departementet
47	Öfversigt till departementet
48	Öfversigt till departementet
49	Öfversigt till departementet
50	Öfversigt till departementet
51	Öfversigt till departementet
52	Öfversigt till departementet
53	Öfversigt till departementet
54	Öfversigt till departementet
55	Öfversigt till departementet
56	Öfversigt till departementet
57	Öfversigt till departementet
58	Öfversigt till departementet
59	Öfversigt till departementet
60	Öfversigt till departementet
61	Öfversigt till departementet
62	Öfversigt till departementet
63	Öfversigt till departementet
64	Öfversigt till departementet
65	Öfversigt till departementet
66	Öfversigt till departementet
67	Öfversigt till departementet
68	Öfversigt till departementet
69	Öfversigt till departementet
70	Öfversigt till departementet
71	Öfversigt till departementet
72	Öfversigt till departementet
73	Öfversigt till departementet
74	Öfversigt till departementet
75	Öfversigt till departementet
76	Öfversigt till departementet
77	Öfversigt till departementet
78	Öfversigt till departementet
79	Öfversigt till departementet
80	Öfversigt till departementet
81	Öfversigt till departementet
82	Öfversigt till departementet
83	Öfversigt till departementet
84	Öfversigt till departementet
85	Öfversigt till departementet
86	Öfversigt till departementet
87	Öfversigt till departementet
88	Öfversigt till departementet
89	Öfversigt till departementet
90	Öfversigt till departementet
91	Öfversigt till departementet
92	Öfversigt till departementet
93	Öfversigt till departementet
94	Öfversigt till departementet
95	Öfversigt till departementet
96	Öfversigt till departementet
97	Öfversigt till departementet
98	Öfversigt till departementet
99	Öfversigt till departementet
100	Öfversigt till departementet

Till

Herr Statsrådet och Chefen för Kungl. Justitiedepartementet

Genom beslut den 5 maj 1950 bemyndigade Kungl. Maj:t chefen för justitiedepartementet att tillkalla högst nio sakkunniga jämte sekreterare och experter för att utreda frågan huruvida organisationer, som bedriva politisk propaganda, böra bli bokföringsskyldiga samt förpliktas att offentligen redovisa sina inkomster och utgifter ävensom frågan huruvida utgivare av periodiska skrifter böra åläggas skyldighet att offentligt redovisa hur skrifterna finansieras.

Med stöd av bemyndigandet tillkallade departementschefen den 7 juni 1950 såsom sakkunniga borgmästaren C. B. M. Lembke, landshövdingen G. H. Andersson, sekreteraren L. Eliasson, ledamoten av riksdagens andra kammare möbelsnickaren J. E. G. Fast, ombudsmannen K. Frithiofson, ledamoten av riksdagens första kammare kaptenen A. F. Mannerskantz och ledamoten av riksdagens andra kammare redaktören O. A. Sehlstedt. Åt Lembke uppdrogs att i egenskap av ordförande leda de sakkunnigas arbete. Till sekreterare åt de sakkunniga förordnades den 23 augusti 1950 e. o. hovrättsassessorn P. H. Schunnesson. Den 23 september 1950 förordnade departementschefen direktören J.-O. Modig att såsom expert biträda de sakkunniga.

De sakkunniga ha antagit benämningen *partifinansieringssakkunniga*.

Sedan de sakkunnigas uppdrag numera slutförts, få de sakkunniga härmed värdsamt överlämna sitt betänkande.

Vid betänkandet finnes fogat särskilt yttrande av ledamöterna Sehlstedt och Frithiofson i vad avser frågan om redovisningsskyldighet för de politiska organisationerna.

Stockholm den 11 december 1951.

Martin Lembke

Gustaf Andersson

Lars Eliasson

Erik Fast

Karl Frithiofson

Axel Mannerskantz

Ossian Sehlstedt

/H. Schunnesson

De sakkunnigas uppdrag

I yttrande till statsrådsprotokollet den 5 maj 1950 angav chefen för justitiedepartementet, statsrådet Zetterberg, följande direktiv för de sakkunniga:

Svensk rätt innehåller icke några lagbestämmelser, som direkt syfta till redovisning av politiska partiers och opinionsbildande organs finansiering. De stadganden som finnas rörande bokföringsskyldighet eller offentlig redovisning av juridiska personers ekonomiska förhållanden ha tillkommit ur helt andra synpunkter och sakna egentlig betydelse i nu förevarande sammanhang.

Frågan om att ernå en offentlig redovisning av politiska sammanslutningars finansiering har emellertid sedan åtskillig tid tillbaka varit föremål för uppmärksamhet. Spörsmålet — eller åtminstone vissa sidor av detsamma — har sålunda med anledning av väckta motioner behandlats av riksdagen vid ett flertal tillfällen under de två senaste decennierna. Senast skedde detta vid 1949 års riksdag. På hemställen av första lagutskottet, som behandlat i ämnet väckta motioner, anhöll riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 7 maj 1949, nr 210, om utredning av frågan huruvida organisationer, som bedriva politisk propaganda, böra åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa sina inkomster och utgifter.

I utskottets av riksdagen godkända utlåtande, nr 28, har utskottet till en början erinrat om att de förslag rörande offentlig redovisningsplikt, som under årens lopp framlagts, uppburits av skiftande motiveringar. Stundom hade sålunda huvudintresset varit att söka motverka ett obehörigt inflytande på det politiska livet från utländskt håll. Bestämmelser om redovisningsplikt skulle ur denna synvinkel kunna sägas utgöra ett komplement till stadgandet i 8 kap. 10 § strafflagen som kriminaliserar mottagande av bidrag från utländsk makt i syfte att påverka den svenska opinionen i politiska frågor. Enligt utskottets mening kunde emellertid en offentlig redovisningsplikt för de politiska partierna knappast ha någon större uppgift att fylla ur denna synpunkt. Utskottet har vidare erinrat om att redovisningsskyldigheten ibland avsetts skola möjliggöra en kontroll av att de politiska partierna icke erhöles bidrag under sådana former att de kunde antagas vara utsatta för ett obehörigt inflytande från inhemska bidragsgivares sida. Som motivering för bokförings- och redovisningsskyldighet för partierna hade därjämte framförts önskvärdheten att sprida objektiv upplysning om huru partierna skaffade sig de för kostnadernas täckande erforderliga medlen. Enligt utskottets åsikt skulle en sådan offentlig redovisning kunna motverka vissa osunda drag i den offentliga debatten. Vid tillgodoseende av detta önskemål måste emellertid tillses, att en annan grundläggande princip icke trädde för när, nämligen envar medborgares rätt att hysa och understödja vilken politisk åskådning han önskade utan att behöva giva den till känna inför offentligheten. Utskottet har slutligen påpekat, att önskvärdheten att reducera partiernas valkostnader stundom angivits som skäl för en redovisningsskyldighet, vilken då kunde inskränkas till att avse redovisning av utgiftssidan i partiernas bokföring. Enligt utskottets mening vore det visserligen önskvärt, att partiernas valkostnader begränsades, men det syntes utskottet tveksamt om större resultat kunde vinnas på ifrågavarande väg. Emellertid

kunde det vara önskvärt att få partiernas uppgifter i dessa hänseenden närmare belysta, då man härav indirekt kunde erhålla en uppfattning om storleken av de belopp, ett parti måste anskaffa för sina valrörelser.

Sammanfattningsvis har utskottet sålunda funnit, att vissa skäl talade för att man skulle föreskriva partierna skyldighet att offentligen redovisa sina inkomster och utgifter. Betydande svårigheter vore emellertid enligt utskottet förknippade med att praktiskt utforma regler i ämnet. Med hänsyn till frågans betydelse har likväl utskottet ansett, att det trots svårigheterna funnes anledning att företaga en utredning rörande möjligheterna att nå fram till lagregler i ämnet.

Enligt min mening är det ett självklart demokratiskt intresse att medborgarna erhålla bästa möjliga grundlag för att bedöma politiska organisationers verkliga syften. Härför måste det vara av värde att erhålla säker kännedom om vilka krafter som stå bakom en dylik organisation eller viss politisk propaganda. Vetskapen om vilka organisationer, samhällsgrupper och företag som ekonomiskt stödja ett visst partis verksamhet är ägnad att giva medborgarna vägledning i detta avseende.

Ur nu angivna synpunkter skulle det vara av stort värde att införa lagregler som medgiva insyn i politiska sammanslutningars ekonomiska förhållanden. Å andra sidan kan icke bortses från att betydande svårigheter äro förenade med att utforma en lagstiftning i detta syfte på sådant sätt att andra berättigade intressen icke trädas för nära. Denna sida av saken har från skilda håll kraftigt understrukits vid de olika tillfällen då frågan om en lagstiftning i ämnet behandlats. Huruvida en sådan lagstiftning lämpligen kan och bör genomföras torde därför knappast kunna tillförlitligen bedömas förrän samtliga de problem som sammanhånga härmed blivit ingående skärskådade. Jag anser därför i likhet med riksdagen, att en utredning bör komma till stånd av frågan, huruvida organisationer, som bedriva politisk propaganda, böra åläggas bokföringsskyldighet samt förpliktas att offentligen låta redovisa sina inkomster och utgifter.

Ett av de spörsmål, som först uppställer sig för en lagstiftning i ämnet, är att fastställa räckvidden av lagstiftningen. Det måste till en början klarläggas vad som skall anses falla under begreppet politisk verksamhet och politisk propaganda. Att härvid vissa svårigheter möta är tydligt. Vidare måste, såsom riksdagen framhållit, närmare angivas vilka organisationer lagstiftningen skall omfatta. Därest medborgarna skola kunna erhålla önskvärd vägledning beträffande den verksamhet och propaganda, som föres under lagstiftningen, bör den åsyftade redovisningen någorlunda fullständigt utvisa de primära källorna för bidragen. Lagstiftningen måste bl. a. gälla ej blott de politiska partiernas huvudorganisationer utan även deras lokala organ. Men man torde ej kunna stanna ens härvid. Även sådana organisationer och sammanslutningar som, ehuru de icke kunnat betraktas som politiska partier eller organ för ett sådant, ha till enda eller huvudsaklig uppgift att stödja ett politiskt parti, synas böra falla under lagstiftningen.

Vidare måste utredas, huru omfattande och ingående den tilltänkta bokförings- och redovisningsplikten bör vara. Utredningen härom bör avse både inkomst- och utgiftssidan. Vad först inkomsterna beträffar synes det utan vidare vara klart, att den ifrågasatta skyldigheten bör omfatta medlemsavgifter och andra kontanta bidrag samt belopp, som inflyta genom försäljning av märken eller dylikt. För att redovisningen skall bli någorlunda fullständig torde den emellertid böra avse även bidrag i annan form. Understöd av sådan art att den bör redovisas synes i regel föreligga t. ex. då trycksaker tillhandahållas utan kostnad eller till väsentligt nedsatt pris, då transportmedel gratis ställas till förfogande och då personer med bibehållande av sin avlöning erhålla ledighet från sitt ordinarie arbete för att i stället arbeta för

ett politiskt partis räkning. I fråga om redovisning av utgifterna har under den i ämnet förda debatten särskilt uppmärksamats partiernas kostnader för valrörelser. Vid utredningen bör denna fråga närmare behandlas; ett viktigt spörsmål är härvid att fastställa, huru noggrant sådana kostnader böra specificeras. Även i övrigt böra olika delar av utgiftssidan ägnas erforderlig uppmärksamhet.

Som ett huvudargument mot offentlig redovisning har ofta gjorts gällande, att man därigenom skulle bryta mot den allmänt vedertagna grundsatsen att medborgaren icke bör vara skyldig att yppa sin politiska uppfattning. Denna princip, som i svensk rätt kommit till uttryck i stadgandena om skydd för valhemligheten, kunde enligt denna uppfattning kränkas genom ett offentliggörande av bidrag till partiernas finansiering. Räckvidden av denna anmärkning bör vid utredningen ägnas särskild uppmärksamhet. Tydligt är att den ifrågasatta lagstiftningen ej bör öppna möjligheter till trakasserier eller förföljelser mot någon på den grund att han understödjer ett visst politiskt parti. Det bör därför särskilt undersökas huruvida syftemålet med lagstiftningen kan tillgodoses, även om bokföringen och redovisningen av inkomsterna så utformas, att därav framgå endast inkomsternas sammanlagda storlek, de olika kategorier, till vilka bidragsgivarna höra, samt storleken av de bidrag, som härflyta från envar av de olika kategorierna.

Såsom riksdagen framhållit uppkommer vidare frågan huru den åsyftade offentligheten i bokföring och redovisning skall åstadkommas. En nära till hands liggande utväg synes vara att man ålägger de rättssubjekt som omfattas av lagstiftningen skyldighet att ingiva sina redovisningshandlingar till någon registreringsmyndighet hos vilken handlingarna bli att anse som offentliga.

Härvid uppkommer emellertid frågan, om det organ som har att emottaga redovisningshandlingarna skall utöva kontroll i en eller annan form över att redovisningsplikten behörigen fullgöres. Starka skäl synas mig tala emot införande av en sådan kontroll. Frånsett att man icke bör belasta samhället med omfattande arbetsuppgifter, som ej äro oundgängligen nödvändiga, kan den farhågan ej helt avvisas, att en dylik kontroll över det politiska livet i vissa lägen skulle kunna medföra principiellt betänkliga konsekvenser. Lagstiftningen synes därför i det väsentliga böra bygga på lojal medverkan av dem som beröras därav.

En annan uppkommande fråga som bör utredas är, om registreringsmyndigheten skall bearbeta de inkomna anmälningarna och i någon form offentliggöra resultatet av bearbetningen eller om anmälningarna endast skola förvaras hos registreringsmyndigheten för att vara tillgängliga för allmänheten.

Sedan nu angivna och andra hithörande frågor blivit utredda och klarlagda, torde det föreligga en säkrare grundval för att bedöma, huruvida man utan att inkräkta på valhemligheten och utan att otillbörligt beskära de politiskt verksamma organisationernas arbetsmöjligheter kan skapa en tillräckligt effektiv lagstiftning, som ger samhällsmedlemmarna den önskvärda vägledningen. Befinnes det, att sådan lagstiftning lämpligen kan genomföras, bör utredningen uppgöra förslag till lag i ämnet.

Vid utredningen bör även beaktas riksdagens anhållan i skrivelse den 20 juni 1945, nr 448, om utredning rörande skyldighet för utgivare av periodiska tidskrifter att offentligt redovisa hur skriften finansieras.

De problem som detta utredningskrav aktualiserar, äro i mycket desamma som här förut berörts. Därutöver måste emellertid hänsyn tagas till pressens speciella förhållanden, bl. a. till den princip om rätt till anonymitet, som enligt gällande lag tillkommer författare av tryckt skrift, vilken princip självfallet ej bör rubbas.

Svensk och utländsk rätt i ämnet

I. Stadganden i svensk lagstiftning som beröra utredningen

Svensk rätt saknar 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, bostadsrättsförening, sambruksförening och den som yrkesmässigt driver någon av 20 särskilt uppräknade arter av rörelse (däribland tryckeri- eller förlagsrörelse). Genom en ändring, som för- anledes av 1951 års lag om ekonomiska föreningar (SFS nr 308/1951), vilken träder i kraft den 1 januari 1953, föreskrives bokföringsskyldighet jämväl för förening som blivit hos länsstyrelse införd i föreningsregister. Politiska partier eller sammanslutningar äro ideella föreningar och därför i regel icke underkastade bestämmelserna i bokföringslagen.

Vissa bestämmelser på associationsrättens område möjliggöra redan nu i någon mån insyn i aktiebolags och ekonomiska föreningars ekonomiska förhållanden. Ehuru politisk verksamhet i regel icke bedrivs under dessa former, äro dock bestämmelserna av visst intresse, då periodiska skrifter i stor utsträckning utgivas av aktiebolag eller ekonomiska föreningar.

Beträffande först hithörande bestämmelser i *aktiebolagslagen* stadgas i 39 § angående äganderätten till aktierna, att ofördröjligen efter ett aktiebolags bildande en aktiebok skall uppläggas. I denna skola aktierna upptagas i nummerföljd med uppgift å aktietecknarna. I den mån därefter förändringar i äganderätten till aktie anmälas och styrkas, skola dessa av styrelsen ofördröjligen införas i aktieboken. Styrelsen skall hålla aktieboken tillgänglig för envar som vill taga kännedom om densamma. Åtminstone då det gäller icke alltför små aktiebolag torde genom styrelsens försorg i regel upprättas ett register över de i aktieboken antecknade aktieägarna för att underlätta användandet av denna. Skyldighet att hålla registret tillgängligt för allmänheten föreligger emellertid icke.

Aktieägares rätt att deltaga i handhavandet av bolagets angelägenheter utövas å bolagsstämma (114 §). Äro aktiebrevens ställda till viss man, till-

kommer rösträtt där varje aktieägare, som införts i aktieboken. Äro aktiebrev ställda till innehavaren, tillkommer rösträtt den, som företer aktiebrev eller eljest styrker sin äganderätt till aktie. Enligt 3 § skall aktiebrev ställas till viss man, där ej Konungen för särskilt fall medgiver att breven må ställas till innehavaren. Sedan bestämmelsen i och med 1895 års aktiebolagslag infördes, har sådant medgivande lämnats endast i fråga om ett ringa antal bolag, huvudsakligen sådana vilkas aktier avsetts skola spridas till utlandet. Rösträtt må utövas genom ombud.

Det förtjänar anmärkas, att anmälan om förvärv av aktie är frivillig och att i följd härav förändring i äganderätten icke alltid framgår av aktieboken. Då rösträtt må utövas genom fullmakt, kan en ny ägare, som underlåtit att registrera sitt förvärv men har fullmakt från fångesmannen, å bolagsstämma utöva inflytande med stöd av fullmakten.

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 sålunda bl. a. var för sig upptagas långfristiga och kortfristiga skulder (101 §). I vinst- och förlusträkningen skola enligt 102 § bland intäkterna såsom en särskild post upptagas 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 ange långivares eller understödsgivares namn föreligger icke. Avskrift av redovisningshandlingarna skall genom styrelsens och verkställande direktörs försorg insändas till registreringsmyndigheten (126 §), där den är tillgänglig för envar.

Beträffande *ekonomiska föreningar* stadgas i 9 § av 1911 års ännu gällande lag om ekonomiska föreningar skyldighet för styrelsen att hålla förteckning över föreningens medlemmar. Förteckningen skall innehålla, förutom varje medlems fullständiga namn och hemvist, uppgift å det antal insatser, med vilket varje medlem deltagit i föreningen. Förteckningen skall hållas tillgänglig för envar, som vill taga kännedom om densamma. Enahanda bestämmelser återfinnas i 10 § av 1951 års icke ännu ikraftträdde lag om ekonomiska föreningar.

I 1911 års lag om ekonomiska föreningar saknas föreskrifter som möjliggöra för andra än föreningens medlemmar att taga del av redovisningshandlingarna. 1951 års lag upptager regler angående periodisk redovisning för föreningar. Dessa regler motsvara i huvudsak dem, som gälla för aktiebolag. Enligt 1951 års lag skola redovisningshandlingarna hos föreningen hållas tillgängliga för envar som vill taga kännedom om desamma.

I lagstiftningen finnas vissa stadganden om inskränkningar i aktiebolags och föreningars rätt att lämna bidrag till vissa ändamål.

Enligt 76 § *aktiebolagslagen* må bolagsstämman icke besluta om användning av bolagets tillgångar för ändamål, som uppenbarligen är främmande för föremålet för bolagets verksamhet eller för verksamhetens syfte. Dock äger bolagsstämman använda tillgångar till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål, såvitt det med hänsyn till ändamålets beskaffenhet, bolagets ställning och omständigheterna i övrigt får anses skäligt.

I motiven till aktiebolagslagen (SOU 1941:9 s. 300) anföres rörande denna paragraf:

Ett spörsmål som ej sällan uppkommer är, i vilken utsträckning försträckning kan givas eller borgensförbindelse kan åtagas av aktiebolag. Detta spörsmål måste naturligtvis överlämnas till rättstillämpningen. Därvid synes böra beaktas, att ett aktiebolag bör kunna genom försträckning eller borgen understödja ett annat företag, om detta framstår såsom påkallat av hänsyn till föremålet för bolagets verksamhet och verksamhetens syfte. Sådan åtgärd kan vara påkallad för stödjande av ett dotterbolag, men också av ett annat företag, som är av särskild betydelse för bolaget t. ex. såsom kund eller leverantör. Understödet måste dock begränsas till vad som framstår såsom ägnat att understödja den egna verksamheten och får icke äga karaktär av understöd, som utan hänsyn till bolagets egen verksamhet lämnas utomstående. Härvid bör naturligtvis hänsyn tagas till vad som framstår såsom företagsekonomiskt riktigt eller försvarligt.

I den offentliga debatten har framhållits, att då själva betingelserna för enskilt näringsliv vore politiskt omstridda, det måste vara långsökt att betrakta bidrag från enskild rörelse till politisk verksamhet som något för sådan rörelse främmande. Det ansågs lika naturligt att rörelseidkare propagerade för sina intressen som att löntagare gjorde det.

Då bolag — såsom förekommer — anslå medel till politiska partier eller organisationer, torde detta motiveras på ungefär samma sätt. Spörsmålet huruvida en dylik användning av bolagets medel strider mot förbudet i 76 § aktiebolagslagen synes icke ha varit föremål för behandling i rättspraxis.

För styrelsen finnes motsvarande förbud i 91 §. Styrelsens 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.

Det förtjänar anmärkas, att offentlig myndighet icke utövar kontroll över att nu ifrågavarande bestämmelser efterlevs.

Fattar bolagsstämman beslut om bidrag till visst ändamål och menar en enskild aktieägare, att beslutet står i strid med ovannämnda förbud, äger han föra talan mot beslutet genom stämning till domstol (138 §).

Har beslutet fattats av styrelsen eller verkställande direktören, bliva dessa i regel fria från ansvar gentemot bolaget, om de beviljas ansvarsfrihet. Sådant anses icke vara beviljad, om aktieägare representerande 1/10 av aktiekapitalet röstar emot (128 §). Även om ansvarsfrihet beviljats, kan ansvaret i vissa fall kvarstå, exempelvis om styrelseledamot eller verkställande direktören i redovisningshandlingarna eller genom bokföringen lämnat i väsentliga hänseenden oriktiga eller ofullständiga upplysningar om åtgärds vidtagande. Har ansvarsfrihet icke beviljats eller föreligger något av nyssberörda specialfall, är aktieägare som representerar 1/10 av aktiekapitalet berättigad föra talan å bolagets vägnar mot styrelseledamot eller verkställande direktören (129 §). Särregler finnas vid fall av brottslig handling.

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 nämnas »extraordinära kostnader och förluster». Hit hör subvention åt dotterbolag. Även bidrag till ett 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 avge yttrande.

Beträffande *ekonomiska föreningar* gäller för närvarande (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 (ej styrelsen) får dock till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål använda tillgång, som är av ringa betydelse i förhållande till föreningens ställning. Vid jämförelse med aktiebolagslagen finner man, att befogenheten att anslå medel till sistnämnda slags ändamål är mer inskränkt för ekonomisk förening.

Ett föreningsbeslut i strid mot nyssnämnda förbud kan klandras på talan av minst 1/10 av föreningsmedlemmarna.

Styrelsen blir fri från ansvar för sin förvaltning, om talan ej anställes inom ett år efter det vederbörlig berättelse framlagts å förenings-sammanträde.

I 1951 års lag om ekonomiska föreningar ha de bestämmelser, som röra frågan om rätt för föreningsstämman och styrelsen att förfoga över föreningens tillgångar (20 och 31 §§), utformats i anslutning till aktiebolagslagens motsvarande bestämmelser. Föreningsbeslut i strid mot dessa bestämmelser kan klandras på talan av minst 1/10 av samtliga medlemmar. Jämväl reglerna om styrelsens årsredovisning och om ansvarsfrihet ha bringats i närmare överensstämmelse med aktiebolagslagens bestämmelser.

Ansvarsfrihet skall sålunda anses styrelseledamot beviljad, såframt beslut därom fattas å föreningsstämma och de som må ha röstat mot beslutet icke uppgå till minst 1/4 av samtliga röstberättigade. Styrelsen blir fri från ansvar om talan ej anställes inom sex månader från det redovisningshandlingarna och revisionsberättelsen framlades å föreningsstämma.

Beträffande *ideella föreningar* saknas lagbestämmelser. Emellertid torde av allmänna rättsgrundsatser följa att ideell förening — likaväl som aktieföretag och ekonomisk förening — är förhindrad att använda tillgångar för ändamål, som uppenbarligen är för föreningens eget ändamål främmande. En annan sak är att föreningens 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.

Skulle enligt allmänna rättsgrundsatser en ideell förening i princip vara förhindrad att använda tillgångar för främmande ändamål, synes det dock antagligt att principen är underkastad den modifikation att föreningssammanträde skulle äga rätt att till allmännyttigt eller därmed jämförligt ändamål bevilja anslag, som i förhållande till föreningens ekonomiska ställning är av ringa betydelse.

I fråga om främmande makters finansiering av politisk propaganda i Sverige är att märka 8 kap. 10 § strafflagen. I detta lagrum 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 anorledes påverka den allmänna meningen om statsskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse.

Stadgandet överensstämmer i huvudsak med ett stadgande, som år 1940 infördes i 8 kap. 22 § (jämförd med 29 §) i samband med en allmän revision av bestämmelserna om spioneri och därmed sammanhängande ämnen. De sakkunniga, som verkställde utredning rörande denna revision (SOU 1940:8), gjorde några allmänna uttalanden om opinionsbildningen och hemlighållandet av propagandans finansiering, vilka här återgivas:

Särskilda problem erbjuder det i nutiden vanliga förhållandet att det offentliga meningsutbytet till stor del icke består av individernas egna meningyttringar, framkallade av deras personliga intresse för medborgerliga 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 förfäktat 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 hithörande problem någonstades synas hava erhållit en fullständig lösning på lagstiftningens väg.

Då frågan i sin allmänhet fölle utanför de sakkunnigas uppdrag, begränsade de sig till att närmare behandla politisk propaganda finansierad från utlandet.

Förekommer anledning, att brott mot 8 kap. 10 § strafflagen föröfvats, må enligt rättegångsbalkens allmänna stadganden i 27 och 28 kapitlen husrannsakan företagas och handlingar, som kunna antagas äga betydelse för utredningen, tagas i beslag.

Här må vidare framhållas, att enligt 5 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person. Utgivaren skall enligt 2 § i samma kapitel vara svensk medborgare och äga hemvist inom riket. Enligt aktiebolagslagen (79 §) skola styrelseledamöter och verkställande direktör — där ej för särskilt fall Konungen annat tillåter — vara här i riket bosatta svenska medborgare. Detsamma gäller enligt 88 och 107 §§ även särskilt bemyndigad firmatecknare och revisorer. För styrelseledamöter och särskild firmatecknare i ekonomisk förening gäller motsvarande bestämmelse. I den nya föreningslagen upptagas samma kvalifikationsvillkor beträffande revisor.

Som *sammanfattning* kan anföras.

1. De bestämmelser i aktiebolagslagen som medgiva insyn i aktiebolagen äga icke tillämpning på de politiska partierna eller organisationerna i allmänhet, då deras verksamhet i regel icke bedrivs i aktiebolagets form. Däremot få de betydelse beträffande periodiska skrifter som ägas av aktiebolag. Bestämmelserna äro emellertid icke så utformade att man vare sig kan vinna säker vetskap om äganderätten till aktierna eller erhålla upplysning om långgivares eller understödsgivares namn.

2. Aktiebolag och ekonomiska föreningar äga icke använda tillgångar för ändamål som uppenbarligen äro främmande för bolagens och föreningarnas verksamhet. Vissa undantag ha dock stadgats beträffande anslag till allmännyttiga eller därmed jämförliga ändamål.

För ideella föreningar finnas inga lagbestämmelser i detta hänseende, men enligt allmänna rättsgrundsatser kunna motsvarande principer anses gälla.

3. Tagande av utländskt understöd för viss politisk propaganda är straffbelagt.

4. Ägare till periodisk skrift skall vara svensk medborgare eller svensk juridisk person och utgivaren skall vara svensk medborgare bosatt i Sverige.

II. Utländsk lagstiftning

Med hänsyn till att de nu ifrågasatta lagstiftningsåtgärderna avse områden, som tidigare icke varit reglerade i svensk lag, synes det påkallat att i korta drag redogöra för hithörande utländsk lagstiftning. Materialet har i huvudsak erhållits genom utrikesdepartementets försorg.

England

Någon lagstiftning om skyldighet för de politiska organisationerna att offentligen framlägga sina räkenskaper finnes icke i England och synes för närvarande icke direkt övervägas — även om ett flertal underhusdebatter i ämnet utmynnat i en vagt formulerad principdeklaration angående önskvärdheten av en dylik offentlighet. Ett alltmer accentuerat motsatsförhållande i uppfattningen av detta problem har kommit att råda mellan de stora politiska organisationerna, och frågan spelar i dag rollen av ett principiellt politiskt stridsämne i förhållandet mellan regeringen och oppositionen. Labourpartiet liksom det liberala partiet och kommunisterna publicera sina räkenskaper sedan många år tillbaka, medan de konservativa däremot hittills vägrat att låta offentligheten få del av partiets finansiella ställning.

Att lagstiftning saknas om partifinansernas offentliggörande betyder icke, att de politiska organisationerna ha möjligheter att i valtider med obegränsade belopp understödja sina kandidaters propagandakampanjer. Beträffande valkostnader råder i England en lagstadgad offentlighetsprincip. Enligt »Representation of the People Act, 1949» skall varje i val till parlamentet deltagande kandidat utse sin personlige valagent (election agent), dock kan kandidaten även vara sin egen agent. Med ett fåtal undantag få inga utgifter i avsikt att gynna *en kandidat* vid ett val företagas annat än av eller genom den utsedde valagenten. Bland undantagen märkas valartiklar i pressen.

Ett mycket viktigt drag i den engelska lagstiftningen är att valkostnaderna äro maximerade. Valkostnadsbeloppet för en kandidat är vid parlamentsval i det egentliga England fastställt till 450 pund, vartill kommer 1 1/2 respektive 2 pence (beroende på valkretsens karaktär av stadsvalkrets eller annan valkrets) för varje vid valet i röstlängden upptagen väljare. Härigenom får ingen kandidat möjlighet att driva en valkampanj, vars omkostnader mycket överstiga 1.000 pund. Dessa maximibelopp äro dock icke avsedda att täcka kandidatens personliga utgifter. En kandidat eller val-

agent, som handlar i strid mot bestämmelserna om valkostnader, skall anses skyldig till »illegal practice».

Inom viss tid efter offentliggörandet av valresultatet skola samtliga valagenter till en officiell valfunktionär överlämna en redogörelse över verkställda och genom verifikationer styrkta utbetalningar i samband med valet. Denna rapport skall bland annat innehålla såväl uppgift om de personliga utgifter, som kandidaten fått vidkännas, som en förteckning över de valmedel i olika former valagenten fått mottaga från kandidaten eller från andra personer. Redovisningshandlingarna, varav ett sammandrag publiceras i pressen, skola hållas tillgängliga för allmänheten under en tid av två år.

Beträffande lagens tillämpning har anförts, att lagen ingalunda är helt effektiv men att den kan sägas fungera som en allmän garanti mot valkampanjer på flera tusentals pund. Ett stort antal kandidater ha överskridit sina lagligen begränsade valutlägg. Otaliga sätt torde finnas att kringgå bestämmelserna och detta även med relativt avsevärda belopp. I tillämpningen ha tolkningsproblem uppstått, när det gäller att bestämma från vilken dag kandidatens utlägg skola räknas som valkostnader. Olöst är frågan vilka kostnader som äro så förknippade med en kandidat, att de äro att anse som just dennes.

Frågan om en speciell lagstiftning angående skyldighet för utgivare av periodiska skrifter att offentligen redovisa på vilket sätt dessa finansieras har i England aldrig satts under egentlig debatt. Den av regeringen år 1947 tillsatta »Royal Commission on the Press», som bl. a. hade till uppgift att ingående undersöka »the control, management and ownership of the newspapers and the periodical Press — — — including the financial structure» upptog i sina år 1949 avgivna rekommendationer icke denna fråga till behandling.

De flesta av de brittiska dagstidningarna samt huvudparten av veckotidsskrifterna och de mera välkända bland de periodiskt utkommande publikationerna ägas och kontrolleras av »joint-stock companies», antingen »public» eller »private companies». Dessa bolag äro juridiska personer, underkastade de rent förvaltningsekonomiska bestämmelserna i den engelska bolagslagen, »Companies Act 1948». Sålunda skola samtliga bolag i viss ordning ingiva sina årsberättelser till »The Registrar of Companies», som är ett statsorgan, där sedermera handlingarna hållas tillgängliga för allmänheten. Det tämligen schematiskt redovisade materialet ger i allmänhet inga fullständiga upplysningar beträffande de bakomliggande finansiella intressenterna. De verkliga aktieinnehavarna dölja sig i stor utsträckning bakom »trustees» eller »nominees».

I ett antal kända fall innehas aktiemajoriteten av en enda person eller familj. Vissa tidningar ägas av stiftelser (»trusts»), en organisationsform, där ägarna i det allmännas intresse frivilligt överenskommit att begränsa sitt

inflytande. Exempel förekommer även att tidningar drivas under form av ekonomisk förening. I något fall förekommer att en tidning för sin verksamhet är beroende av bidrag från utomstående. En finansiering genom subsidier är ett mycket ovanligt förhållande inom den brittiska pressen, vilken uppgivits ha en utpräglat självförsörjande karaktär.

Frankrike

Organisationer, som bedriva politisk propaganda, äro icke underkastade någon bokföringsskyldighet eller skyldighet att offentligen redovisa inkomster och utgifter. Ej heller finnas några bestämmelser om maximering av valkostnader.

Vad beträffar tidningar och andra periodiska skrifter har deras finansiering varit föremål för stort intresse från lagstiftarens sida. Genom en förordning av den 26 augusti 1944 reglerades den franska pressens skyldigheter i ifrågavarande avseende på grundval av erfarenheter från förkrigstidens totala och ofta missbrukade frihet från varje form av offentlig kontroll. Tidningarna ålades därför att regelbundet publicera detaljerade uppgifter om företagens ägare, direktör (chefredaktör) och förnämsta medarbetare samt sin upplagesiffra. Att direkt eller indirekt mottaga understöd från en utländsk regering (annat än i form av betalning för legal annonsering) belades med straffpåföljd i form av fängelse eller böter. Dekret ställdes i utsikt, varigenom alla tidnings- och tidskriftsföretag skulle förständigas att två gånger om året underställa sina räkenskaper informationsministeriets kontroll och att varje år publicera sitt bokslut i sina egna spalter. Några dylika dekret ha emellertid aldrig utfärdats, och denna sista paragraf (art. 18) har sålunda förblivit en död bokstav.

De principer, som lågo till grund för de stränga kontrollföreskrifterna i 1944 års förordning, ha återupptagits i alla de nya förslag till definitiv reglering av pressens ställning, som sedan sett dagen. Enligt ett 1947 framlagt förslag till ny presslag borde varje tidningsföretag få form av aktiebolag eller ekonomisk förening med minst 10 delägare, av vilka ingen finge äga mera än en viss procent av aktiekapitalet. Bolagets resurser och exploatering skulle underkastas årlig kontroll av en särskild kommission, sammansatt dels av representanter för pressens egna yrkesorganisationer dels av representanter för finans- och informationsministerierna under presidium av en högre jurist, varjämte årlig publicering av tidningsföretagets balansräkningar förutsattes.

Västtyska Förbundsrepubliken

Förbundsrepublikens konstitution föreskriver i artikel 21, att de politiska partierna skola lämna offentlig redovisning för källorna till sina inkomster.

I artikelns sista stycke hänvisas till särskild lagstiftning. Denna har dock ännu icke kommit till stånd.

En federal presslag, »Bundespressegesetz», förberedes för närvarande. Förslag till denna lag uppgives komma att innehålla en förpliktelse för utgivare av periodisk skrift att offentligt redovisa de förhållanden, som angå äganderätten till skriften, varemot redovisning av finansieringen i övrigt icke skulle komma att krävas.

Canada

Enligt »The Dominion Elections Act, 1938» måste varje kandidat vid parlamentsval (»general election») ha ett officiellt ombud (»official agent»). Någon maximering av de belopp, som få utgivas under en valkampanj, finnes med vissa undantag icke. Nästan alla utgifter måste emellertid gå genom kandidatens »official agent». Bland undantagen märkes, att kandidaten själv äger av egna medel betala personliga utgifter intill ett visst belopp. Alla medel, som tillhandahållas för täckande av kandidatens valkostnader, skola likaledes passera genom »the official agent». Efter valet måste varje kandidats »official agent» avgiva en specificerad redogörelse för inkomster och utgifter, som influtit till respektive utbetalts av honom eller å hans vägnar, allt jämte verifikationer. Redogörelsen skall innehålla uppgift på summan av de personliga utgifter kandidaten själv betalt. Vidare skall redovisning lämnas för utlovade men icke inbetalda bidrag. Varje bidragsgivares namn skall redovisas jämte arten och värdet av bidraget. Redovisningen, som avgives efter fastställda, vidlyftiga formulär, skall ingivas till en offentlig valfunktionär (»the returning officer») och åtföljas av en inför offentlig myndighet av »the official agent» avgiven skriftlig försäkran. Jämväl kandidaten har att avgiva särskild försäkran inför offentlig myndighet. Om sådan redogörelse eller försäkran uteblir, kan detta leda till att vederbörande icke får taga säte och stämma i »the House of Commons». Medvetet oriktiga uppgifter i redovisningshandlingarna äro straffbelagda. Handlingarna skola bevaras under sex månader, under vilken tid de äro tillgängliga för valmännen för granskning.

Det må särskilt påpekas, att ovanberörda bestämmelser om valkostnaderna hänföra sig till respektive kandidater och deras »official agents», och icke till de politiska partierna som sådana.

Någon skyldighet för utgivare av periodiska skrifter att avgiva redovisning för skrifternas finansiering föreligger icke i Canada.

Amerikas Förenta Stater

Lagstiftningen angående valkostnader och finansiering av politiska organisationer är mycket omfattande. I princip regleras val till kongressen och presi-

dentval genom federal lagstiftning. De viktigaste federala lagarna äro »Federal Corrupt Practices Act», 1925 och »Hatch Political Activities Act», 1939.

Enligt »*Federal Corrupt Practices Act*» föreligger bokföringsskyldighet för organisationer (kommittéer), som bedriva politisk propaganda i två eller flera stater i avsikt att påverka utgången av val till kongressen eller presidentval. Detsamma gäller i viss mån även enskilda, som mottagit bidrag för en sådan organisations räkning. Organisationen måste ha en ordförande och en kassaförvaltare. Det åligger kassaförvaltaren att föra detaljerade och exakta uppgifter om alla bidrag kommittén mottagit, namn och adress för var och en som lämnar sådant bidrag och transaktionens datum, alla utgifter som gjorts samt namn och adress på var och en till vilken utbetalning gjorts och transaktionens datum. Kassaförvaltaren skall till chefen för representanhusets kansli i viss ordning anmäla gjorda in- och utbetalningar. Därvid skall 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 skall också angivas. Enskilda skola lämna uppgifter om andra valbidrag än bidrag till en kommitté, i den mån bidragen uppgått till minst 50 dollar under ett kalenderår. Varje kandidat vid val till senaten eller representanhuset 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. Ifrågavarande redovisningshandlingar äro offentliga och skola bevaras under en tid av 2 år.

Lagen fastställer vidare vissa maximibelopp för en kandidats valkostnader. Gränsen är, såvida ej ifrågavarande delstat fastställt en lägre siffra, 10.000 dollar för val till senaten och 2.500 dollar för val till representanhuset. Dessa belopp kunna under vissa förutsättningar höjas till högst 25.000 respektive 5.000 dollar.

Slutligen begränsar lagen möjligheterna att uttaga eller mottaga bidrag från olika medborgargrupper, organisationer, företag m. m. Att uttaga eller mottaga bidrag från federala tjänstemän för något som helst politiskt ändamål är sålunda förbjudet under de av lagen angivna förutsättningarna. »National banks», bolag och andra juridiska personer (corporations) samt arbetarorganisationer äro ävenledes förbjudna att lämna bidrag till eller bekosta utgifter för politiska ändamål. Vad särskilt beträffar fackföreningar, har detta förbud i samband med debatten kring Taft-Hartley-lagen angående arbetsmarknadens reglering, från vilken bestämmelserna i vad avser arbetarorganisationerna hämtats, förklarats vara delvis stridande mot konstitutionen, då den ansågs beröva fackföreningarna och deras medlemmar deras konstitutionella rätt till press-, yttrande- och församlingsfrihet. Någon klarhet har icke skapats på denna punkt, men praxis torde medgiva fackföreningarna rätt till egna valkampanjer, bekostade av medel från fackför-

eningarna, medan däremot direkta bidrag från fackföreningarna till politiska partier eller kommittéer äro stridande mot gällande lag.

»*The Hatch Political Activities Act*» innehåller dels vissa bestämmelser, som inskränka möjligheterna för enskilda, tjänstemän och organisationer att påverka utgången av en valkampanj, dels regler angående maximering av valkostnader. Enligt dessa senare bestämmelser förbjudes bidrag överstigande sammanlagt 5.000 dollar årligen till valkostnader, vare sig till förmån för kandidater till vilket federalt mandat (elective federal office) som helst eller till förmån för varje organisation, som främjar en kandidats val till ovannämnda poster.

Det är vidare förbjudet för varje politisk kommitté att mottaga bidrag överstigande 3 miljoner dollar om året. En sådan kommittés utgifter begränsas likaledes till ovannämnda summa årligen.

Vad beträffar tillämpningen av gällande föreskrifter i »Federal Corrupt Practices Act» har anförts, att reglerna i fråga om offentlig redovisnings- och bokföringsskyldighet i allmänhet noggrant iakttagas av de bägge nationella partikommittéerna (republikanska och demokratiska). De uppgifter, som lämnas, äro emellertid mycket svåröverskådliga, bland annat beroende på att någon enhetlighet beträffande uppställning, redovisning m. m. hittills ej kunnat genomföras. Materialet från mindre politiska partikommittéer, vare sig de utgöra underavdelningar av de bägge nationella kommittéerna eller de skola betraktas såsom mer eller mindre självständiga organisationer, lämnar däremot mycket övrigt att önska i fråga om efterföljandet av lagens föreskrifter.

Någon bearbetning av de till chefen för representanhusets kansli lämnade uppgifterna äger ej rum vare sig av denna myndighet eller av någon annan. Ej heller sker någon anmälan från chefen för kansliet till allmänne åklagaren på grundval av de lämnade uppgifterna, varför väckande av åtal eller anmälan förutsätter enskilt initiativ. För överträdelser fastställer lagen böter upp till 10.000 dollar eller två års fängelse.

Om tillämpningen av reglerna om maximering av valkostnader har anförts, att den i »Hatch Political Activities Act» fastställda 3-miljoner-dollarbegränsningen för bidrag till och utgifter av politiska kommittéer knappast åvägabringat någon minskning av valkostnaderna och att den därjämte snarare bidragit till att existerande bestämmelser om offentlighet förlorat väsentligt i effektivitet. Innan dessa bestämmelser tillkommo, var nämligen insamlingen av medlen genom de bägge nationella kommittéerna i stort sett centraliserad. Efter lagens tillkomst ha kommittéerna för att kunna hålla sig inom de nya föreskrifternas rāmärken i avsevärd utsträckning decentraliserat sin aktivitet och ett antal mer eller mindre självständiga organisationer uppstått. Dessa senare äro ofta av mycket provisorisk karaktär, dyka upp och verka — obekymrade om tillämpliga lagstadgandena — några veckor

under valkampanjen för att sedan lika hastigt försvinna. Det förekommer även, att andra organisationer upprättas i syfte att bedriva »informatörisk», »uppfostrande» eller »ideell» verksamhet, under vilken täckmantel utrymme lämnas åt politisk aktivitet samtidigt som lagens bud kringgås.

Av stor betydelse och såsom ett komplement till den särskilda lagstiftningen på området anses vara kongressens i grundlagen fastställda rätt att själv bestämma, huruvida en folkvald representant är värdig att intaga sin plats. Det har förekommit, att såväl senaten som representanthuset vägrat valda representanter att taga säte i respektive församling, då det befunnits, att osunda finansieringsmetoder bidragit till vederbörandes valseger. Själva hotet att ej bliva accepterad av kongressen torde i själva verket utgöra en långt bättre garanti för lagbestämmelsernas efterlevnad än de straffrättsliga reglerna, som ofta visat sig ineffektiva.

En viss betydelse för efterlevnaden av lagbestämmelserna äga jämväl de av senaten och representanthuset tillsatta särskilda kommittéerna, benämnda »committees on campaign expenditures». Dessa företaga bland annat undersökningar och förhör för att utröna, huruvida överträdelse av gällande lagstiftning ägt rum, men ha även till uppgift att framlägga förslag till nya legislativa åtgärder.

Slutligen är att nämna, att genom säkerhetslagen, »Internal Security Act of 1950», strängare regler införts bl. a. beträffande vissa politiska organisationers redovisnings- och bokföringsskyldighet. Dessa bestämmelser äro endast tillämpliga på kommunistiska organisationer.

Vad härefter angår frågan om finansiering av periodiska skrifter ha utgivare, förläggare eller ägare av sådana skrifter ålagts att till postministern årligen inlämna och i publikationerna inför en beedigad förteckning över namnen på de personer, som äro ansvariga för den periodiska skriftens utgivande etc. Jämväl namnen å ägare, aktieägare eller personer, som inneha hypotek eller säkerhet av annat slag i den periodiska skriften, skola angivas i förteckningen. Undantagna äro endast vetenskapliga, religiösa, nykterhets-, kamrat- och liknande publikationer. Personer, som äga mindre än 1 % av sammanlagda värdet av alla aktier, obligationer, in-teckningar eller andra fordringsbevis, behöva ej upptagas i förteckningen.

*Norge, Danmark, Finland, Island, Nederländerna, Belgien,
Irländska republiken och Schweiz*

Dessa länder sakna bestämmelser av intresse i detta sammanhang. Dock är att märka att i Norge år 1949 tillsatts en kommitté för att utreda vilka åtgärder och vilken lagstiftning, som vore erforderlig för att genomföra offentlighetsprincipen när det gällde finansieringen av de politiska partierna och den politiska pressen. Kommittén har ännu icke avslutat sitt arbete.

Om skyldighet för politiska organisationer att föra böcker och redovisa sin finansiering

En stor del av de spörsmål, som beröras av utredningen, gälla såväl de politiska organisationerna som de periodiska skrifterna. De problem som endast angå pressen upptagas i ett senare avsnitt (tredje avdelningen). Vissa gemensamma frågor komma dock av lämplighetsskäl att behandlas i ett sammanhang under denna avdelning (se särskilt nedan under I och III).

I. Politisk verksamhet och politisk propaganda

Enligt direktiven för de sakkunniga bör till en början klarläggas vad som skall anses falla under begreppet politisk verksamhet och politisk propaganda. Betydande svårigheter möta härvid.

I allmänhet — och det är i denna betydelse begreppet politik är att fatta i förevarande sammanhang — menas med politik sådan verksamhet, varigenom enskilda, grupper eller partier söka inverka på avgörandet i olika samhällseliga frågor. Denna verksamhet är ständigt fortlöpande men får en särskilt stark koncentration inför de allmänna valen, då partierna med starka medel uppfordra medborgarna till politiskt ställningstagande och söka inverka på detta. Avgörande äro härvidlag de i partiernas program uppsatta målen och riktlinjerna för hur dessa mål skola uppnås. En stor del av den politiska verksamheten utgöres av propaganda, en företeelse som medborgarna dagligdags på ena eller andra sättet komma i beröring med. Strävandena att omsätta partiprogrammen i praktisk politik taga sig olika uttryck, beroende på den styrka partierna uppnå vid de allmänna valen och därmed i de beslutande församlingarna. Propagandan sättes in för att skapa de parlamentariska möjligheterna för politiska insatser. Man får här i regel göra en viss åtskillnad mellan de principiella partiprogrammen av mera långsiktig karaktär och de för valperioderna angivna praktiska handlingsprogrammen, vilka jämsides prägla propagandan.

Av partiernas verksamhetsformer tarvar propagandan en särskild kommentar. I regel menas med propaganda ett sätt att påverka människors

åsikter och handlingssätt i viss bestämd riktning. Organisationer och enskilda, som vilja komma i kontakt med en större allmänhet, ha insett de möjligheter propagandan erbjuder och nedlägga en myckenhet av tid och arbete på olika slag av propagandamedel. Särskilt visar den kommersiella propagandan eller reklamen många nyanser. I och med den fortgående tekniska utvecklingen gives ökade möjligheter åt propagandan. De medel, som komma till användning inom den politiska propagandan, äro av många olika slag. Här skola de vanligaste nämnas:

Det skrivna och tryckta ordet. Främsta rummet intages av tidningspressen men även tidskrifter och böcker utnyttjas för politisk propaganda. Särskilt i samband med val låta partierna utarbета och distribuera broschyrer med politiskt innehåll samt affischer.

Ibland åtföljes texten, gärna utformad som slagord, av *bilder eller teckningar*. Valaffischerna ha mestadels teckningar med slående eller sentimentala motiv. Ett visst propagandavärde tillmätas också de i pressen förekommande politiska teckningarna.

Det talade ordet:

tal vid agitationsmöten o. dyl.;
utsändande av tal och paroller från högtalarbilar;
grammofoninspelningar av politiska tal;
radio (föredrag, diskussioner och reportage) och television;
teater;
kursverksamhet; samt
personlig påverkan.

Film. Samtliga de större partierna ha tagit filmen i sin tjänst. Före varje val rullas på biografer runt om i landet de olika partiernas valfilmer. Stora summor nedläggas på utformningen av dessa filmer. Även rena underhållningsfilmer kunna emellertid givas en bestämd politisk tendens.

Sång och musik.

Färger. Vissa partier använda särskilda färger i sina standar och fanor. Tidigare återkommo dessa även i de politiska uniformerna.

Symboler t. ex. i form av märken.

Demonstrationer, fackeltåg etc.

Att klart särskilja de företeelser, som kunna betecknas såsom politisk propaganda, låter sig icke göra. Understundom kan propagandan vara så inmängd i t. ex. en film eller ett teaterstycke, att man svårligen kan angiva vad som är propaganda eller icke. Den propaganda, som för allmänheten icke framträder såsom sådan, torde för övrigt mången gång göra betydligt större verkan än den, som öppet visar sin karaktär av propaganda. Uppfattningen om vad som är att hänföra till propaganda växlar. En välvillig

ja t. o. m. objektiv skildring av bestående förhållanden kan i vissa fall anses som politisk propaganda. Med den fortgående utvecklingen av samhället synas allt flera frågor — både på det ekonomiska och på andra områden — komma att bedömas från politiska utgångspunkter. Problem, som i vanliga fall icke behandlas såsom politiska, kunna med hänsyn till skiftningar i tidsläget få annan karaktär. Nu antydda förhållanden medföra, att det icke synes möjligt att i lagtext giva en sådan utformning av begreppet politisk verksamhet, att detsamma därigenom kan tillfredsställande avgränsas.

1945 års sammansatta konstitutions- och första lagutskott torde icke ha gjort sig skyldigt till överdrift, då utskottet uttalade (utlåtande nr 2), att lagbestämmelser om offentlig redovisning över propagandaverksamheten ej komme att utgöra ett fast stöd för rättstillämpningen; denna skulle säkerligen bliva vacklande och inkonsekvent.

Bland de subjekt, som bedriva politisk propaganda och som således kunna tänkas komma att beröras av en lagstiftning i ämnet, må här nämnas följande:

1. *De politiska partierna.* I riksdagen äro för närvarande fem partier företrädade, nämligen högern, bondeförbundet, folkpartiet, socialdemokraterna och kommunisterna. Även utanför riksdagen kunna emellertid finnas politiska partibildningar (t. ex. nazister, syndikalister och vänstersocialister). Genom utbrytning ur eller delning av bestående partier eller genom rena nybildningar kunna nya partier uppkomma. Exempel på sammanslagningar av partier finnas även.

Enligt 54 § lagen om val till riksdagen må förening med politiskt syfte, som icke utgör underavdelning av sådan förening och som har minst ettusen vid val till riksdagens andra kammare röstberättigade medlemmar (parti), i viss ordning erhålla registrering av ett partinamn eller en annan beteckning i ord för partiet eller för den meningsriktning partiet företräder (partibeteckning).

De stora partierna äro i organisatoriskt hänseende uppbyggda efter i huvudsak likartade principer. Överst finnes som första led en central organisation eller *riksorganisation*. Partierna ha vidare som andra led en *distriktsorganisation*, som i regel följer valkretsindelningen för val till riksdagens andra kammare. Under distriktsorganisationen har man den *lokala organisationen*. Lokalavdelningarna ha i regel en kommun eller en stad som verksamhetsfält. Såsom ett led mellan distriktsorganisationen och lokalorganisationen förekomma ej sällan *kretsorganisationer* med ett område motsvarande landstingsvalkretsarna. Inom det kommunistiska partiet finnas förutom de kommunistiska arbetarkommunerna, som de lokala organen här kallas, ytterligare en ännu mera djupgående organisation, de s. k. *cellerna*. Dessa omfatta alla partimedlemmar inom bostadsområdet, på arbetsplatsen och i fackföreningen. Cellernas verksamhetsområden fastställas av arbetar-

kommunen, som är överordnad cellerna. Inom de olika partierna har man valt att förlägga tyngdpunkten av arbetet till olika led av organisationen. Hos ett parti kan distriktsorganisationen vara det mest betydelsefulla ledet, under det att ett annat bygger mera på lokalavdelningarnas arbete. De olika ledens självständighet i förhållande till varandra växlar inom partierna.

2. De politiska partierna ha vidare bildat särskilda *ungdomsavdelningar* eller *ungdomsförbund*. Dessa ha till syfte att på ett tidigt stadium söka kontakt med ungdomen och bibringa den politisk fostran. Ungdomsförbunden äro för högern Högerens Ungdomsförbund Ungsvenskarna, för bondeförbundet Svenska Landsbygdens Ungdomsförbund, för folkpartiet Folkpartiets Ungdomsförbund, för socialdemokraterna Sverges Socialdemokratiska Ungdomsförbund och för kommunisterna Sverges Kommunistiska Ungdomsförbund. Dessa organisationer tjänstgöra som nyrekryteringsorgan till partierna. De äro uppbyggda efter samma grunder som huvudpartierna med centralorgan, distriktsorgan och lokalorgan. Kommunisterna ha därjämte även här cellsystemet. Minimiåldern för inträde i ungdomsorganisationerna har i förbundens stadgar fastställts till 15 år utom i ett förbund, där minimiåldern är 14 år.

3. Inom partierna finnas även särskilda *kvinnorganisationer*, Högerens Kvinnoförbund, Svenska Landsbygdens Kvinnoförbund (bondeförbundet), Folkpartiets Kvinnoförbund och Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund. Inom kommunistiska partiet äro kvinnorna av principiella skäl icke sammanslutna i särskilt kvinnoförbund utan äro hänvisade till samma organisationer som partiets manliga medlemmar.

4. Särskilt i samband med kommunala val kan det inträffa, att *sammanslutningar utanför partierna* eller åtminstone utanför organisationernas ledning söka öva inflytande på valet. En viss grupp av människor sluter sig samman i och för valet för att söka påverka valutgången. Exempelvis kunna inför kyrkofullmäktigeval framträda personer, vilka eljest icke äro politiskt verksamma. Genom frivilliga bidrag eller på annat sätt få de medel till propaganda och till att trycka och distribuera valsedlar. I kommunala val spela ofta personliga sympatier och antipatier en betydande roll. Icke sällan händer att de, som äro missnöjda med vissa kandidater på ett partis valsedlar, lancera en s. k. spränglista och i olika former bedriva propaganda för densamma.

5. *Inom näringslivet* förekomma sammanslutningar, som driva viss propaganda. Utan att direkt mana till understödjande av visst politiskt parti kunna de propagera för en bestämd lösning av medborgerliga problem, som angå näringslivet. Sammanslutningen understödjer därigenom ett eller flera partier, vilka i sina partiprogram framhålla samma synpunkter eller som eljest arbeta för samma mål som den ifrågavarande sammanslutningen. De sammanslutningar här äro i fråga kunna emellertid ha även andra uppgifter än

att bedriva politisk propaganda. Sålunda kunna de syssla med statistiska utredningar, upplysningsverksamhet rörande näringslivet o. dyl. Under debatten i riksdagen ha i detta sammanhang sammanslutningarna Libertas och Unitas nämnts. (Rörande dessa se närmare sid. 49.) Från England kan anföras, att vissa privatägda företag år 1949 i samförstånd med det konservativa partiet drevo en propagandakampanj mot regeringens planer på en nationalisering av vissa industrier, däribland sockerindustrin. Detta tog sig uttryck bl. a. däri, att sockerpaketen försågos med slagord av denna typ: »Leave it to free enterprise».

6. *Fackliga sammanslutningar.* Ehuru vanligen principiellt fristående i förhållande till de politiska partierna kunna de fackliga organisationerna i sin verksamhet och för uppnående av sina syften förutsätta en daning av samhället i en viss riktning överensstämmande med de mål, som något politiskt parti arbetar för. Det torde under sådana förhållanden kunna ifrågasättas huruvida icke det fackliga arbetet även kan innefatta propaganda för ifrågasatt politiska parti. Liknande förhållanden kunna tänkas beträffande vissa *ekonomiska sammanslutningar* (konsumtionsföreningar, bostadsrättsföreningar, jordbrukets ekonomiska sammanslutningar). Likaså kunna vissa *religiösa föreningar* och *nykterhetsföreningar* vara något politiskt parti närstående.

7. Exempel förekommer även att *enskilda personer* utan att begagna sig av någon politisk organisation driva politisk propaganda. Det torde emellertid ej heller kunna uteslutas att enskilda personer, som formellt driva propaganda i eget namn, bakom sig ha organisationer, som av en eller annan anledning icke själva vilja synas utåt.

8. *Pressen.* Tidningarna äro kanske det viktigaste instrumentet för propagandaverksamheten. Icke blott genom ledare och andra politiska artiklar söka de påverka den allmänna opinionen i olika frågor. Även det rena nyhetsmaterialet kan så redigeras, att det får stor propagandistisk betydelse. För en åsiktsriktning obehagliga fakta kunna utelämnas eller intagas på undanskymd plats i tidningen. Fördelaktiga nyheter få framträdande utstyrsel. Kommentarer till de fakta som meddelas kunna givas politisk anknytning. Det förekommer att även idrottssidorna eller andra specialavdelningar äro politiskt färgade. Jämväl tidningarnas löpsedlar synas användas för propagandan.

II. Vissa uppgifter rörande de politiska partiernas finansiering

För de sakkunniga har det varit naturligt att söka inhämta så fullständiga uppgifter som möjligt rörande partiernas finansiering. Vid sammanträde med de sakkunniga ha representanter för de i riksdagen företrädde politiska partierna var för sig lämnat uppgifter rörande respektive partis inkomster och

utgifter. I inbjudan till sammanträdet erinrade de sakkunniga, att någon skyldighet för partierna att lämna uppgifter givetvis icke föreläge, samt tillade, att de upplysningar, som kunde komma att lämnas, skulle behandlas konfidentiellt i den mån medgivande till eventuell publicering icke lämnades. Medgivande härtill har sedermera lämnats från alla berörda partier. Uppgifterna avse åren 1948 (valår) och 1949 (icke valår). De olika partierna förete en del organisatoriskt betingade olikheter även om de äro uppbyggda efter i huvudsak likartade principer. Inom partiernas riks- och distriktsorganisationer har enligt uppgift fullständig bokföring införts. Samma torde förhållandet vara inom de största lokalavdelningarna, medan lokalavdelningarna i övrigt endast föra böcker av enklare beskaffenhet. Räkenskaperna äro emellertid för närvarande icke förda med tanke på dylik redovisning. Detaljerade uppgifter ha icke stått att få, och sådana ha ej heller av de sakkunniga eftersträfvats. Det har närmast gällt att skaffa en överblick i stort över finansieringen. De olika partiernas uppgifter ha sammanställts i bifogade tablåer (bilaga 1—5), vilka efter medgivande från partierna här publiceras. Rörande tablåerna må vidare följande anföras.

Uppgifterna ha angivits särskilt för de olika leden inom partierna, nämligen för riksorganisationen, distriktsorganisationerna och lokalorganisationerna. I den mån så med ledning av lämnade uppgifter varit möjligt ha transaktioner mellan leden uteslutits ur redovisningen. Härigenom ha eljest vilseledande dubbelföringar i stort sett kunnat undvikas. Anslag från riksorganisationen till distrikts- och kretsorganisationerna eller lokalorganisationerna eller omvänt ha sålunda med något undantag icke medtagits. Ej heller redovisas särskilt den del av influtna medlemsavgifter eller insamlade bidrag, som ett led haft att avstå till övriga led i partiorganisationen. Rubrikerna och posterna få icke fattas såsom uttryck för de sakkunnigas mening om vad en eventuell legal redovisning lämpligen borde omfatta utan äro betingade av omständigheterna.

Med hänsyn till att lokalorganisationernas verksamhet bedrives under organisatoriskt något friare former än vad fallet torde vara inom övriga partiinstanser har det varit särskilt svårt att erhålla uppgifter beträffande lokalorganens finanser. De uppgifter som lämnats grunda sig också i samtliga fall mer eller mindre på av respektive partier gjorda uppskattningar.

I fråga om de olika partiernas uppgifter kan härutöver tilläggas:

Högern. Vad riksorganisationen beträffar har partiet anmärkt, att denna icke uppbär några medlemsavgifter. Dessa uppbäras endast av länsförbund och lokalföreningar. Enligt de 1948 och 1949 gällande stadgarna ingå emellertid i bidrag till riksorganisationen även medlemsavgifter till lokala föreningar i så måtto att bidragsgivare icke behöva betala särskilda lokalföreningsavgifter om de icke vilja det. Då lokalföreningarnas avgifter variera högst betydligt, finnes det enligt partiet inga möjligheter att angiva hur

stora delar av bidragen som enligt stadgarna borde betraktas som medlemsavgifter.

Bondeförbundet. Siffrorna för lokalorganisationerna ha lämnats efter uppskattning, varjämte kontroll från partiets sida skett genom stickprov. Att helt eliminera transaktionerna mellan de olika leden har icke varit möjligt.

Folkpartiet. Lokalorganisationernas siffror ha av partiet beräknats med utgångspunkt från uppgifter, som influtit från huvudparten av partiets lokalorganisationer.

Socialdemokraterna ha icke kunnat lämna specificerade uppgifter beträffande lokalorganisationernas utgifter.

Kommunisterna ha ej lämnat andra uppgifter för lokalorganisationerna än den uppskattning som framgår av tablån (bil. 5). Till följd härav ha inga totalsiffror för alla tre leden i organisationen såsom beträffande övriga partier ansetts böra angivas. De slutsummor som upptagits för kommunisterna omfatta därför endast de båda översta leden.

I övrigt hänvisas till de förklaringar, som finnas i tabläerna.

III. Obehöriga inflytelser på opinionsbildningen

Det demokratiska samhällssystemet förutsätter för sin funktion att medborgarna ha tillgång till fri upplysning. Skola de ha möjlighet att medverka i avgörandet av olika samhällsfrågor, är det av vikt att de få så rikhaltigt material som möjligt såsom underlag för bedömandet och att detta material blir allsidigt belyst. Utvecklingen på de tekniska, ekonomiska och politiska områdena har medfört allt större svårigheter för den som på egen hand vill sätta sig in i uppkommande samhällsproblem. Flertalet måste för bedömandet av frågorna söka erforderlig ledning av den politiska upplysningen. De politiska organisationerna och tidningarna ha en stor uppgift att fylla, då de bedriva en omfattande upplysningsverksamhet till medborgarnas tjänst. Att denna verksamhet blir partipolitiskt färgad, är rätt naturligt. Den ena sidans synpunkter bliva föremål för motsidans kritik, varigenom problemen än mera allsidigt belysas. För att fylla sin uppgift tager den moderna propagandan tekniken alltmera i sin tjänst. Det är självfallet att propagandamedlen komma att draga stora kostnader. Följden har blivit att meningsutbytet numera i huvudsak ombesörjes av de politiska organisationerna, som förfoga över härför nödiga medel, samt av tidningarna. Den allmänna industrialiseringen har trängt in även på detta område av samhällslivet. Effekten av en viss propaganda kan komma att bliva avhängig av den intensitet och uthållighet, varmed den bedrivs. Detta i sin tur är beroende på omfattningen av de resurser som stå bakom. Värdet av framförda argument kan understundom komma i andra hand. Icke minst erfarenheter från utlandet tala här sitt tydliga språk.

Det synes principiellt kunna vara av ett visst värde för medborgarna att

få veta vem som står bakom en viss propaganda såsom ekonomiskt understödande. Allmänheten skulle därigenom få ytterligare underlag för bedömning av propagandans värde och få klarlagt, vilka drivkrafterna äro. Dessutom skulle man få möjlighet att konstatera att obehöriga inflytelser, av utländskt eller inhemskt ursprung, icke gjorde sig gällande i ett partis eller en organisations politiska propaganda.

Om en utländsk makt lämnar ekonomiskt understöd åt en organisation, som bedriver politisk verksamhet här i landet, för att åstadkomma en viss inriktning av organisationens propaganda, föreligger utan tvekan ett *obehörigt utländskt inflytande*.

En främmande makt, som vill förvärva verkligt inflytande över opinionsbildningen här i landet, måste ha möjlighet att nå allmänheten genom någon tidning eller tidskrift. Under andra världskriget voro förhållandena på propagandafrenten synnerligen oroliga. Sverige översvämmades från olika håll av utländsk propagandalitteratur, tidningar, tidskrifter och broschyrer. En del publikationer angåvo sitt ursprung redan genom sitt namn (Nyheter från Storbritannien, Nyheter från Sovjetunionen). Andra lämnade ingen direkt upplysning om ursprunget. Detta framgick dock oftast av innehållet. Farligast ur propagandasynpunkt torde de tidningar ha varit, vilka gåvo sig ut för att vara svenska och företräda svenska intressen men i själva verket tjänade utländska intressen och bekostades av främmande makt.

Som framgått av redogörelsen för den utländska lagstiftningen har man i de flesta av de länder, som varit föremål för undersökning, icke till behandling tagit upp frågan om lagstiftning på området. Här i Sverige har frågan icke varit aktuell mer än en gång. Under krigsåren drevo tidningarna Dagsposten och Folkets Dagblad en klart nazistisk propaganda. Några belägg för att de erhöilo understöd från Tyskland hade man till en början icke, ehuru misstankar om sådant understöd ofta uttalades. Sedan åtal väckts vid Stockholms rådhusrätt mot flera av Dagspostens medarbetare samt en tyskfödd affärsman i Stockholm för att de förmedlat tyskt understöd till tidningen, förklarade rådhusrätten i utslag den 3 augusti 1945, att tidningen »företrätt en åskådning, som rönt påtaglig inverkan av den tyska nationalsocialismens politiska ideologi, samt under kritisk inställning mot Sveriges styrelseskick sökt påverka den allmänna meningen om detta styrelseskick och om åtgärder i den inre och yttre styrelsen». Rådhusrätten fann, att de för tidningsföretag vanliga inkomsterna icke varit tillräckligt stora för tidningens utgivande utan att för detta ändamål bidrag från utomstående i avsevärd omfattning måst anlitas. Det ansågs utrett, att av de bidrag, som den nämnde affärsmannen under tiden maj 1943—juli 1944 överlämnat till Dagsposten, åtminstone 100.000 kronor utgjorts av medel, som tyska riket ställt till förfogande med hänsyn till tidningens politiska ståndpunktstagande. Vid Stockholms rådhus-

rätt anställdes åtal jämväl mot vissa personer tillhörande ledningen för Svenska socialistiska partiet. Jämte det rådhusrätten i sitt utslag den 22 augusti 1945 rörande partiets politiska verksamhet gjorde samma uttalande som beträffande Dagsposten, konstaterade rådhusrätten vidare, att partiets förnämsta propagandamedel utgjorts av tidningen Folkets Dagblad. Det ansågs i målet utrett, att tyska riket med hänsyn till tidningens och partiets politiska ståndpunktstagande genom sin legation i Stockholm under tiden från mitten av januari 1943 till början av maj 1945 utbetalt sammanlagt 428.915 kronor, vilka medel använts för partiets och tidningens räkning. Båda målen fullföljdes till Kungl. Maj:t, som meddelade utslag den 23 december 1946. I de hänseenden, varom nu är fråga, gjorde överdomstolarna ingen ändring i rådhusrättens utslag.

Efter dessa händelser ha inga dylika avslöjanden gjorts. Belägg saknas för att svenska tidningar eller svenska politiska sammanslutningar därefter mottagit understöd, direkt eller indirekt, från främmande makt. I den offentliga debatten har det dock icke saknats antydningar om att så likväl i något fall varit förhållandet.

Faran för opinionsbildningens korruption genom utländskt inflytande har man menat sig kunna motarbeta genom en offentlig redovisning av de politiska organisationernas och tidningarnas finansiering. Man har ansett, att stadgandet i 8 kap. 10 § strafflagen¹ om straff för tagande av utländskt understöd icke i tillräcklig grad verkar förebyggande. Frågan har ställts hurvida icke sådan främmande propaganda som avses i nämnda paragraf skulle kunna effektivt och på ett tidigare stadium motverkas genom offentlig redovisning av finansieringen. Om allmänheten finge fullt klarlagt, att en viss propaganda finansieras av främmande makt, skulle man därigenom erhålla ett minst lika gott eller i praktiken mycket effektivare skydd än det man avsett att vinna med lagens straffbestämmelser. En förpliktelse att avgiva redovisning för finansieringen skulle lojalt komma att följas av det alldeles övervägande antalet därav berörda. Risken för upptäckt skulle alltid finnas.

För de demokratiska partierna står det som självklart, att det utländska obehöriga inflytandet på detta område bör förhindras. Att så sker är ett intresse av första ordningen. Det är till och med tänkbart, att vissa medborgersliga rättigheter få eftergivnas för att man skall nå detta mål. I den mån en lagstiftning om offentlig redovisningsskyldighet giver möjlighet att klarlägga förekomsten av utländskt understöd till propagandan, utgör detta ett mycket

¹ Lydelse enligt lag d. 30/6 1948, i kraft d. 1/1 1949:

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 statskicket eller om åtgärder i rikets inre eller yttre styrelse, dömes för tagande av utländskt understöd till fängelse eller straffarbete i högst två år.

starkt vägande skäl för en sådan lagstiftning. Redovisningsplikt synes dock enligt de sakkunnigas mening icke vara rätta medlet. Först och främst är det högst troligt, att den, som är ute i så ljusskygga ärenden, kommer att kringgå eller bryta mot lagen. Den som är beredd att förråda sitt land skulle ej draga sig för att lämna oriktiga uppgifter i en redovisning för sin finansiering. Redan nu finnas stora möjligheter att med hjälp av den nyssnämnda bestämmelsen i strafflagen komma till rätta med dessa företeelser. Reglerna om husrannsakan och beslag utgöra härvid — om de i förekommande fall effektivt utnyttjas — ett viktigt komplement till straffbestämmelserna.

Då den utländska propagandan i en utrikespolitiskt farofylld situation flödar in över landets gränser, är det möjligt, att man måste tillgripa radikala metoder för att hindra osvensk propaganda att inverka på den svenska opinionen. Dock visa erfarenheterna från andra världskriget huru äventyrliga sådana ingripanden äro. Så långt det är möjligt bör medborgarnas frihet bevaras.

Risken föreligger vidare att en organisation, som mottagit utländskt understöd, med åberopande av en i formellt hänseende oantastlig redovisning kan tillbakavisa misstankar såsom obefogade. Ett illojalt parti kommer att åberopa en granskad redovisning såsom bevis för att det icke erhåller utländskt understöd. Propagandavärdet av en sådan redovisning är alltför stort för att en därav berörd organisation skall underlåta att begagna sig av densamma. För mindre kritiska personer kommer redovisningen att verka vilseledande. Redovisningsplikten kommer att få en verkan rakt motsatt den avsedda. Den blir ägnad att underlätta verksamheten för illojala politiska sammanslutningar.

Med allt beaktande av önskvärdheten att förhindra utländskt inflytande över den svenska opinionsbildningen finna de sakkunniga sålunda den ifrågasatta lagstiftningen ur denna synpunkt icke vara det effektiva botemedlet.

De sakkunniga övergå härefter till att behandla frågan om *obehörigt inhemskt inflytande*.

Från partiernas sida bedrives numera icke blott i samband med val utan även under mellanperioderna en alltmera intensiv propagandaverksamhet. De nya metoder på propagandans område, den tekniska utvecklingen medfört, ha även i sin mån åstadkommit en fördyring av kostnaderna. Med tanke härpå har det uttalats farhågor för att de politiska organisationernas ökade medelsbehov skulle medföra risker för obehöriga inflytelser.

Om ett parti mottager ett bidrag förbundet med villkor att partiet medverkar till en allmän politik, som skiljer sig från den dittills av partiet förda, får obehörigt inflytande anses vara för handen. Härom torde ingen tvekan råda. Partiets väljare ha givit sina röster åt partiet med hänsyn till dess program och valupprop samt till den av partiet tidigare förda politiken.

Även när det gäller speciella frågor kan ett obehörigt inflytande tänkas föreligga. Den som har ett intresse av viss utgång av en särskild fråga kan tänkas erbjuda sig lämna bidrag till partiet under förutsättning att partiet medverkar till sådan lösning av frågan.

Den omständigheten att partierna hemlighålla bidragsgivarnas namn ävensom bidragens förekomst och storlek kan icke tagas som bevis för obehöriga inflytelser. Mottagaren behöver ju ej känna till vem bidragsgivaren är. Den som får bidraget kan icke känna sig förpliktad att uppfylla några villkor, vars förhandenvaro han icke ens vet om. Bidraget kan vidare vara så litet, att det icke kan tänkas påverka mottagarens handlande i ena eller andra riktningen.

Möjligen skulle man kunna tänka sig att det ur demokratisk synpunkt kan resas gensagor mot att de opinionsbildande organen mottaga ekonomiska bidrag utan att offentligt redogöra härför samt att hemliga bidrag ur denna synpunkt skulle anses obehöriga. Med andra ord, ligger det något otillbörligt i att man ej får veta vem som understödjer partiet eller tidningen? Offentligheten är icke i och för sig något självändamål, men när det gäller det politiska livet förutsätter demokratin att principiellt allt skall försiggå inför öppna dörrar. Medborgarna få icke undandragas möjligheterna till upplysning om de olika förhållanden, som äro av betydelse för deras politiska ställningstagande. Här ovan har redan framhållits, att det ur principiell synpunkt kan vara av ett visst värde att klarlägga de ekonomiska intressena bakom propagandan. Om man avslöjar de krafter, som driva sitt spel bakom kulisserna, får väljaren tillfälle att själv bilda sig en uppfattning om förekomsten av obehöriga inflytanden på propagandan och om propagandans tillförlitlighet. Å andra sidan måste hänsyn tagas till bidragsgivarnas berättigade intressen av att kunna bevara sin anonymitet. I vissa fall äro medborgarna tillförsäkrade laglig rätt till anonymitet. Enligt tryckfrihetsförordningen äger författare ett vidsträckt sådant skydd. Principen om anonymitet återfinnes därjämte i reglerna om skydd för valhemligheten. Denna rätt till anonymitet för väljare får icke göras illusorisk genom offentliggörande av valbidrag. Frågan härom kommer att närmare behandlas i det följande. Den avvägning, som kan göras med ledning härav, giver vid handen, att avgörande betänkligheter möta att stämpla anonyma bidrag till de opinionsbildande organen såsom ur demokratisk synpunkt förkastliga.

Det är ingen hemlighet att såväl näringslivet som de stora fackliga organisationerna sedan länge lämna bidrag till de politiska partiernas finansiering. Detta medgives numera öppet. Här i landet har man på de flesta håll, i motsats till vad exempelvis gäller i Amerikas Förenta Stater, ur demokratisk synpunkt icke haft något att erinra mot sådana bidrag. Man synes beredd acceptera dessa företeelser, och så länge bidragsgivaren icke vid bidraget fäster villkor om visst politiskt handlande från mottagarens sida, synes det böra stå envar fritt att skänka pengar till en politisk organisation.

I den offentliga debatten har man erinrat om de avslöjanden, som gjordes 1932 i samband med utredningen rörande Ivar Kreugers bidragsgivande till olika politiska partier. Ytterligare ha nämnts sammanslutningarna Unitas och Libertas. (Rörande dessa se närmare sid. 49.)

Självklart är att opinionsbildningen i politiska frågor bör ske utan olämpliga inflytelser även från inhemskt håll. De politiska organisationerna skola stå fria från obehörigt inflytande genom ekonomiskt understöd eller annorledes. Att något av de demokratiska partierna skulle mottaga bidrag, som äro förenade med särskilda villkor rörande partiets handlande i politiska frågor, torde icke behöva förutsättas. Man läser kunna utgå ifrån att en organisation, som erhåller bidrag, av givaren utsetts såsom mottagare just emedan dess program och praktiska politik närmast äro förenliga med hans intressen. Det har icke givits belägg för att bidrag överlämnats under förut antydda villkor.

Första lagutskottet uttalade vid 1946 års riksdag (utlåtande nr 6), att det ej visats eller ens gjorts troligt att missförhållanden verkligen rått i fråga om opinionsbildningen i landet.

Efter detta uttalande har intet framkommit, som tyder på att situationen nu skulle ha förändrats. De sakkunniga finna icke, att lagstiftningsåtgärder ur nu behandlade synpunkter äro påkallade. Det synes emellertid klart, att för den händelse missförhållanden framdeles skulle yppa sig på området motåtgärder av lagstiftaren böra övervägas.

IV. Äventyrande av valhemligheten och risk för trakasserier

Som argument mot en offentlig redovisningsplikt beträffande inkomster och utgifter för organisationer, som bedriva politisk propaganda, har vid olika tillfällen den åsikten framförts, att en dylik redovisningsplikt skulle innebära ett ingrepp i valhemligheten, varjämte redovisningen skulle medföra risk för att bidragsgivare, vars namn genom redovisningen yppades, komme att utsättas för politiska förföljelser och trakasserier.

Genom en rad olika bestämmelser har lagstiftaren velat trygga valhemligheten.

Riksdagsordningen stadgar, att riksdagsmannaval skola förrättas med slutna sedlar. Enligt lagen om val till riksdagen skola vid val till andra kammaren röstsedlarna avlämnas inlagda i tillslutna kuvert. Valkuvert, innerkuvert och ytterkuvert för valsedelsförsändelse skola vara av ogenomskinligt papper samt, vad varje särskilt slag angår, lika till storlek och beskaffenhet. Ingen skall genom granskning av kuverten kunna konstatera på vilket parti väljaren röstar. Vid valet skola begagnas valsedlar av vitt papper utan kännetecken. Man har härigenom velat förhindra att någon delar ut t. ex. numrerade eller på annat sätt märkta valsedlar för att efter valet kunna förvissa sig om att den, som erhållit den märkta sedeln, använt densamma. I vallokalen skola finnas avskilda platser, avsedda att möjliggöra för väljare

att med valhemlighetens bevarande inlägga sin valsedel i valkuvert. För sådant ändamål skola dessa platser vara inrättade med skärmar eller på annat dylikt sätt. Valförrättaren har att vaka över att väljares förehavande där ej må av någon kunna iakttagas. De röstande skola använda särskilda valkuvert, som utdelas vid valbordet. Valkuvert får ej vara märkt med annat märke än föreskriven ändamålsbeteckning. För att förhindra att någon skall kunna undersöka valkuvertens eller vissa valkuverts innehåll skola dessa av valförrättaren nedläggas i en urna, där de blandas med andra. Efter hand som väljarna anmäla sig få de avgiva sina röster. Lagen medgiver icke röstning efter upprop. Kommunala vallagen har motsvarande bestämmelser.

Genom dessa bestämmelser har lagstiftaren sökt åstadkomma ett starkt skydd för valhemligheten. Lagreglerna avse att förhindra såväl påtryckningar på väljaren, då han avger sin röst, som kontroll efter valet, hur en viss väljare röstat.

Skyddandet av valhemligheten utgör en av förutsättningarna för det demokratiska samhällssystemet. Det är därför en angelägenhet av största vikt att denna hemlighet effektivt skyddas. Erfarenheter från utlandet ha tydligt visat de faror, som äro förbundna med avsteg från principen om skydd för valhemligheten. Vid valet skola medborgarna kunna giva uttryck för sin egen vilja. Deras frihet i detta avseende går förlorad, om möjlighet finnes för annan att vid valhandlingen utöva press i ena eller andra riktningen och därtill kontrollera hur vederbörande röstar. Ett lika kraftigt tryck lägges på väljaren, om han vet, att det i efterhand kan avslöjas hur han röstat. Vetskapen om att han kan bliva utsatt för obehag eller repressalier från den, som velat förmå honom att rösta på visst sätt, kan medföra att väljaren ser sig nödsakad att giva efter för påtryckningarna. Han röstar då icke i enlighet med sin egen övertygelse, utan valet kommer i stället att avspegla dens vilja, som utövat påtryckningarna.

Det gäller härefter att avgöra huruvida offentliggörande av namnen på dem, som ekonomiskt bidraga till ett politiskt parti, strider mot bestämmelserna om skydd för valhemligheten. Till en början är klart att bidragsgivandet såsom sådant icke går in under lagens ordalag. Lika klart är emellertid att lagstiftaren genom att skapa garantier för valhemligheten velat skydda den enskildes frihet i det politiska ställningstagandet. Avslöjar man namnet på den, som lämnar ekonomiskt bidrag till ett parti, synes hans politiska inställning samtidigt därigenom uppenbarad. Det torde med stor sannolikhet kunna antagas, att en bidragsgivare vid val lägger sin röst för samma parti som han ekonomiskt bistår. Man kan alltså med viss tillförlitlighet sluta sig till hur han röstat eller kommer att rösta. De politiska partiernas insamlingsverksamhet synes vara i huvudsak koncentrerad till valåren. Offentliggörande av bidragsgivarna torde knappast kunna äga rum förrän efter valet. Situationen kommer att nära överensstämma med den, som skulle uppstå, därest det varit möjligt att i efterhand konstatera hur

väljaren röstat. Samma skäl som tala för att bevara valhemligheten göra sig även gällande i fråga om offentliggörande av bidragsgivarna. Redovisning av namnen torde strida mot andan i och meningen med bestämmelserna om skydd för valhemligheten. Detta anse de sakkunniga vara en så allvarlig sak, att ytterst starka skäl måste förebringas för att avslöjande av bidragsgivarnas namn likväl skall framtvingas.

Vad beträffar sådana bidragsgivare som företag, organisationer och juridiska personer i övrigt kunna för dessa icke i förevarande hänseende åberopa reglerna om skydd för valhemligheten. Uppenbarande av dessa bidragsgivare torde icke i och för sig medföra något intrång i valhemligheten. I den mån det rör sig om rena s. k. familjebolag eller enmansbolag synes förhållandet kunna bli ett annat.

Härefter uppkommer frågan huruvida sådana skäl äro för handen, att bidragsgivarna — trots de allvarliga betänkligheter som yppats — likväl böra offentliggöras. Denna fråga besvara de sakkunniga nekande.

Den, som personligen vill bedriva muntlig propaganda för sina politiska åsikter, måste — enligt sakens natur — eftergiva kravet på anonymitet. Han har att välja mellan att antingen avstå från att själv framföra sina tankar och därmed behålla sin anonymitet eller att själv framträda och samtidigt avstå från sin anonymitet. Är det då riktigt, kan man fråga sig, att den som icke förmår eller eljest saknar möjlighet att själv propagera utan i stället bidrager med pengar till ett partis propaganda, skall kunna få tillfälle härtill utan att behöva avstå från sin anonymitet? Att anonymiteten i vissa fall till följd av sakens natur måste uppgivas utgör emellertid enligt de sakkunnigas mening icke något skäl att i andra fall beröva medborgarna det skydd, som anonymiteten utgör.

För den händelse de politiska organisationerna åläggas att offentligen redovisa sina bidragsgivare, torde den som vill undvika att få sin anonymitet röjd ej ha annan utväg än att avstå från att lämna bidrag eller också på ena eller andra sättet söka kringgå lagen, så att hans bidrag icke kommer att redovisas såsom härrörande från honom. Detta är en icke önskvärd följd.

Det är en känd sak, att mången avstår från att lämna bidrag till en insamling, därest hans namn skall offentliggöras. Särskilt torde offentliggörande av bidrag till politiska sammanslutningar medföra, att bidrag i viss utsträckning skulle komma att utebli. De politiska partierna äro nödvändiga och önskvärda beståndsdelar i ett demokratiskt samhälle. Deras verksamhet inskränker sig icke till propaganda i samband med val. Den utgöres till ganska stor del av upplysningsverksamhet beträffande olika samhällsliga frågor, en verksamhet som uppenbarligen är av värde för samhället. Till följd av prisutvecklingen och den alltmera omfattande verksamheten ha partiernas kostnader kraftigt stigit. De synas vara av sådan storleksordning, att de icke kunna täckas enbart genom de till partierna inflytande

medlemsavgifterna. Partierna äro sålunda för sin verksamhet beroende även av andra bidrag. Med hänsyn härtill och då dessutom enighet torde råda därom, att det ur demokratisk synpunkt är vällovligt för envar att skänka bidrag till den politiska verksamheten, synes det icke vara något demokratiskt intresse att avskära partierna från bidrag, som ur nämnda synpunkt äro oantastliga.

Som en särskild invändning mot eventuell lagstiftning har anförts att redovisningsplikten skulle medföra olika verkningar för olika partier. Ett parti, som till huvudsaklig del bygger sin finansiering på medlemsavgifter, skulle vara mindre känsligt för en offentlig redovisning av bidragen än ett parti, som för sin verksamhet är beroende av bidrag. Många bidrag, som för närvarande inflyta till partiets valfonder, skulle utebliva, om givaren vet att bidragen komma att redovisas offentligt. Partikostnaderna kunna även skifta starkt inom olika partier, beroende på att något parti kan ha tillgång till frivillig, oavlönad arbetskraft i större utsträckning än ett annat. Vissa uppgifter kunna även tänkas bliva utförda av ett parti närstående fackliga eller ekonomiska organisationer. Räckvidden av dessa anmärkningar synes icke vara särskilt stor, men det kan å andra sidan icke helt bortses ifrån att redovisningen kan komma att inverka ofördelaktigt för något parti under det att för andra inga särskilda verkningar komma att iakttagas.

Vad härefter angår frågan om risken för trakasserier från meningsmotståndare har man anført, att sådan risk knappast förelåge. En bidragsgivares intresse för det av honom stödda partiet vore ofta så känt att ett offentliggörande icke kunde skada honom.

Som i direktiven jämväl uttalats är det tydligt, att lagstiftning i ämnet icke bör öppna möjlighet till trakasserier eller förföljelser mot någon på den grund, att han understödjer ett visst politiskt parti. Även om risken i detta hänseende för närvarande är ringa, kan man icke bortse från att offentliggörande av bidrag kan medföra en del icke önskvärda konsekvenser. De olägenheter, som skulle kunna tänkas uppstå för köpmän i händelse av redovisning av bidragen, ha särskilt nämnts. Det torde icke alltför sällan hända, att dessa näringsidkare för närvarande lämna bidrag till flera partiernas valfondsinsamlingar. De anse — för att icke riskera att förlora kunder — sig icke kunna vägra, när de olika partiernas representanter anhålla om ett bidrag. Enligt de sakkunnigas mening får man icke bortse från att vissa risker för trakasserier och förföljelser från meningsmotståndare kunna vara förbundna med offentliggörande av bidragsgivarna.

Enligt motioner i ämnet till 1945 års riksdag (I: 190 och II: 323) skulle dessa olägenheter kunna undvikas, om man nöjde sig med en summarisk redovisning med inkomsterna fördelade på lämpliga poster alltefter formen för bidragen, t. ex. kollekt, anonyma bidrag, personliga bidrag, de senare uppdelade på ett fåtal storleksgrupper, under förutsättning att den myndig-

het, till vilken redovisning skulle avlämnas, tillika finge rätt att genom sekretesspliktiga revisorer verkställa granskning, där sådan kunde synas behöfelig.

En redovisning av bidragen gruppvis utan att bidragsgivarna nämnas till namnet lärer i regel icke kunna angripa valhemligheten eller medföra risker för politiska förföljelser.

I fråga om de allra största bidragsgivarna kan det dock tänkas, att man av de vid en sådan redovisning lämnade uppgifterna kan sluta sig till bidragsgivarnas namn. Kretsen av tänkbara givare blir synnerligen begränsad. Under den diskussion i pressen eller eventuellt i riksdagen, vartill de olika posterna i redovisningen kan giva anledning, är det tänkbart att partierna se sig nödsakade att uppgiva namnet på åtminstone vissa bidragsgivare. I ett partis press kunna vissa personer utpekas såsom bidragsgivare till ett annat parti. Till följd av de dementier, som kunna nödvändiggöras i anledning härav, minskas den krets av givare, som man har att röra sig med, än ytterligare.

En sådan summarisk redovisning, som här åsyftas, skulle visserligen lämna väljarna en bild i stort huru finansieringen av den politiska propagan-
dandan går till. Det är emellertid redan nu allmänt bekant, att partierna i betydande utsträckning erhålla bidrag såväl från enskilda personer som från olika företag inom näringslivet liksom också från de fackliga organisationerna. En lagstiftning, som icke kräver mera än summarisk redovisning, kommer på denna punkt icke att giva något egentligt nytt utöver vad som redan är känt. Redovisningen kommer ej heller att kunna lämna besked om eventuella obehöriga inflytelser. Vill man nå detta syfte lärer det icke kunna undvikas, att namnen på bidragsgivarna måste offentliggöras.

Sammanfattningsvis vilja de sakkunniga sålunda anföra, att 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 redovisningen i vissa fall få samma effekt. Intrånget i valhemligheten är en så allvarlig sak, att ytterst starka skäl måste föreliggas för att offentliggörande likväl skall framtvingas. Sådana skäl föreliggas icke. Genom redovisningen skulle partierna kunna förlora för sin verksamhet nödvändiga bidrag. Man får icke bortse från riskerna för politiska förföljelser och trakasserier mot bidragsgivarna. Summarisk redovisning av bidragen efter storleksgrupper utan angivande av bidragsgivarnas namn skulle visserligen i de flesta fall eliminera dessa olägenheter men skulle knappast lämna några egentligen nya upplysningar om finansieringen. För att nå syftet med redovisningsplikten är en summarisk redogörelse icke tillräcklig. Även en sådan redovisning kan under vissa omständigheter leda till att namnen yppas.

V. Effektiviteten av en lagstiftning

Vid olika tillfällen har ifrågasatts huruvida en lagstiftning om bokförings- och redovisningsplikt skulle bli effektiv.

Första lagutskottet uttalade vid 1935 års riksdag (utlåtande nr 14) att det vore nödvändigt att taga hänsyn till frågan i vilken omfattning kringgående kunde befaras. Utskottet ansåg för sin del, att en föreskrift om bokförings-skyldighet för politiska sammanslutningar kunde kringgå så lätt och i sådan omfattning, att den ej kunde leda till åsyftat resultat, att avslöja — och på så sätt möjligen motverka — obehöriga inflytanden å det politiska livet.

De möjligheter som finnas att kringgå en eventuell redovisningsplikt äro många och skiftande. Det kan icke bli tal om att lämna en uttömmande redogörelse härför. Endast några exempel, som ligga nära till hands, må här anföras.

Man torde kunna utgå ifrån att de bidragsgivare som så vilja genom bulvaner i flera led kunna ha ganska stora möjligheter att undgå att få sina namn publicerade i en offentlig redovisning. För att klarlägga bulvanskapen, utreda vem som är den verkliga bidragsgivaren torde fordras en undersökning av sådan omfattning, att den för en kontrollmyndighet icke blir praktiskt genomförbar.

De större bidragen, som i regel närmast äro av intresse, kunna uppdelas på en mängd olika händer och undgå därigenom att komma i blickpunkten. Genom anonyma bidrag kunna betydande penningmedel tillföras de politiska organisationerna. För att komma åt sådana bidrag synes man nödsakad stadga förbud för mottagande därav. Gäller det att dölja bidrag, kunna de olika möjligheterna sättas i system. Vid ett valmöte låter mötesledningen anordna en insamling medelst upptagande av kollekt. De som härvid lämna bidrag kunna icke rimligen avfordras namn och adress. Stora belopp kunna inflyta på detta sätt. Genom den försäljning av valmärken, som på sina håll äger rum, givas ytterligare möjligheter att dölja inkomst-källor. Intet hindrar att en av ett partis gynnare köper ett stort antal märken.

Genom avstående från handelsvinst å förnödenheter, som försäljas till politiska organisationer, kunna olika näringsidkare lämna sina bidrag till organisationerna. Visserligen har lagstiftaren möjlighet att stadga redovisnings-skyldighet beträffande sådana förtäckta bidrag, men svårigheter möta när det gäller att bestämma vilka rabattsatser som skola anses jämställda med bidrag och vilka som skola anses vara sedvanliga i affärsförhållanden av ifrågavarande slag.

Man får icke bortse ifrån att olika slag av kommittéer eller föreningar eller andra juridiska personer kunna bildas endast för att verkställa en insamling för ett begränsat ändamål och när uppgiften är löst lika hastigt försvinna igen.

Gentemot dessa farhågor för bristande effektivitet har anförts, att man kunde räkna med att de stora partierna lojalt skulle komma att fullgöra sin redovisningsskyldighet. Statsmakternas åtgärd att genom en lag giva uttryck för sin vilja att slå ned på obehöriga inflytelser skulle i de flesta fall vara tillräcklig för att avvärja dylika företeelser. Risken för upptäckt finge ej heller förbises. Ett avslöjande av att ett parti lämnade medvetet oriktiga uppgifter skulle medföra att partiet förlorade sin auktoritet. Detta torde vara tillräckligt för att avhålla från dylika manipulationer. Man synes på en del håll närmast anse, att en lagstiftning i ämnet i huvudsak måste byggas på en lojal medverkan från de olika partiernas sida.

Under normala förhållanden torde — i varje fall om det ej gäller mera än en redovisning i stora drag — anledning saknas antaga annat än att de demokratiska partierna skola komma att följa de bestämmelser som kunna givas. Huruvida partierna skola visa sig lika lojala, om det kommer därhän, att det gäller att avslöja namnen på sina bidragsgivare, är en sak, varom säkra uttalanden icke kunna göras på förhand.

Stor vikt bör fästas vid möjligheterna att upprätthålla efterlevnaden av lagens bestämmelser. Om lagstiftningen skall få den förankring hos folket, som bör eftersträvas, är det ett oeftergivligt krav, att lagens bestämmelser göras effektiva. Vid besvarande av frågan huruvida möjligheter finnas att den ifrågasatta lagstiftningen kan komma att fylla de sålunda uppställda kraven, framstår det — efter vad ovan anförts — tydligt att många tillfällen givas att kringgå blivande lagbestämmelser i ämnet. Särskild vikt bör fästas vid att man genom en redovisningslag icke får medel att avslöja de utländska inflytelser som till äventyrs kunna förekomma. Lagen synes icke kunna givas det mått av effektivitet, som bör förefinnas för att respekten för densamma och för lagstiftningen över huvud skall kunna upprätthållas.

VI. Särskilda frågor rörande utformningen av en eventuell lagstiftning i ämnet

Ehuru de sakkunniga redan av förut redovisade skäl funnit, att lagstiftning på förevarande område icke bör tillgripas, ha de dock velat närmare undersöka de krav, som böra ställas på en lagstiftning.

Omfattningen av lagstiftningen

Såsom förut framhållits här ovan under I av denna avdelning möta betydande svårigheter att definiera vad som skall förstås med politisk verksamhet. I en lagstiftning måste emellertid klart utsägas vilka som skola drabbas av lagens bestämmelser. Ur synpunkten att de företeelser, som böra

gå in under densamma, växla från tid till annan synes en fast definition icke tillfredsställande. Annan möjlighet torde icke erbjuda sig än att åt rättstillämpningen delvis överlåta att utbilda regler på området. Det är emellertid uppenbart, att vissa nackdelar äro förbundna med en sådan lösning.

Det torde icke kunna bliva tal om att under en eventuell lagstiftning föra vare sig alla de förut uppräknade slagen av propaganda eller alla de olika subjekt som bedriva politisk propaganda. Det kan icke vara av något intresse att få veta huru finansieringen sker av en viss organisation, som under ett visst år drivit politisk propaganda, om kostnaderna för denna äro av ringa storleksordning. Erinras bör dock, att politiska organisationers inkomster och utgifter kunna växla högst avsevärt under olika år. Man kan ifrågasätta lämpligheten av att bryta kedjan av redovisningar för en organisation som under en följd av år lämnat sådan och ett år lyckas komma under det belopp, som erfordras för att redovisning skall äga rum. Det är därför fråga om man icke måste tillgripa åtgärden att stadga redovisningsplikt beträffande vissa sammanslutningar oberoende av omfattningen av den av vederbörande bedrivna propagandan.

I en tilltänkt lagstiftning böra såsom redovisningspliktiga till en början upptagas de politiska partierna, vare sig de äro representerade i riksdagen eller icke. Dessa utgöra själva drivkraften i det politiska livet. Att de i första hand måste bliva redovisningsskyldiga behöver icke närmare motiveras. Mera tveksamt är det att avgöra, huruvida redovisningsskyldigheten skall omfatta allenast partiernas riksorganisationer samt distrikts- och kretsorganisationer eller om även lokalorganisationerna böra medtagas. Att de båda översta leden i partiorganisationen skola falla under lagen därom synes ingen tvekan råda. Dessa båda led ha fast organisation och driva en omfattande verksamhet. När det gäller lokalorganisationerna, ha olika åsikter gjort sig gällande. Å ena sidan har anförts, att de olika lokalavdelningarna inom ett parti var för sig mången gång ha ytterst ringa omfattning. Medlemsantalet behöver icke uppgå till mera än ett fåtal. Räkenskaperna bestå icke sällan endast av en dagbokskladd. Uppdelning på olika konton sker icke. För dessa organisationer skulle redovisningsplikten betyda stora förändringar och olägenheter. På sina håll skulle svårigheter uppstå att få funktionärer, som vore villiga åtaga sig uppdrag inom lokalavdelningarna. En omläggning av bokföringen efter enhetliga grunder bleve ofrånkomlig och måste medföra ett betydande merarbete. Möjligen kunde man tänka sig att begränsa redovisningsskyldigheten till de större lokalavdelningarna. Å andra sidan har anförts, att de partier, som vilja dölja sin finansiering, skulle — därest lokalorganisationerna icke bliva redovisningsskyldiga — ha möjlighet att överföra en del av kostnaderna för sin verksamhet till dessa organisationer. Det ligger nära till hands att antaga, att den som vill giva bidrag till ett politiskt parti utan att behöva synas utåt, kommer att lämna

sitt bidrag till en lokal organisation, om denna icke har redovisningsplikt. Inom vissa partier fullgöra lokalorganisationerna redan nu viktiga och omfattande uppgifter. En redovisning, som icke omfattade lokalorganisationerna, skulle kunna bli i hög grad missvisande. Man måste taga i beräkning att de partier, som finna med sin fördel förenligt att dölja delar av sina inkomster eller utgifter, kunna komma att använda de lagliga möjligheter som därvid stå dem till buds. Med hänsyn härtill lär det vara ofrånkomligt att låta redovisningsplikten omfatta även lokalorganisationerna. Att härvid göra undantag för vissa av dessa torde av samma skäl icke vara att rekommendera.

I huvudsak motsvarande resonemang kan föras beträffande partiernas kvinno- och ungdomsorganisationer. Båda dessa slag av organisationer driva en verksamhet, som direkt tjänar huvudpartiets syften. Inom vissa partier taga de en betydande del i valarbetet. Även inom kvinno- och ungdomsorganisationerna synes man nödgas fordra redovisning från samtliga led.

Redan denna ram för lagens tillämplighet verkar avskräckande. I den offentliga debatten har tanken framförts att under bestämmelserna om redovisningsplikt inordna även fackliga och andra intressesammanslutningar. Dessa organisationer ha emellertid sin huvudsakliga verksamhet inom andra områden än politiken. Redovisningsplikt för dem skulle föra för långt och därjämte medföra betydande olägenheter för de berörda organisationerna. I den mån organisationerna i fråga kunna sägas bedriva eller komma att bedriva politisk verksamhet eller deras verksamhet är av sådan art att densamma kan sammanfalla med t. ex. något politiskt partis syften, kan det dock icke förnekas att luckor i redovisningen skulle uppstå, därest undantag göres för dem. För den händelse något politiskt parti eller annan organisation, som kan bli redovisningspliktig, tillskapar särskilda organisationer för att låta dessa övertaga någon del av partiets eller organisationens verksamhet i avsikt att därigenom kunna dölja finansieringen, är det nödvändigt att göra även dessa sidoorganisationer redovisningspliktiga. Man torde emellertid av praktiska skäl nödgas inskränka sig till de fall, då sidoorganisationerna ha till enda eller huvudsaklig uppgift att stödja en politisk organisation.

Det kan synas att gå längre än nödvändigt, om man vill utkräva redovisning av enskilda personer. Medborgarna bidraga till ett partis valfond men bedriva endast i undantagsfall egen politisk propagandaverksamhet. Exempel förekomma emellertid att enskilda personer från egna förlag utgiva politiska propagandaskrifter. Situationen kan också vara den, att en politisk organisation åt en enskild person överlåter att ombesörja propaganda för en sak, där organisationen icke själv vill synas. Skall redovisningsplikten kunna tjäna den stora allmänheten till upplysning om förhållanden, som den eljest är okunnig om och varom den synes lämpligen bära

upplysas, bör redovisningsplikten även omfatta enskilda personer. Då det ej är av intresse att få reda på annat än den verksamhet, som är någorlunda omfattande, bör skyldighet att redovisa begränsas till sådana fall där antingen inkomster eller utgifter med avseende å propagandaverksamheten överstiga visst belopp, som dock icke bör sättas alltför högt.

Uppgifter i redovisningshandlingarna

Frågan om redovisningshandlingarnas innehåll sammanhänger med frågan om lagstiftningens effektivitet. Därest man vill genomföra en lagstiftning på området, bör tillses, att den blir så effektiv som möjligt. Först då har man någon utsikt att nå det med lagen avsedda syftet. Att börja med en lagstiftning, som är mindre djupgående, synes otillrädligt även ur den synpunkten att man då i framtiden efter hand kan vänta krav på skärpningar. Det är att föredraga att redan nu göra klart för sig den omfattning som en lagstiftning slutligen skulle få. Det kan därför icke undvikas att en redovisning för finansieringen blir detaljrik. Sedan tanken på en summarisk redovisning redan förut avvisats, måste man fordra, att bidragsgivarna angivas till namnet. Yrke eller titel och adress synas nödvändiga för att närmare kunna identifiera givarna. För varje givare bör angivas beloppet av det lämnade bidraget. Då beträffande småbelopp det saknar intresse att få veta givarens namn, kunna dessa redovisas i klump. För att en givare ej skall kunna undgå offentliggörande genom att dela upp sina bidrag på småbelopp, måste summan av alla hans under året lämnade bidrag redovisas. I den mån bidragen avse tillhandahållande av varor, utförande av arbete eller tjänster, beviljande av annat än sedvanliga affärsrabatter eller annat liknande, förefaller det nödvändigt att ange arten av varje sådant bidrag samt värdet därav, t. ex. efter ortens pris. Härunder skulle falla allt frivilligt arbete för ett parti, tillhandahållande av bilar i samband med valet, gratistryck m. m. Om bidrag skett i form av borgensåtagande eller lån — en viktig del av finansieringen — bör i redovisningshandlingarna uppgift lämnas om borgensmannens respektive långgivarens namn, yrke och adress samt borgens- respektive lånesummans storlek. Därest någon lämnat utfästelse om bidrag t. ex. i skuldebrev, böra motsvarande uppgifter lämnas härom. De samlade inkomsterna och utgifterna böra framgå av redovisningen. En redovisningspliktig sammanslutning bör uppgiva medlemsantalet samt medlemsavgiftens storlek ävensom summan av influtna medlemsavgifter. Summorna av medel, som influtit genom försäljning av partimärken och dylikt, samt av insamlade medel i övrigt böra även angivas.

Beträffande utgifterna torde man visserligen icke behöva en lika detaljerad redovisning, men för att få en bild av denna sida av partiernas ekonomi synes man få fordra uppgifter om summan av utgifter för avlöningar, arvo-

den och pensioner, för film och filmapparater, för propaganda och möteskostnader, för trycksaker, för annonser samt för övriga utgifter. Särskild specifikation fordras å anslag till under- och sidoorganisationer.

En redovisning måste av praktiska skäl göras årlig samt omfatta kalenderår. Likformig redovisning från alla därav berörda förutsätter att den samma avgives efter särskilda formulär.

Kontroll över redovisningens fullgörande

I den offentliga diskussionen har framhållits, att kontroll över de lämnade redovisningarna skulle kunnas vinnas genom att redovisningshandlingarna avlämnades till offentlig myndighet, där de skulle hållas tillgängliga för granskning. Den garanti mot korruption, som man härigenom erhöle, skulle vara mycket stark. Redan i blotta medvetandet om att de politiska partierna hade skyldighet att föra böcker skulle ligga en ganska stor trygghet. Häremot har invänts, att en kontroll av att redovisningsskyldigheten fullgjordes och att uppgifterna i redovisningen överensstämde med verkligheten icke kunde undvaras.

De möjligheter, som finnas att kringgå redovisningsplikten, synas nödvändiggöra en noggrann kontroll såväl av att redovisningshandlingarna inkomma i rätt tid som av att uppgifterna däri äro fullständiga och tillförlitliga. Allmänhetens krav på garantier för att redovisningen till både form och innehåll skall överensstämma med lag torde icke kunna tillfredsställas utan någon form av tillsyn över bestämmelsernas efterlevnad. Den enskilde medborgaren har i regel icke möjlighet att ge sig in på en kontroll av den omfattning, det här kan bliva fråga om. Visserligen får det förutsättas, att partierna i avsaknad av offentlig uppsikt komma att nagelfara varandras redovisningar. Är man endast hänvisad till denna form av kontroll, kommer emellertid följderna troligen bliva att partierna fortsätta att diskutera varandras finansiering på liknande sätt som stundom skett under senare år. Den avspänning mellan partierna, som på denna punkt är önskvärd, kunde bliva svår att uppnå. En långtgående kontroll torde erfordras för att förekomma sådana diskussioner.

I den mån bestämmelser om redovisningsplikt komma att straffsanktioneras, utgör detta ett ytterligare skäl för kontroll av bestämmelsernas efterlevnad.

Det är angeläget att de politiska partierna förbliva fria och oberoende i förhållande till förvaltningsmyndigheterna. Endast under sådana förutsättningar äga de möjlighet att fylla sin viktiga funktion i samhällslivet. En administrativ kontroll över partierna är främmande för demokratiska principer. Under vissa omständigheter kan en lagstiftning, som möjliggör en sådan kontroll, komma att lägga band på vårt politiska liv.

Vad härefter beträffar frågan huru tillsynen över redovisningspliktens fullgörande lämpligen borde anordnas äro flera alternativ tänkbara. De sakkunniga finna med sitt ståndpunktstagande ingen anledning att gå in härpå men vilja påpeka, att tillsynen kommer att bliva en omfattande arbetsuppgift.

Med hänsyn till att antalet redovisningspliktiga skulle bliva synnerligen stort, torde det säkerligen visa sig nödvändigt att låta tillsynsmyndigheten företaga något slag av bearbetning av det inkomna materialet. Detta bleve eljest svåröverskådligt, och allmänhetens intresse för redovisningarna skulle till följd härav hastigt avtaga. Eventuellt finge föreskrivas skyldighet för tillsynsmyndigheten att utarbete en kortfattad sammanställning av de lämnade uppgifterna och låta införa denna exempelvis i Post- och Inrikes tidningar. Sådan publicering måste, för att sammanställningen skall kunna tjäna väljarna till ledning, ske i god tid före de allmänna valen. Att den tid, som skulle stå myndigheten till buds för arbetet, skulle bliva synnerligen knapp synes uppenbart.

Frågan om straffbestämmelser

Vid en eventuell lagstiftning om redovisningsplikt uppkommer även frågan huruvida straffbestämmelser äro erforderliga. Åtskilliga icke alldeles lättlösta spörsmål knyta sig härtill.

Det bör till en början anmärkas, att bokföringslagen saknar bestämmelser om straff för underlåtenhet att fullgöra bokföringsskyldigheten. Först om den bokföringspliktige kommer i konkurs blir förhållandet ett annat. Enligt 23 kap. 5 § strafflagen får nämligen bokföringsbrott icke åtalas, där ej gäldenären inom fem år från det brottet förövades kommit i konkurs. Svensk lagstiftning av sådan art som den nu ifrågasatta använder eljest i allmänhet straffsanktioner för att understryka nödvändigheten av att givna påbud efterlevas. Så snart i en författning föreskrives redovisnings- eller uppgiftsplikt — och detta torde i förevarande fall vara huvudsaken — äro stadgandena härom regelmässigt supplerade av bestämmelser om straff. Dessa bruka avse dels underlåtenhet eller dröjsmål med att avgiva uppgifter dels ock lämnande, uppsåtligen eller av grov vårdslöshet, av felaktiga uppgifter. Vid sidan av straff förekommer ofta möjlighet att förelägga treds-kande uppgiftsskyldig vite. Det torde under sådana förhållanden fordras starka skäl för att i en eventuell lagstiftning om redovisningsplikt för de politiska partierna utesluta straffbestämmelser.

Med den uppfattning de sakkunniga intagit beträffande själva frågan om redovisningsplikt ha de ej haft anledning att gå djupare in på nu ifrågasvarande spörsmål. Det har framhållits, att straffbestämmelser icke skulle vara erforderliga och därför kunna uteslutas. Man har hänvisat till de svåra konsekvenserna för ett partis auktoritet, om det avslöjades att det medvetet lämnat oriktiga uppgifter i sin redovisning. De sakkunniga äro dock när-

mast av den uppfattningen att — om det skall bliva någon effekt med lagstiftningen — det torde vara svårt att undgå straff- (och vites-) bestämmelser. Finnas icke sådana, gå de illojala — och det är dem man vill komma åt — fria från påföljder, under det att de laglydiga, som fullgöra sin redovisningsplikt, åsamkas arbete och kostnader.

Det bör i detta sammanhang beaktas, att — i den händelse straffbestämmelser införas — funktionärer inom alla redovisningspliktiga organisationer komma att beröras härav. Med hänsyn till att i stor utsträckning frivilliga krafter anlitas inom de politiska sammanslutningarna, särskilt i lokalorganisationerna, kunna möjligen i framtiden svårigheter befaras med rekryteringen av funktionärer för dessa organisationer, som nu arbeta under tämligen obundna former. Detsamma torde gälla kvinno- och ungdomsorganisationerna. Icke lätt skulle det heller alltid bliva att avgöra vem som i de olika organisationerna är ansvarig för att redovisningen avgives i rätt tid och för att de däri lämnade uppgifterna äro fullständiga och riktiga.

Bokföringsskyldighet

En redovisning av inkomster och utgifter förutsätter, att de redovisningspliktiga ha en godtagbar bokföring såsom underlag för de uppgifter, som skola lämnas i redovisningen. Bokföringen skall vid behov även kunna ställas till förfogande för den myndighet, som har att öva tillsyn över lagens efterlevnad.

De politiska partierna föra redan nu, åtminstone i de båda översta leden, räkenskaper över sina inkomster och utgifter. Enligt vad som framkommit skulle en föreskrift om bokföringsskyldighet icke förorsaka partierna alltför stora svårigheter. För redovisningspliktiga, som driva även annan verksamhet än sådan, som står i samband med propagandaverksamheten, får man överväga att stadga bokföringsplikt allenast i den omfattning så erfordras för fullgörande av redovisningen, detta för att icke onödigtvis betunga dessa uppgiftslämnare. Häremot kan dock anföras, att en så anordnad bokföring giver stora möjligheter till smussel.

Föreskrifter om bokföringsskyldigheten återfinnas i bokföringslagen. Tanken har framförts att där infoga bestämmelser om de politiska partierna och de övriga, som nu skulle underkastas bokföringsplikt. De skulle härigenom komma att falla under den allmänna bokföringsskyldigheten. Lämpligheten av en sådan anordning synes emellertid kunna starkt ifrågasättas. I bokföringslagen givna föreskrifter ha tillkommit ur helt andra synpunkter än som kunna anläggas beträffande den politiska verksamheten. Man synes därför hänvisad att införa bestämmelserna om bokföringsskyldighet bland övriga stadganden i en lag om redovisningsskyldighet och att giva dem en allmänt hållen utformning.

De sakkunniga vilja slutligen tillägga att, därest redovisningsskyldighet icke anses böra ifrågakomma, anledning saknas att föreskriva bokföringsplikt för de politiska organisationerna.

Av redovisningen föranlett merarbete och kostnader

Den redovisning, som en eventuell lagstiftning komme att avfordra de politiska sammanslutningarna, torde bliva både arbetskrävande och kostsam. Enbart för att konstatera huruvida en bidragsgivare lämnat mera än ett bidrag under året, måste räkenskaperna noggrant genomgå. Särskilda anteckningar måste föras över rabatter, tjänster o. dyl., som icke kunna utläsas ur räkenskaperna. Åtminstone distriktsombudsmännen skulle i många fall få ägna icke ringa tid åt att bistå lokalavdelningarnas måhända mindre rutinerade funktionärer med upprättande av redovisningen. I varje fall torde denna i stor utsträckning komma att ske under deras överinseende. För att få än större överblick över partiernas finansiering kunde det ifrågasättas att låta riksorganisationerna inom respektive partier centralt uppgöra en samlad redovisning för partiets samtliga led. Visserligen skulle alltjämt varje underordnad organisation själv få stå för sina uppgifter men själva sammanställningen skulle kunna ske centralt. Härigenom skulle bl. a. vinnas, att en bidragsgivare, som lämnat småbelopp till ett stort antal lokala organisationer, redovisas för det samlade beloppet härav. Med en sådan central redovisning blir arbetsökningen för partierna än mera kännbar, och det synes antagligt, att partierna måste anlita särskild arbetskraft för redovisningens genomförande eller att deras tjänstemän få eftersätta viktiga arbetsuppgifter. Det synes möta starka betänkligheter att åsamka de politiska sammanslutningarna arbete och kostnader av den omfattning här kan ifrågakomma.

VII. Begränsning av valkostnaderna

Till grund för kravet om utredning ligger även en motion, som syftar till begränsning av omfattningen och kostnaderna för publik partipropaganda inför val och folkomröstningar. Motionärerna framhöllo, att den osakliga propaganda, som sysslade med andra partiets ekonomi, tagit sådana former, att man genom lagstiftning borde vidtaga åtgärder för att minska riskerna för dylik propaganda. En offentlig redovisning av valpropagandans omfattning skulle sannolikt utgöra ett visst skydd mot en orimlig ansvällning av propagandaansträngningarna liksom mot vilseledande beskyllningar partierna emellan. Sammanställningar från partikanslierna skulle kunna användas som underlag för redovisningen och kontrollen.

Partiernas utlägg i samband med val äro avsevärda. Att nedbringa dessa kostnader synes vara ett beaktansvärt intresse. Det torde emellertid vara

tvexsamt om den av motionärerna föreslagna vägen är framkomlig. Tanken på att kostnaderna skola offentlig redovisas lärer dock icke avhålla ett parti från att begagna sina propagandamedel i den utsträckning resurserna medgiva, om partiet därmed tror sig kunna bringa sin sak till framgång. Mot lagstadgad redovisningsskyldighet kunna för övrigt i stort sett samma invändningar framställas, som ovan gjorts beträffande redovisning av finansieringen i dess helhet.

Genom frivilliga överenskommelser mellan partierna i samband med de senaste årens valrörelser ha vissa begränsningar redan skett. Dessa överenskommelser avse inskränkning i användandet av affischer och trycksaker samt i fråga om annonseringen. Man har velat förhindra, att vissa propagandamedel tillåtas draga alltför stora kostnader. Beträffande affiseringen ha partierna velat nedbringa antalet olika slag av affischer till ett fåtal, varjämte de även överenskommit om begränsning av upplagornas storlek och tiden för begagnandet av denna sorts propaganda. På liknande sätt ha partierna sökt minska användningen av trycksakspropaganda. I vad avser annonseringen har man velat utrensa de politiska annonserna ur den s. k. fackpressen. Huruvida överenskommelserna lett till påtagliga resultat är omtvistat. I varje fall torde valkostnaderna hittills icke i nämnvärd grad ha nedbringats genom avtalen. Den inslagna vägen synes emellertid framkomlig. Syftet att minska valkostnaderna kommer sannolikt att lättare nås på denna väg än genom lagstiftning om redovisningsskyldighet.

VIII. Frivillig redovisning av partiernas finansiering

Under utredningens gång har framkommit, att visst intresse förefinnes att få till stånd en frivillig redovisning av partiernas finansiering. För att få del av de olika partiernas syn på frågan ha de sakkunniga berett partierna tillfälle att angiva hur de ställa sig till sådan offentlig redovisning av sina inkomster och utgifter. Till ledning beträffande frågan vad en sådan redovisning eventuellt kunde tänkas innehålla ha de sakkunniga tillställt partierna ett förslag till schema häröver. Schemat, vid vars utarbetande hänsyn måst tagas till att redovisningen icke skulle bliva lagstadgad, bifogas här såsom bilaga (bilaga 6). Då det får anses ankomma på partierna själva att söka åstadkomma en sådan överenskommelse, ha de sakkunniga icke ansett sig böra taga något ytterligare initiativ i frågan.

Partierna ha i sina svar uttalat sig i positiv riktning även om de synas villiga till redovisning endast under vissa villkor om likformighet i redovisningens fullständighet m. m. På goda grunder synes man därför kunna ha vissa förhoppningar om att partierna i denna fråga skola komma till ett positivt resultat.

Om skyldighet för utgivare av periodisk skrift att redovisa hur skriften finansieras

I. Tidningarnas ägare och de politiska partierna

Utvecklingen, inte minst på det tekniska området, har ställt ökade krav på pressen. Modernisering av maskiner och lokaler har varit ofrånkomlig för tidningar, som icke vilja bli ohjälpligt efter i konkurrensen. Läsekretsens anspråk på god och snabb nyhetsservice har stigit. Då härtill kommer en av den allmänna prisutvecklingen betingad förhöjning av råvarupriserna, har följden blivit, att framställningskostnaderna stigit betydligt. Tidningarna ha i allt större utsträckning blivit stora och kapitalkrävande företag. För att möta det ökade kapitalbehovet ha allt flera tidningar övergått att drivas under form av aktiebolag. De större tidningarna drivas med få undantag under denna företagsform. Fortfarande står i ett mindre antal fall enskild person såsom ägare till en tidning. Icke sällan har tidningsföretaget organiserats som ekonomisk förening; i något fall står en sådan som ägare till aktierna i det aktiebolag som driver tidningen. Exempel finnes även att aktierna i ett tidningsbolag ägas av en för ändamålet bildad stiftelse. Genom denna anordning ha intressenterna önskat förhindra att äganderätten till tidningen undergår sådana förändringar, som man eljest kunde haft att räkna med, och velat bevara en önskvärd kontinuitet i tidningens allmänna politiska inriktning.

Pressen är ett av de viktigaste politiska propagandamedlen. Av landets 148 dagliga (6 eller 7 dagars) tidningar ha 142 angivit partipolitisk inriktning. Sambandet mellan parti och press kan vara mer eller mindre intimt. I den s. k. TS-boken, som årligen utgives av Aktiebolaget Tidningsstatistik, har pressen möjlighet att deklarerat sin politiska färg. År 1951 upptagas där följande politiska beteckningar: borgerlig, bondeförbundet, frisinnad, folkpartiet, höger, konservativ, kommunistisk, landsbygdspartiet (bondeförbundet), liberal, moderat, moderat höger, moderat konservativ, neutral, opolitisk, socialdemokratisk, syndikalistisk. Ur dessa beteckningar kan man måhända vara berättigad utläsa huru nära bunden till ett parti en tidning anser sig vara. Det må emellertid anmärkas, att uppgifterna till TS-boken tillkommit huvudsakligen för annat ändamål.

Vissa upplysningar om äganderättsförhållandena inom nyhetspressen med fördelning tillika på partier framgå av den uppställning, vilken bifogas som bilaga (bilaga 7). De däri intagna uppgifterna avse i Svenska Tidningsutgivareföreningen representerade företag, vilket beträffande dagstidningarna innebär samtliga tidningar.

Det torde vara allmänt bekant, att en del tidningar icke bära sig ekonomiskt. Särskilt vissa lokaltidningar ha betydande ekonomiska svårigheter att brottas med. Dessa förhållanden ha i en del fall lett till att flera tidningar sammanslagits under gemensam ledning. Härigenom har en viss rationalisering kunnat nås. I syfte att understödja tidningar med svag ekonomi ha vissa de olika partierna närstående organ tillkommit. Redan på 1930-talet bildades Arbetarpressens Förlagsaktiebolag för att genomföra en ekonomisk samordning och rationalisering av hjälpen till vissa socialdemokratiska tidningar. Landsbygdspressens Tidningsfond arbetar från sin tillkomst 1946 för att stödja de landsbygdstidningar, som odelat arbeta för jordbruksbefolkningens ekonomiska och fackliga organisationer. Från denna fond har bondeförbundspressen erhållit understöd. Även för högerns och folkpartiets tidningar ha för några år sedan bildats organisationer för understöd åt respektive partiets press. För högern tillkom år 1949 Högerns Förlagsstiftelse. Folkpartiet fick samma år Stiftelsen Pressorganisation. Det kommunistiska tidningsstödet handhaves av Vänsterpress Förlagsaktiebolag, som sörjer för en viss finansiell samordning. Därjämte finnes ett antal fasta organisationer för stöd åt olika kommunistiska tidningar. På anmodan av de sakkunniga ha ifrågavarande organ lämnat vissa uppgifter om sin verksamhet. Ett sammandrag av uppgifterna återfinnes i bifogade bilaga (bilaga 8).

För finansieringen av en del tidningar spelar såsom framgår av bilagan stiftelsen Libertas en viss roll. I den offentliga diskussionen har även sammanslutningen Unitas nämnts i olika sammanhang. Av dessa båda har Unitas upphört att existera. Enligt vad de sakkunniga inhämtat synes denna ha varit en stiftelse, som i början av 1930-talet bedrivit viss verksamhet i syfte att stödja borgerlig press. Om Libertas ha följande upplysningar erhållits: Stiftelsen bildades 1942 och har enligt sina stadgar till ändamål »att idka förlagsrörelse och annan därmed sammanhängande verksamhet till gagn för svensk borgerlig press». Detta stöd lämnas numera i det långt övervägande antalet fall efter framställningar från de centrala instanser för pressfrågor, som äro knutna till de olika partierna. Stiftelsen, som är näringslivet närstående, är icke anknuten till visst politiskt parti. Tekniska och affärsmässiga grunder spela avgörande roll för stiftelsens ställningstagande. Den sysselsätter icke något kansli och har ej heller någon utredningsapparat. Stiftelsen bedriver icke annan verksamhet än den sålunda uppgivna och lämnar icke understöd av något slag till politiska partier. För stiftelsen finnas åtta huvudmän, vilka välja styrelse och revisorer.

II. Kollision med tryckfrihetsförordningen

Insynen i de periodiska skrifternas finansiering kan ur två synpunkter komma att beröra de principer, som ligga till grund för tryckfrihetsförordningen (TF). Den ifrågasatta redovisningsskyldigheten kan tänkas medföra hinder för utgivningen av periodisk skrift, och den kan komma i konflikt med TF:s anonymitetsprincip.

Syftet med tryckfriheten angives i 1 kap. 1 § TF under hänvisning till regeringsformen (§ 86) vara säkerställande av ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning.

Regeringsformen § 86 definierar tryckfriheten såsom »varje svensk mans rättighet att, utan några av den offentliga makten i förväg lagda hinder, utgiva skrifter, att sedermera endast inför laglig domstol kunna tilltalas för deras innehåll, och att icke i annat fall kunna därför straffas, än om detta innehåll strider mot tydlig lag, given att bevara allmänt lugn, utan att återhålla allmän upplysning».

Stadgandet torde innebära, att av offentlig myndighet vidtagna åtgärder, de må vara av vad slag som helst, i princip äro grundlagsstridiga, om de lägga hinder i vägen för utgivningen av tryckta skrifter. Den åtgärd man närmast tänker på är censuren. Lagen avser icke att begränsa förbudet härtill. Även andra åtgärder kunna i praktiken medföra samma verkningar och omfattas då av förbudet.

I 1 kap. 2 § första stycket TF upptages censurförbudet till närmare behandling sålunda: »Någon tryckningen föregående granskning av skrift eller något förbud mot tryckning därav må ej förekomma.»

Om andra preventiva åtgärder stadgas i andra stycket av samma paragraf: »Ej heller vare tillåtet för myndighet eller annat allmänt organ att på grund av skrifts innehåll, genom åtgärd som icke äger stöd i denna förordning, hindra tryckning eller utgivning av skriften eller dess spridning bland allmänheten.»

Här avses ingripanden av den ena eller andra anledningen mot bl. a. tryckerier, t. ex. därför att de framställa moraliskt mindervärdiga tryckalster eller för de styrande misshagliga skrifter. Enligt förarbetena till tryckfrihetsförordningen fordras beträffande dessa ingripanden »på grund av skrifts innehåll» icke att hindret är så absolut, att det medför omöjlighet för tryckning, utgivning eller spridning överhuvud taget. Även ett partiellt hinder, exempelvis omöjliggörande av försäljning på viss plats, faller under lagrummet. Vidare måste, även om åtgärden icke omöjliggör den verksamhet varom är fråga, de ekonomiska återverkningarna tilläggas betydelse. Äro dessa av den ingripande verkan, att verksamhetens fortsättande icke kan anses ekonomiskt berättigad, bör enligt motiven hinder som avses i lagrummet anses föreligga. Det fordras alltså icke att tryckning, utgivning eller

spridning helt omöjliggöres. De hinder, som följa genom införande av ransoneringsåtgärder beträffande papper eller andra dylika förnödenheter, anses icke falla under tryckfrihetsförordningens bestämmelser, detta under förutsättning att åtgärderna träffa alla lika. Det torde emellertid vara klart, att sådana ingripanden innebära vissa risker i hänseendet.¹

Ett offentliggörande av vilka som stå bakom en tidning såsom dess verkliga ägare eller såsom ekonomiskt understödjande och eventuell kontroll härav från någon myndighets sida kan naturligtvis icke i och för sig anses lägga hinder i vägen för tidningens tryckning, utgivande eller spridning. En annan sak är att vetenskapen om att bidragen komma att offentliggöras kan medföra sådana verkningar, att bidrag i viss utsträckning kunna komma att utebliva. Såsom i annat sammanhang påpekats komma många säkerligen av psykologiska och andra skäl att avstå från att lämna bidrag, om de veta, att deras namn skola upptagas å en offentlig lista över bidragsgivare. Man får icke bortse ifrån att en lagstiftning om redovisningsplikt i vissa politiska lägen kan tänkas bli missbrukad. Fara föreligger då att lagstiftningen kan bli ett instrument, varigenom statsmakterna kunna kontrollera och reglera tidningarnas inkomster. Om det — i ett sådant politiskt läge — genom redovisningspliktens fullgörande blir för myndigheterna känt, att ett företag lämnar avsevärda bidrag till en för de styrande misshaglig tidning, föreligger möjligheten att ifrågakvarande företag kan komma att bli utsatt för repressalier i en eller annan form. För att undgå sådana påföljder kan företaget se sig nödsakat att upphöra med bidragen till tidningen. Om man genom administrativa åtgärder av antytt slag avstänger en tidning från eljest påräknade inkomster och detta sker i sådan omfattning, att de ekonomiska förutsättningarna för tidningens tryckning utgivande eller spridning undanryckas, eller verksamheten blir förlustbringande, torde detta vara sådana åtgärder, man genom stadgandet i 1 kap. 2 § TF har velat förekomma.

En lagstiftning om redovisningsplikt för utgivare av periodisk skrift synes kunna medföra fara för den fria opinionsbildningen. Lagstiftningen kan komma att användas i politiskt syfte som ett medel att kontrollera tidningarnas innehåll. Även om lagstiftning i ämnet skulle kunna anses beröra endast TF:s ytterområden, är det dock tydligt, att stora betänkligheter möta mot det intrång i tryckfriheten, som otvivelaktigt kan bli följden.

Tilläggas bör, att lagstiftning i ämnet ställes på prov än mer vid en skärpning av de politiska motsättningarna. En oppositionellt inställd minoritetstidning kan vara obehaglig för de styrande. Om det då av myndigheterna anses lämpligt, kan en lag om redovisningsplikt komma att pressas till det yttersta

¹ Jfr Eek: Nya Tryckfrihetsförordningen, Stockholm 1948, s. 43 ff.; Fahlbeck: Tryckfrihetsrätt, Helsingfors 1951, s. 35 f.; SOU 1947: 60 s. 211. Se även andra kamm. prot. nr 31/1950 s. 5 ff.

för att tagas till förevändning för åtgärder mot den ifrågavarande tidningen. Lagen kommer då att verka tryckfrihetsbekämpande.

För demokratin är tryckfriheten av så avgörande betydelse, att en lagstiftning, som i sig bär fröet till sådana ingripanden som ovan skisserats, icke bör tillskapas.

Man kan då fråga sig, om det icke finnes möjlighet att omgärda lagstiftningen med sådana garantier att faran för kollision med tryckfriheten uteslutes. I den mån redovisning icke sker med angivande av bidragsgivarnas namn, synes någon sådan fara icke föreligga. En sådan inskränkning av redovisningsplikten medför å andra sidan, att syftet med lagstiftningen icke nås. Om man vill veta, vem som står bakom en tidning som ekonomiskt understödande måste namnen fram.

De sakkunniga övergå härefter till att behandla frågan huruvida offentlig redovisning av namnen å dem som ekonomiskt bidraga till tidningarnas finansiering strider mot TF:s anonymitetsprinciper.

Sammansatt konstitutions- och första lagutskott uttalade vid 1945 års riksdag (utlåtande nr 3), att det kunde ifrågasättas, om ett allmänt upphävande av anonymiteten för bidragsgivare till periodisk skrift skulle stå i god överensstämmelse med TF:s anonymitetsprincip. Häremot invände reservanter i utskottet, att det förhållandet att TF hävdade en författares rätt att vara okänd och gäve garantier för denna rätt måste betraktas som något annat än den finansiella anonymitet, vilken till följd av den ifrågasatta redovisningen måste uppgivas. Reservanterna framhöllo vidare: Det finnes i och för sig ingenting att erinra emot att enskilda och organisationer bedreve skriftlig upplysning eller propaganda för idéer och intressen, som vore fullt legala och kunde sägas utgöra viktiga led i det demokratiska samhällets funktion. Att sambandet mellan opinionsbildningen och dess finansiella underlag bleve belyst kunde endast bidra till befordrandet av klarheten omkring bakomliggande syften.

Anonymitetsreglerna i 3 kap. TF komplettera det system, som avser att säkerställa fritt meningsutbyte och allsidig upplysning. Enligt 1 § är författare till tryckt skrift ej skyldig att låta sitt namn utsättas å skriften. I tryckfrihetsmål må ej fråga väckas om någons författarskap till periodisk skrift (2 §). För tryckfrihetsbrott genom sådan skrift svarar den som var anmäld som utgivare, då skriften utgavs (8 kap. 1 §). Under vissa närmare angivna förutsättningar kan ställföreträdare, om sådan finnes anmäld, eller skriftens ägare eller boktryckaren komma att svara. Även utspridare kan bli ansvarig.

För att kunna taga ställning vid avgörande av samhällsfrågorna måste medborgarna ha tillgång till så ingående och allsidiga informationer som möjligt. Fördöljas fakta av betydelse, får medborgaren ej det underlag, som erfordras för ett riktigt avgörande av problemen. Det är uppenbart, att i detta

sammanhang offentligheten är en mycket viktig princip. Den utgör helt enkelt en förutsättning för medborgarnas allsidiga upplysning. Härförutan skulle det demokratiska samhällssystemet icke kunna fungera. De upplysningar, som medborgarna behöva för sitt ställningstagande, spridas i regel genom pressen. I denna föres också den offentliga debatten. För bedömande av halten av tidningarnas propagandamaterial är det naturligen icke utan värde att få veta vilka intressen, som stå bakom propagandan, vem som är författaren och vem som står för de med verksamheten förbundna kostnaderna. Viktigare har emellertid ansetts vara att bereda garantier för den fria upplysningen. Detta har man — i vad avser periodisk skrift — ansett sig bättre tillgodose genom en obegränsad anonymitetsrätt för författare. Även på ett annat område av samhällslivet har lagstiftaren intagit samma position, nämligen då det gäller val. Man har velat tillförsäkra den enskilde väljaren anonymitet. Han har rätt att hemlighålla på vilket parti han röstar. Genom en rad bestämmelser har lagstiftaren såsom framgår av det föregående sökt giva garantier för denna rätt.

De synpunkter, som alltjämt återopas för ett vidsträckt anonymitetsskydd för författare,¹ återfinnas i 1912 års betänkande med förslag till tryckfrihetsordning, där det anföres:

Den fortgående självrannsakan, varav samhället är i behov, torde allra minst i ett samhälle av våra begränsade dimensioner och inom ett folk av vår läggning kunna undvara ett effektivt anonymitetsskydd. Hänsyn till den sociala omgivningen: familj, förmän, kamrater, affärsförbindelser o. s. v., och fruktan för andligt eller ekonomiskt obehag från dess sida utövar hos oss ett övermäktigt tryck på den enskildes yttrandefrihet. Tydligen innebär ingalunda den demokratiska utveckling, varemot samhället tenderar, någon förändring i sådant hänseende, snarare tvärtom. Falsk »käranda» och falsk »solidaritetskänsla» förbliva samhällsskadliga faktorer att räkna med. Anonymitetsskyddet är mot detta tryck säkerhetsventilen, som i mångt fall ensam möjliggör, att ord sägas, som böra bli uttalade, fakta framdragas, som böra bli framdragna. Den enhälliga värme, varmed man inom den periodiska pressen omfattar detta skydd, är i och för sig ett starkt vittnesbörd härom.

De sakkunniga finna det angeläget att — såsom ock i direktiven anföres — skyldighet för utgivare av periodisk skrift att offentligen redovisa hur skriften finansieras icke får föranleda intrång i pressens grundlagsfästa anonymitetsskydd.

TF:s anonymitetsregler torde icke ha avseende å personer som ekonomiskt bidra till en periodisk skrift. Vid reglernas tillkomst har, såvitt kunnat utrönas, denna fråga icke diskuterats. I den mån uppenbarandet av bidragsgivarnas namn möjliggör någorlunda säkra slutsatser rörande författarna i en tidning, torde det emellertid kunna ifrågasättas om icke offentliggörandet

¹ Jfr 1944 års tryckfrihetssakkunniga: SOU 1947: 60 s. 83.

får anses strida mot anonymitetsprincipen. Här åsyftade fall kunna väl tänkas förekomma i praktiken. Särskilt vid utbrytning ur ett parti torde fallet kunna bli praktiskt. Den grupp, som ämnar bryta sig ut, lär väl icke ha större utsikt till framgång, om den icke har möjlighet att genom något pressorgan göra sina åsikter spridda. Den kan tänkas starta egen tidning eller taga en bestående tidning i anspråk. Initiativtagarna, varibland icke sällan journalister torde ingå, kunna nödgas satsa pengar i ett dylikt tidningsföretag. Om namnen på bidragsgivarna offentliggöras, lär det icke möta alltför stora svårigheter att med ledning av listan härå sluta sig till vem som fört pennan i ifrågavarande tidning.

III. Behovet av lagstiftningen

Av de sakkunnigas framställning i samband med frågan om de politiska sammanslutningarnas finansiering framgår, att lagstiftning om redovisningsplikt icke synes vara rätta medlet att förhindra utländskt obehörigt inflytande över de periodiska skrifterna (se sid. 29 ff.).

Som motivering för lagstiftningen har utom faran för obehörigt utländskt inflytande även framhållits den risk för korrupcion i övrigt som propagandans beroende av ekonomiska intressen för med sig. Genom att sambandet mellan opinionsbildningen och dess finansiella underlag bleve i största möjliga utsträckning belyst, skulle man — har det gjorts gällande — stödja den styrka som kan sättas emot sådana företeelser, varjämte redovisningen även skulle bidra till att undanröja eventuella misstankar.

Av vad förut sagts framgår, att aktiebolaget är den oftast förekommande formen för tidningsverksamhet. Att en privatperson t. ex. en tidningsredaktör själv står som ledare och ägare av en tidning börjar bli mindre ofta förekommande. Intet hindrar emellertid att en person eller en familj till följd av innehav av en aktiemajoritet kan dirigera en tidning eller en grupp av tidningar. Tidningen kan användas för att främja vederbörandes egna ekonomiska eller rättsliga intressen. Under vissa omständigheter synes härigenom möjlighet kunna öppnas för en liten grupp människor att utöva ett stort och stundom kanske avgörande inflytande på opinionsbildningen. I regel torde emellertid äganderättsförhållandena vara väl kända för allmänheten. En lagstiftning om redovisningsplikt skulle alltså icke medföra några avslöjanden, och det lär ej kunna antagas att den ifrågavarande pressens opinionsbildande verkan därigenom skulle bli nämnvärt mindre.

Med den utveckling som under senare tid skett på reklamens område har följt, att annonseringen fått större omfattning. Stundom anses detta medföra att annonsörerna erhålla möjligheter att öva påtryckning på tidningarna för att få texten redigerad i enlighet med sina ekonomiska intressen. Medelst hot

att indraga annonsorder skulle annonsörerna kunna tvinga tidningarna till visst ställningstagande i olika frågor eller till att underlåta att giva offentlighet åt nyheter, som kunna skada annonsören. Det påstås, att i England något exempel på dylika påtryckningar eller försök därtill förekommit. Detta har emellertid icke kunnat bekräftas. Motsvarigheter härtill ha, såvitt bekant, icke förekommit i vårt land. Sedan tidningsföretagen själva blivit ekonomiskt starkare, har annonsörernas möjlighet att öva press på tidningarna starkt avtagit. Annonsörerna torde i sin inbördes konkurrens vara lika beroende av tidningarna som tidningarna av dem. Missförhållanden, som motivera lagstiftningsingripande på området, torde icke föreligga.

IV. Invändningar ur praktisk synpunkt

Vid sidan av de principiella betänkligheterna mot redovisningsplikt resa sig även en del praktiska svårigheter, då det gäller att utforma en lagstiftning i ämnet.

Effektiviteten av lagstiftningen

Redan vid utskottsbehandlingen uttalades stor tvekan om möjligheterna att göra en lagstiftning i ämnet effektiv.

Man torde kunna utgå ifrån att lagens bestämmelser under normala förhållanden i det övervägande antalet fall komma att efterlevas. Situationen kan emellertid bliva en annan dels i de fall där vederbörande har något olagligt eller otillbörligt att dölja och dels i de fall då tidningar på grund av sin ekonomiska eller politiska ställning känna sin existens hotad. För en tidningsutgivare, som vill dölja vissa inkomstkällor, torde — till följd av verksamhetens natur — rika möjligheter erbjuda sig.

Här må erinras om annonseringen. En bidragsgivare lämnar bidrag icke i pengar utan i form av annonsering av större eller mindre omfattning. Det synes mestadels vara ogörligt att avgöra när annonsering har karaktär av understöd.

Även prenumeration torde kunna ske i understödande syfte. En företagare eller en organisation synes sålunda genom att t. ex. prenumerera på en viss tidning åt alla sina anställda respektive medlemmar kunna lämna tidningen ganska avsevärt understöd utan att detta kommer till synes i en offentlig redovisning. Man finge då tillgripa offentliggörande även av prenumeranternas namn. Tilläggas bör, att den som står för en sådan kollektiv, understödande prenumeration samtidigt åstadkommer en ytterligare spridning av den propaganda, tidningen bedriver.

Understöd kan även lämnas i form av förmånliga villkor vid försäljning av papper eller maskiner till tidningsföretag. Om vederbörande bidragsgivare

såsom form för sitt bidrag väljer att köpa aktier i det bolag som äger tidningen, är han skyddad mot offentliggörande, för den händelse han icke anmäler sitt förvärv för anteckning i aktieboken. Bulvaner i flera led torde komma att bereda en kontrollmyndighet stora svårigheter att finna den verkliga bidragsgivaren. Svårigheter uppstå även att avgöra om den som lämnar ett tidningsföretag försträckning mot låg ränta skall redovisas som bidragsgivare. Vilken räntefot skall anses så låg att försträckningen har karaktär av understöd?

Räckvidden av lagstiftningen

De periodiska publikationerna äro av mångahanda slag. Förutom egentliga nyhetsorgan och förströelsetidskrifter har man att hit räkna även facktidningar samt kulturella och vetenskapliga publikationer. I en lag om redovisningsskyldighet måste klart angivas vilka slags tidningar och tidskrifter som skola falla in under lagens bestämmelser. Det har gjorts gällande, att de kulturella och vetenskapliga ej skulle behöva åläggas redovisningsplikt. Å andra sidan har även den meningen framförts att alla utgivare av periodisk skrift måste redovisa, om man skall kunna komma åt de otillbörliga inflytanden i pressen, som man avser att blotta.

Även sådana tidningar, som eljest icke utgivas i politiskt syfte, kunna bedriva politisk propaganda. Idrottstidningar publicera understundom politiska artiklar, veckotidningar kunna i bildreportage bedriva politisk propaganda och lämna i vissa fall regelbundet plats även för en politisk artikel. Jämväl i övrigt kan innehållet i dylika tidningar vara politiskt betonat. De skönlitterära bidragen i en tidning kunna ha en klar politisk tendens och utväljas med hänsyn härtill. Tidvis särskilt i samband med val förekommer även i veckotidningarna politisk annonsering.

I Amerikas Förenta Stater, där viss redovisningsplikt förekommer, har såsom förut nämnts undantag gjorts för vetenskapliga, religiösa, nykterhets-, kamrat- och liknande publikationer. Om man vill stanna för en sådan avgränsning, möter frågan om möjligheten att göra en tillräckligt tydlig gränsdragning. Med hänsyn till att såsom nyss påpekats politiskt stoff förekommer i nästan alla slags publikationer, äro svårigheterna härvidlag avsevärda. Vidare måste besvaras frågan om vem som skall avgöra om en periodisk skrift har en dylik undantagskaraktär. Att överlåta åt administrativ myndighet att träffa ett sådant avgörande lärer icke stå väl samman med tryckfrihetslagstiftningen. Ej heller stämmer det överens med TF att skilja mellan skrifterna efter deras innehåll.

Med hänsyn till vad ovan anförts finna de sakkunniga, att något undantag för vissa slag av periodiska skrifter icke bör komma i fråga. Att en redovisningsplikt skulle vålla betydande olägenheter för dessa publikationer är uppenbart.

En redovisning måste för att fylla sitt ändamål klarlägga källorna för finansieringen. Även om tidningarnas nuvarande räkenskaper i sin helhet lades fram för allmänhetens granskning, torde man få endast en ofullständig bild av vilka intressen som stödjade tidningarna. De ganska betydande bidrag, som i förekommande fall inflyta från tidningarnas olika stödorganisationer, kunna enligt sakens natur redovisas endast såsom härrörande från dessa. Allmänheten hålles fortfarande i okunnighet om den ursprunglige bidragsgivaren. För att avhjälpa denna brist torde det visa sig nödvändigt att fordra redovisning även från stödorganisationerna.

Kontroll över redovisningens fullgörande

Liksom beträffande de politiska sammanslutningarna ha i denna fråga olika meningar gjort sig gällande i den offentliga debatten. Å ena sidan har förutsatts en kontroll innebärande en ingående undersökning av tidningsföretagen. En dylik kontroll skulle erfordra en betydande administrativ apparat. Å andra sidan har man velat nöja sig med en enkel redovisning, som tänktes skola ingivas till någon myndighet. Kontroll av uppgifterna däri och av redovisningens fullgörande avsåges då icke skola äga rum.

Möjligheterna att kringgå en eventuell redovisningsplikt synas enligt de sakkunnigas uppfattning nödvändiggöra en noggrann kontroll av att redovisningen fullgöres i vederbörlig ordning. För genomförande av en sådan övervakning erfordras en ingående granskning av tidningarnas bokföring. En ofta tidsödande genomgång av aktieboken måste företagas. Med tanke på annonseringens betydelse för tidningarnas finansiering kan man icke underlåta att skaffa sig kännedom om i vad mån understödsannonsering förekommer. Ytterligare måste utredas, om och i så fall i vilken utsträckning tidningarna erhålla förnödenheter gratis eller mot reducerad betalning. Det gäller likaledes att klargöra vilka som äro kreditgivare åt tidningsföretagen ävensom lånevillkorens innehåll. Tänkbart är att de anställdas löner kunna utbetalas från tidningens gynnare. Även i det hänseendet måste kontroll ske.

En dylik övervakning måste bereda tidningsföretagen stora olägenheter. Redovisningsskyldigheten kommer att bliva betungande, och det kan ifrågasättas, huruvida det kan anses försvarligt att belasta tidningarna härmed.

Affärshemligheter

Beaktas bör även det synnerligen allvarliga men, som kan uppkomma genom en omfattande offentlig redovisning med hänsyn till det oundvikliga blottställandet av fullt legitima affärshemligheter i förhållande till konkurrerande företag. I den mån redovisning ur nu nämnda synpunkt skulle kunna medföra allvarliga olägenheter och skador för företagen, synes redovisningsplikt icke böra införas. I aktiebolagslagen har genom lag den 24 mars 1950

vidtagits vissa ändringar i 103 §, syftande till att möjliggöra förbättrad insyn i aktiebolagens ekonomiska förhållanden. Genom lagreglernas utformning har lagstiftaren emellertid velat tillgodose företagens berättigade intressen att icke onödigtvis behöva utlämna affärshemligheter av vikt. Införande av nu ifrågasatt redovisningsplikt för utgivare av periodiska skrifter skulle ställa de aktiebolag, som äga en sådan skrift, i annat läge än övriga i aktiebolagslagen reglerade bolag. Lämpligheten av en sådan anordning synes kunna starkt ifrågasättas.

Sammanfattning

Av vad som i det föregående anförts har framgått, att de sakkunniga ställa sig avvisande till en lagstiftning om *bokföringsskyldighet för organisationer, som bedriva politisk propaganda, samt förpliktelse för dem att offentligen redovisa sina inkomster och utgifter.*

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 återopande 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 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 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 lagbestämmel-

serna, 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 bliva betydande. Härtill kommer att en redovisning, som icke även omfattar det kanske viktigaste propagandemedlet, tidningspressen (se nedan härom), 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.

Om möjligt än mera bestämt äro de sakkunniga motståndare till en lag om *skyldighet för utgivare av periodiska skrifter att offentligt redovisa hur skrifterna finansieras*.

Mot lagstiftningen kan invändas, att redovisningsskyldigheten kan komma att medföra vissa risker för tryckfriheten. Man kan icke helt bortse från möjligheten att lagstiftningen — i extrema politiska lägen — av myndigheterna

kan tagas till förevändning för ingripanden mot tidningar, som ur de härskandes synpunkt äro misshagliga. Administrativ kontroll över pressen bör till det yttersta undvikas. Under vissa omständigheter synes en redovisning av tidningarnas finansiering kunna leda till att författarnas grundlagsfästa anonymitetsskydd blir mer eller mindre illusoriskt. Dessa principiella invändningar mot lagstiftningen finna de sakkunniga vara av största betydelse.

Oavsett detta synas förhållandena på området icke vara sådana att de påkalla lagstiftningsingripande. I stort sett samma skäl kunna åberopas som beträffande de politiska organisationerna.

Härtill komma en hel del praktiska och juridiska svårigheter av delvis samma karaktär, som förut anförts med avseende å redovisningsplikt för de politiska partierna. Till följd av tidningsverksamhetens natur erbjudas rika möjligheter för den som så vill att dölja viktiga omständigheter rörande finansieringen. Man undgår icke att göra en lag i ämnet tillämplig på alla slags periodiska skrifter. Kontroll över lagens efterlevnad kommer att erfordra ingående granskning av tidningarnas räkenskaper. Redovisningen kommer att bliva betungande och bereda tidningarna stora olägenheter. Allvarligt men för tidningsföretagen kan uppkomma med hänsyn till det oundvikliga blottställandet av fullt legitima affärshemligheter i förhållande till konkurrerande företag, som en omfattande offentlig redovisning kan föra med sig.

Särskilt yttrande av ledamöterna Sehlstedt och Frithiofson om redovisningsskyldighet för politiska organisationer

Ehuru vi ha en mot kommittémajoriteten avvikande uppfattning rörande den principiella framställningen kring frågan om lagstiftning angående partiernas bokföringsskyldighet, ha vi dock inte ansett situationen betinga en särskild reservation. Kommittémajoriteten avstyrker visserligen en lag om partiernas bokföringsskyldighet, men då samtidigt kommittén genom sin verksamhet medverkat till att partierna frivilligt redovisa sina finanser, och det av oss eftersträfvade syftet därmed i princip kan sägas vara uppnått, ha vi kunnat inskränka oss till att bifoga endast ett särskilt yttrande.

De många motioner, som från olika håll under årens lopp framförts i riksdagens kamrar, ha — alldeles oavsett de yrkanden motionerna utmynnat i — haft det kravet gemensamt, att de politiska partierna borde åläggas att inför offentligheten redovisa antingen sina inkomster eller utgifter eller bådadera. Kring frågan om hur fullständig denna redovisning i händelse av lagstiftning borde vara, ha delade meningar rått. Det har emellertid syntts angeläget att söka klarlägga, i vilken utsträckning partierna finansiera verksamheten med egna medel i form av medlemsavgifter eller mottaga understöd från annat håll. Kravet om särskild redovisningsplikt för de politiska partierna får ses mot bakgrunden av partiernas tidigare ovilja — med något undantag — att frivilligt redovisa sina affärer. De antydningar, som under debatten gjorts om möjligheten av en frivillig redovisning, ha icke utlöst någon sådan strävan från partiernas sida. Då debatten om partiernas finansiering dessutom under tidigare skeden utmärktes av en påtaglig ovilja att erkänna förekomsten av större eller mindre penningbidrag från enskilda givare och juridiska personer, har uppfattningen på många håll så småningom mynnat ut i krav på en sådan lagstiftning, att partierna ålades offentlig redovisningsplikt. Vidare har i synnerhet i samband med valrörelserna frågan om partiernas finansiering kommit att bliva en del av själva valdebatten, som på grund av de ömsesidigt uttalade antydningarna eller direkta beskyllningarna om formerna för valrörelsernas finansiering, därigenom fått ett innehåll, som inte varit till gagn för den egentliga politiska diskussionen. Ett klarläggande på denna punkt skulle enligt vår mening med all sannolikhet leda till, att denna för den politiska diskussionen starkt irriterande situation kunde undanröjas under hänvisning till de fakta om finansieringen, som partierna själva låta offentligheten taga del av.

De sakkunniga ha för sin egen bedömning haft ett starkt behov av att söka inhämta fullständigast möjliga uppgifter rörande partiernas finansiering. Partierna ha med stor beredvillighet lämnat dessa uppgifter. Den diskussion, rörande frågan om en lagstiftning, som förts inom kommittén, har därför i hög grad kommit att präglas av detta förhållande. När det också så småningom visade sig, att partierna dels voro beredda att ställa sina bokföringsuppgifter till kommitténs förfogande och sålunda giva kommittén insyn i sin finansiering, och dels också visat benägenhet, att efter frivilliga överenskommelser mellan partierna eventuellt fortsätta med denna redovisning offentlig varje år, synas framställda önskemål i allt väsentligt ha fyllts. Därigenom har också principen om en lagstiftning kommit att skjutas i bakgrunden. Det är även enligt vår mening att föredraga, att redovisningen sker frivilligt från partiernas sida framför att stifta särskild lag, som ålägger dem skyldighet härtill, i all synnerhet som en lagstadgad redovisning av allt att döma knappast lär kunna ske på väsentligt annorlunda grunder än dem, som nu ligga till grund för den frivilliga redovisningen. Det material, som kommittén nu framlägger i särskilda bilagor, utgör den första någorlunda fullständiga, offentliga redovisningen av partiernas affärer och giver, enligt vår mening, en viss grund för en bedömning av det sätt, på vilket finansieringen sker. Mot denna bakgrund ha vi ansett oss böra inskränka oss till ett företrädesvis kommenterande yttrande till majoritetens utlåtande. En lagstiftning skulle sannolikt leda till större klarhet än den nu föreliggande frivilliga redovisningen, men då partierna själva visat vilja att klarlägga situationen, skulle en lag närmast få karaktären av självändamål, vilket inte gagnar respekten för lagstiftarnas strävan.

Även kommittémajoriteten uttalar, att det ur principiell synpunkt kan vara värdefullt att klarlägga de ekonomiska intressena bakom propagandan. Där- om råder sålunda enighet inom kommittén. Emellertid har stort avseende fästs vid anonymitetsskyddet, som här uppfattas såsom synonymt med lagens mening om valhemlighetens bevarande. Vidare har risken för trakasserier påtalats. En viss jämförelse kan också göras med anonymitetsskyddet enligt tryckfrihetsförordningens bestämmelser. Vi vilja icke på något sätt undervärdera den sakliga grunden för dessa uttalanden. Skäligheten kan emellertid ifrågasättas mot den bakgrunden, att frivilliga personliga insatser i en valrörelse förutsätta ett uppgivande av anonymiteten, medan en insats i pengar, som kanske i ännu högre grad inverkar gynnsamt på ett partis propaganda- resurser, medgiver ett bibehållande av anonymiteten. I så måtto stå olika kategorier medborgare, som önska *påverka andras ställningstaganden* — medan själva valhandlingen avser något helt annat — icke på jämbördig grund i de sammanhang, där de båda kategoriernas utgångsläge rimligen bör prövas. Kommittén förmodar att de, som riskera att få sina namn kända i samband med bidragsgivning, inte längre önska framträda, vilket inte är uteslutet. Å

andra sidan är det sannolikt, att många av samma orsaker inte anse sig böra göra egna personliga insatser utan att därför kunna kompensera sin vilja till insats genom att bistå med penningbidrag. Därest man ur dessa synpunkter prövar utgångsläget för den enskildes önskan att bistå partierna i propagandan, synes anonymitetsskyddet inte helt likvärdigt.

Men även om man efter noggranna överväganden icke anser sig vilja rubba möjligheterna för anonymitetsskyddets bevarande — varav knappast något behov synes föreligga för exempelvis juridiska personer — kvarstår möjligheten att redovisa bidrag och gåvor skiktvis utan angivande av givarens namn. Uppdelning av bidragsgivarna i fysiska och juridiska personer borde också kunna ske. En dylik redovisning skulle i varje fall kunna symbolisera de ekonomiska intressena bakom propagandan, även om den inte fyller de krav på klarhet, som enligt vår mening skulle gagna demokratins erkända krav om öppenhet kring alla de ting, som till slut giva en klar bild av idébildningens lika ofta materialistiska som ideologiska bakgrund. Några avgörande praktiska hinder för en dylik redovisning av sådan svårighetsgrad, att de definitivt utdöma metoden synas inte föreligga. Den betydelse, som majoriteten här tillmäter risken för att man på olika vägar skall lyckas »inringa» bidragsgivaren, torde vara överdimensionerad redan av den anledningen, att t. o. m. den nu föreliggande klumpredovisningen i realiteten skapar en viss klarhet om hur partierna finansieras och skiktredovisning under sådana förhållanden endast dokumenterar tillflödenas individuella struktur. Eftersom i regel de verkligt stora bidragen inflyta till partiernas centrala organ, och de lokala bidragen följaktligen uppvisa betydligt mindre variationer, torde risken för »inringning» vara ytterst minimal. Att i tidigare sammanhang vissa bidragsgivare kommit att namnges, torde närmast vara förestavat av svårigheten, att få bidragsgivning över huvud taget erkänd av partier, som mottagit sådan. En förändring har så till vida inträtt, att alla nu erkänna sig få bidrag och att ingen ifrågasätter partiernas rätt att mottaga dem, eftersom ingen heller utgår ifrån att bidragen skulle vara förenade med villkor om den politik det bidragsmottagande partiet skall föra, utan uteslutande vara tillkomna därför att bidragsgivaren finner det eller det partiet bäst motsvara vederbörandes personliga uppfattningar eller, om givaren är juridisk person, bäst gagna dennes verksamhet. En lagstiftning skulle mycket väl, enligt vår mening, kunna bygga på en skiktredovisning, omfattande ett mindre antal grupper, dock med villkoret att flera bidrag från samma givare sammanföras i en post.

De synpunkter, som kommitténs majoritet anfört till frågorna om effektiviteten av en lagstiftning, omfattningen av denna, vilka uppgifter, som skola intagas i redovisningshandlingarna, kontrollen, straffbestämmelserna m. m. delas icke av oss. Oenigheten gäller också de svårigheter, som anses föreligga beträffande underorganisationerna, d. v. s. de lokala sammanslutningarna. Ett

relativt enkelt rapportssystem mellan dessa och distriktsorganisationerna — det finnes i ganska stor utsträckning redan nu — skulle, utan alltför påtagligt merarbete, via distriktet och, under deras ansvar, giva en bild av de lokala organisationernas ekonomiska förhållanden. Vetskapen om att de lokala organisationerna ibland föra ett tynande liv och ha en ytterst bristfällig bokföring, synes oss spela föga roll i sammanhanget, eftersom det i så fall gäller organisationer, som ha en mycket begränsad verksamhet och därtill begränsade ekonomiska resurser att röra sig med. Vissa av dem kunna måhända med en generell bestämmelse utelämnas från redovisningsskyldighet. Risken för att man för att undvika insyn skulle placera bidrag just i dessa lokalorganisationer måste betraktas som minimal, eftersom en starkt stegrad verksamhet via lokalorganisationer av denna art måste väcka uppmärksamhet. I regel ha partiernas distriktsorganisationer en så god kartläggning av varandras starka och svaga punkter inom distriktet, att en uppblussande propagandaverksamhet, som tyder på rikliga resurser, icke skulle kunna undgå uppmärksamhet. Med hänsyn till de på dylika orter mycket begränsade förutsättningarna torde man icke kunna uppnå någon rimlig proportion mellan effekt och nedlagda resurser. Att formellt låta en dylik lokalorganisation bestrida kostnaderna för t. ex. en för ett större område avsedd trycksak, stöter på betydande praktiska svårigheter och en uppenbar risk för upptäckt. Risken för slika manipulationer torde sålunda vara så liten att den i sammanhanget saknar betydelse. Varje försök att via mindre livskraftiga lokalorganisationer övermedel eller propagandamaterial till andra lokalorganisationer, till distrikt eller parti, stöter för övrigt på det uppgiftsvång, som föreligger för det mottagande organet. Även kvinno- och ungdomsorganisationerna skulle med i huvudsak samma motivering kunna uteslutas ur redovisningsförfarandet, möjligen riksorganisationerna undantagna, därest man kunde förmoda att partierna skulle vilja dirigera enskilda givare den vägen. Det vore å andra sidan återigen att av de demokratiska partierna förutsätta en vilja till oredlighet, som kommit i andra sammanhang helt för ur räkningen.

Den minutiösa noggrannhet, med vilken kommitténs majoritet synat från sidorna av en lika minutiös lagstiftning, synes även oss utomordentligt värdefull så till vida, att denna noggrannhet fastställt den påtagliga svårighetsgraden i en lagstiftning, som vill skydda mot varje verkligt, eller av kommittén konstruerat, försök att kringgå lagen, och som därför utsträcker lagens omfattning till underorganisationer och sidoorganisationer och därtill förutsätter straffbestämmelser, som ställa de ansvariga funktionärerna i olika organisationsled under straffansvar. Många av de avskräckande moment, som radats upp, äro rent konstruerade. Straffansvaret måste uppfattas som ett dylikt med hänsyn till att det i förevarande fall är fråga om lagstiftningsobjekt av mycket ovanlig karaktär. De politiska partiernas plats i det offentliga strålkastarljuset och deras naturliga känslighet för medborgarnas tillit till deras

oförvitlighet ställa dem i en särställning. Partierna bygga på opinionens förtroende och falla med dess misstroende. Den offentliga opinionens reaktioner mot eventuellt falska uppgifter synas oss vid förseelser av den karaktär det här kan bli fråga om vara en fullt tillräcklig »straffpåföljd». Ohörsamhet mot lagen — offentligen känd genom den uteblivna redovisningen — eller försök att kringgå den, vilka när som helst kunna upptäckas, ställa partierna inför så uppenbara möjligheter av en allmän förtroendekris hos opinionen, att de inte vilja taga sådana risker. De demokratiska partiernas lojala medverkan, även verifierad utifrån deras insatser som tillskyndare av lagstiftning på samhällets alla områden, kan mot denna bakgrund inte ifrågasättas. En förtroendekris, framkallad av falsk uppgiftslämning eller grovt undanhållande av uppgifter i redovisningen inför offentligheten eller direkt ohörsamhet mot lagen, är den dom, partierna i ett sådant fall stå inför. Redan den frivilliga redovisning, som partierna — i stort sett på kommitténs anvisningar — bidragit med, undanrycker i princip de flesta av de invändningar, kommittén riktar mot en lagstiftning, som — enligt vår mening — borde fylla i huvudsak samma mission, som den frivilliga redovisningen. Den nu genomförda frivilliga redovisningen uppvisar vissa bristfälligheter, närmast till följd av partiernas skilda bokföringssystem. Den är bristfällig också med hänsyn till underorganisationernas redovisningar. Men det är brister, som vi på goda grunder tro, att partierna, i händelse av lagstiftning, utan alltför stora svårigheter skulle kunna undanröja. En viss skiktuppdelning torde också vara möjlig att åstadkomma och skulle skapa ökad klarhet utöver vad den föreliggande redovisningen giver. Ändock är det föreliggande materialet sådant, att det giver en tämligen klar vägledning om i första hand medlemsavgifternas och de direkta penningbidragens betydelse för partiernas och därmed för propagandans finansiering.

Då den frivilliga redovisningen sålunda inlets såsom en frukt av utredningens arbete synes denna verksamhet böra få fortgå ostörd och såsom ett tecken på partiernas vilja att göra en lagstiftning överflödig.

BILAGOR

1. Bilagor	1.144.200	1.144.200
2. Bilagor	33.100	33.100
Sammenlagt	1.177.300	1.177.300

1. Bilagor	1.144.200	1.144.200
2. Bilagor	33.100	33.100
Sammenlagt	1.177.300	1.177.300

1. Bilagor	1.144.200	1.144.200
2. Bilagor	33.100	33.100
Sammenlagt	1.177.300	1.177.300

Sammenlagt 1.177.300

1. Bilagor 1.144.200

2. Bilagor 33.100

De politiska partiernas inkomster

HÖGERN

Konton m. m.	1948	1949	Anm.
Inkomster			
1. Riksorganisationen			
a. medlemsavgifter	3.211.400 ¹	2.880.200 ¹	
b. kontanta bidrag			
c. övriga inkomster			
Summa	3.243.200	2.931.800	
2. Distriktsorganisationerna²			
a. medlemsavgifter	482.700	424.300	
b. kontanta bidrag	855.200	543.800	
c. övriga inkomster	150.000 ³	90.000 ³	
Summa	1.487.900 ⁴	1.058.100 ⁴	
3. Lokalorganisationerna⁵			
a. medlemsavgifter	453.500	542.500	
b. kontanta bidrag	1.221.000	139.200	
c. övriga inkomster	69.700	33.100	
Summa	1.744.200	714.800	

¹ Beloppet kan ej uppdelas. Se närmare sid. 27.

² I distriktsorganisationerna ingå även Stockholm, Göteborg, Malmö, Häl-singborg och Norrköping.

³ Avser inkomster av lokalhyror, tombola, basarer, fester, små försäljningar, teater, tävlingar o. s. v.

⁴ Riksorganisationens bidrag till distrikten ingå ej här. Dessa utgjorde
1948 1.438.366 kr
1949 1.284.232 »

⁵ Lokalorganisationernas inkomster och utgifter ha enligt partiet beräknats med ledning av siffrorna från 114 föreningar, som kunna anses representativa för ändamålet.

och utgifter åren 1948 och 1949

HÖGERN

Konton m. m.	1948	1949
Utgifter		
1. Riksorganisationen		
a. löner	388.000	300.000
b. valfilm	182.000 ¹	10.000
c. propagandatryck	718.000 ²	230.000 ³
d. annonser	319.000 ⁴	300.000 ⁴
e. övriga utgifter	358.000 ⁵	438.000 ⁵
Summa	1.965.000	1.278.000
2. Distriktsorganisationerna⁶		
a. löner	463.000	501.000
b. valfilm	—	—
c. propagandatryck	889.000	536.000
d. annonser		
e. övriga utgifter	1.631.000	1.180.000
Summa	2.983.000	2.217.000
3. Lokalorganisationerna⁷		
a. löner	—	—
b. propagandatryck	182.500	37.600
c. annonser	258.800	98.200
d. övriga utgifter	1.427.400	480.800
Summa	1.868.700	616.600
Summa inkomster	6.475.300	4.704.700
Summa utgifter	6.816.700	4.111.600
Antalet fast anställda		
Riksorganisationen	16	20
Distriktsorganisationerna ...	74	68

Anm.

¹ Inklusive inköp av filmapparater.² Härav extra valtryck 500.000 kr.³ Härav 12.000 kr för nytryck av partiprogrammet.⁴ Avser annonser och diverse utgifter.⁵ Avser understöd till ungdoms- och studieförbunden.⁶ I distriktsorganisationerna ingå även Stockholm, Göteborg, Malmö, Hälsingborg och Norrköping.⁷ Siffrorna för lokalorganisationerna efter uppskattning, se inkomsterna anmärkning 5.

De politiska partiernas inkomster

BONDEFÖRBUNDET

Konton m. m.	1948	1949	Anm.
Inkomster			
1. Riksorganisationen			
a. medlemsavgifter	165.367 ¹	171.311 ¹	¹ Motsvarar 1 kr 50 öre per medlem.
b. kontanta bidrag	263.179 ²	—	² Nettobelopp.
c. övriga inkomster	18.835	52.659	³ Härin ingå vissa bidrag från riksorganisationen.
Summa	447.381	223.970	⁴ Till största delen inkomster från sommarfester; bruttobelopp.
2. Distriktsorganisationerna			
a. medlemsavgifter	355.467 ²	379.820 ²	
b. kontanta bidrag	525.709 ³	60.695	
c. övriga inkomster	215.744 ⁴	115.108 ⁴	
Summa	1.096.920	555.623	
3. Lokalorganisationerna			
a. medlemsavgifter	130.208 ²	137.783 ²	
b. kontanta bidrag	97.677	15.124	
c. övriga inkomster	93.840 ⁴	85.098 ⁴	
Summa	321.725	238.005	

och utgifter åren 1948 och 1949

BONDEFÖRBUNDET

Konton m. m.	1948	1949	Anm.
Utgifter			
1. Riksorganisationen			
a. löner	87.872	82.876	¹ Till största delen inköp av kopior.
b. valfilm	54.974	—	
c. propagandatryck	145.541	52.058	
d. annonser	70.000	—	
e. övriga utgifter	88.994	89.351	
Summa	447.381	224.285	
2. Distriktsorganisationerna			
a. löner	236.692	195.254	
b. valfilm	56.257 ¹	—	
c. propagandatryck	239.950	24.409	
d. annonser	87.062	20.283	
e. övriga utgifter	437.618	285.015	
Summa	1.057.579	524.961	
3. Lokalorganisationerna			
a. löner	—	—	
b. valkostnader, propagandatryck och annonser	114.327	11.819	
c. övriga utgifter	129.754	160.741	
Summa	244.081	172.560	
Summa inkomster	1.866.026	1.017.598	
Summa utgifter	1.749.041	921.806	
Antalet fast anställda			
Riksorganisationen	13	12	
Distriktsorganisationerna ...	36	36	

De politiska partiernas inkomster

		FOLKPARTIET		
Konton m. m.	1948	1949		Anm.
Inkomster				
1. Riksorganisationen				
a. medlemsavgifter	35.115	52.059		
b. kontanta bidrag	2.605.417	1.041.110		
c. övriga inkomster	17.959	3.439		
	<u>Summa</u>	<u>2.658.491</u>	<u>1.096.608</u>	
2. Distriktsorganisationerna				
a. medlemsavgifter	97.146	104.498		
b. kontanta bidrag	697.314 ¹	294.103 ¹		
c. övriga inkomster	52.460	43.821		
	<u>Summa</u>	<u>846.920</u>	<u>442.422</u>	
3. Lokalorganisationerna				
a. medlemsavgifter	107.548	119.407		
b. kontanta bidrag	277.567	60.746		
c. övriga inkomster	47.789	29.771		
	<u>Summa</u>	<u>432.904 ²</u>	<u>209.924 ²</u>	

¹ Häri ingå ej bidrag från riksorganisationen
² Siffrorna för lokalorganisationerna delvis efter uppskattning.

och utgifter åren 1948 och 1949

		FOLKPARTIET		
Konton m. m.	1948	1949		Anm.
Utgifter				
1. Riksorganisationen				
a. löner	185.198	178.891		¹ I beloppet har inräknats vissa kapitalutgifter.
b. valfilm	224.000	—		² Riksorganisationens bidrag till distrikten ingå ej i denna siffra.
c. propagandatryck	410.644	146.171		³ Fördelningen mellan propagandatryck och annonser ej exakt.
d. annonser	134.000	32.621		⁴ Delvis efter uppskattning.
e. övriga utgifter	1.307.015 ¹	420.712 ¹		
	<u>Summa</u> 2.260.857 ²	<u>778.395</u> ²		
2. Distriktsorganisationerna				
a. löner	490.678	350.343		
b. valfilm	—	—		
c. propagandatryck	424.239 ³	73.746 ³		
d. annonser	169.870 ³	18.371 ³		
e. övriga utgifter	1.144.880 ¹	435.597 ¹		
	<u>Summa</u> 2.229.667	<u>878.057</u>		
3. Lokalorganisationerna				
a. löner	—	—		
b. propagandatryck	132.531 ⁴	31.941 ⁴		
c. annonser	—	—		
d. övriga utgifter	305.451 ⁴	142.661 ⁴		
	<u>Summa</u> 437.982 ⁴	<u>174.602</u> ⁴		
<i>Summa inkomster</i>	3.938.315	1.748.954		
<i>Summa utgifter</i>	4.928.506	1.831.054		
Antalet fast anställda				
Riksorganisationen	21	23		
Distriktsorganisationerna ...	50	49		

De politiska partiernas inkomster

SOCIALDEMOKRATERNA

Konton m. m.	1948	1949	Anm.
Inkomster			
1. Riksorganisationen			
a. medlemsavgifter	684.000	670.000	¹ Siffrorna för lokalorganisationerna delvis efter uppskattning.
b. kontanta bidrag	754.000	—	
c. övriga inkomster	177.000	137.000	
Summa	1.615.000	807.000	
2. Distriktsorganisationerna			
a. medlemsavgifter	859.000	1.002.000	
b. kontanta bidrag	1.357.000	266.000	
c. övriga inkomster	543.000	275.000	
Summa	2.759.000	1.543.000	
3. Lokalorganisationerna ¹			
a. medlemsavgifter	542.000	669.000	
b. kontanta bidrag	225.000	—	
c. övriga inkomster	87.000	67.000	
Summa	854.000	736.000	

och utgifter åren 1948 och 1949

SOCIALDEMOKRATERNA

Konton m. m.	1948	1949	Anm.
Utgifter			
1. Riksorganisationen			
a. löner	107.000	123.000	¹ Härutöver filmapparater för 90.000 kr, ingår i övriga utgifter. ² Härav för agitation och studieverksamhet drygt 100.000 kr. ³ Dessutom fingo distriktet i anslag 600.000 kr från riksorganisationen. ⁴ Kan ej specificeras. ⁵ Härav kostnaderna för valet 1.200.000 kr. ⁶ Här upptagas samma siffror som beträffande inkomsterna.
b. valfilm	210.000 ¹	—	
c. propagandatryck	354.000	—	
d. annonser	94.000	—	
e. övriga utgifter	635.000	564.000 ²	
Summa	1.400.000 ³	687.000	
2. Distriktsorganisationerna			
a. löner	404.000	415.000	
b. valfilm	—	—	
c. propagandatryck	301.000	—	
d. annonser			
e. övriga utgifter	1.647.000	699.000 ⁴	
Summa	2.352.000 ⁵	1.114.000	
3. Lokalorganisationerna			
a. löner	Utgifterna motsvara inkomsterna. Närmare specificering har icke kunnat göras.		
b. propagandatryck			
c. annonser			
d. övriga utgifter			
Summa	854.000 ⁶	736.000 ⁶	
Summa inkomster	5.228.000	3.086.000	
Summa utgifter	4.606.000	2.537.000	
Antalet fast anställda			
Riksorganisationen	15	20	
Distriktsorganisationerna ...	—	45—50	

De politiska partiernas inkomster

KOMMUNISTERNA

Konton m. m.	1948	1949	Anm.
Inkomster			
1. Riksorganisationen			
a. medlemsavgifter	157.072	193.542	¹ Innefattar även distrik- tens egna insamlingar. ² Beloppet bokföringsmäs- sigt.
b. kontanta bidrag	437.408	74.578	
c. övriga inkomster	223.882	111.968	
Summa	818.362	380.088	
2. Distriktsorganisationerna			
a. medlemsavgifter	157.000	193.500	
b. kontanta bidrag	584.133	176.930 ¹	
c. övriga inkomster	564.972 ²	486.793 ²	
Summa	1.306.105	857.223	
3. Lokalorganisationerna			
a. medlemsavgifter	Uppgifter kunna ej läm-		
b. kontanta bidrag	nas. Förhållandet mellan		
c. övriga inkomster	lokalorganen och distrik-		
	ten enligt partiet trolig-		
	en 2: 1.		

och utgifter åren 1948 och 1949

KOMMUNISTERNA

Konton m. m.	1948	1949	Anm.
Utgifter			
1. Riksorganisationen			
a. löner	210.946 ¹	178.390 ¹	¹ Innefattar även tillfälliga arvoden, honorar etc. ² Mindre än riksorganisationens utgifter för propagandatryck. ³ = summan minus löner. ⁴ Jämtland ej med. Möjligt att vissa avgifter till riksorganisationen ingå i beloppet.
b. valfilm	89.988	—	
c. propagandatryck	145.009	19.220	
d. annonser	—	—	
e. övriga utgifter	372.419	380.478	
Summa	818.362	380.088	
2. Distriktsorganisationerna			
a. löner	237.783	200.797	
b. valfilm	—	—	
c. propagandatryck	— ²	—	
d. annonser	—	—	
e. övriga utgifter	1.068.322 ³	656.426 ³	
Summa	1.306.105 ⁴	857.223 ⁴	
3. Lokalorganisationerna			
a. löner	Uppgifter kunna ej lämnas. Förhållandet mellan lokalorganen och distriktet enligt partiet troligen 2: 1.		
b. propagandatryck			
c. annonser			
d. övriga utgifter			
Ink. S:a av 1. och 2.	2.124.467	1.237.311	
Utg. S:a av d:o	2.124.467	1.237.311	

Antalet fast anställda

Uppgift härom ej lämnad. Den blir enligt partiets uppgift missvisande, enär formen av tillfällig anställning av politiska funktionärer och ombudsmän är allmänt praktiserad.

P. M.

angående de uppgifter som lämpligen kunna upptagas i en frivillig redovisning
av partiernas finansiering

Konton m. m.	Riksorgani- sationen	Distrikts- och kretsorgani- sationerna	Lokalorgani- sationerna	Summa
<i>Inkomster</i>				
1. Medlemsavgifter				
2. Kontanta bidrag:				
a) från jur. pers.				
b) från fys. pers.				
3. Anslag från ungdoms- och kvinnoorganisationer				
4. Övriga inkomster				
			Summa kr	
<i>Utgifter</i>				
1. Löner, arvoden och pen- sioner				
2. Film och filmapparater				
3. Propaganda- och möteskost- nader				
4. Trycksaker				
5. Annonser				
6. Anslag till ungdoms- och kvinnoorganisationer				
7. Övriga utgifter				
			Summa kr	

I anslutning till schemat må anföras.

Det synes icke kunna undvikas, att även lokalorganisationernas siffror redovisas. Av lokalorganen uppbäras medlemsavgifter och även kontanta bidrag i övrigt. Beträffande till lokalorganen inlutna kontanta bidrag kunna endast dessa organ lämna besked om fördelningen på juridiska och fysiska personer.

Det torde vara av vikt att en redovisning så anordnas, att allmänheten därav direkt kan utläsa omfattningen av partiernas verksamhet. Transaktioner mellan de olika leden inom ett parti synas icke böra medtagas i en sammanställning av ifrågavarande art.

Medlemsavgifter: Dessa kunna lämpligen upptagas under den organisation, som uppbär dem från medlemmarna. Att därefter medlemsavgifterna efter bestämda grunder fördelas mellan de olika organisationerna synes icke behöva redovisas.

Kontanta bidrag: Dessa böra likaledes upptagas under det led, där de inflyta från bidragsgivarna. Fördelningen å juridiska och fysiska personer, vilken synes vara av särskilt intresse för allmänheten, torde icke behöva möta alltför stora svårigheter. De anonyma bidragen torde för de flesta fall kunna identifieras så långt, att det kan angivas, om de häröra från juridiska eller fysiska personer. Det kan väl för övrigt få antagas, att de anonyma bidragen i regel komma från fysiska personer.

Övriga inkomster: Denna post bör avse nettobelopp.

Beträffande *utgiftsposterna* nämnes här endast, att jämväl posten övriga utgifter bör avse nettobelopp.

Helt naturligt möter det intet hinder att parti, som så finner lämpligt, lämnar ytterligare uppgifter utöver dem, som finnas angivna i schemat.

En redovisning kan alternativt tänkas omfatta allenast de samlade siffrorna för partiet, men den fullständigare redovisningen torde vara att föredraga.

Bilaga 7.

Vissa uppgifter om äganderättsförhållandena m. m. inom nyhetspressen 1951

Partibeteckning m. m.		Ä g a r e			S u m m a
		Aktiebolag	Ekonomisk förening	Enskilda personer	
Höger:	Huvudtidning	58		8	66
	Avläggare	12		3	15
Bondeforb.:	Huvudtidning	12	11	1	24
	Avläggare		2		2
Folkpart.:	Huvudtidning	45		9	54
	Avläggare	7		2	9
Socialdem.:	Huvudtidning	30	2		32
	Avläggare	3			3
Kommunist.:	Huvudtidning		3		3
	Avläggare				
Syndikalist:	Huvudtidning		1		1
	Avläggare				
Opolitiska:	Huvudtidning	22		9	31
	Avläggare	8			8
Summa:	Huvudtidning	167	17	27	211
	Avläggare	30	2	5	37
	Summa	197	19	32	

Uppgifterna avse i Svenska Tidningsutgivareföreningen representerade företag, vilket beträffande dagstidningarna innebär samtliga tidningar.

*Sammandrag av uppgifter rörande vissa organisationer för understöd
av den politiska pressen*

I. HÖGERNS FÖRLAGSSTIFTELSE

1949 första verksamhetsåret.

Högers riksorganisation tillsätter styrelse i stiftelsen.

Verksamhet:

1. Service åt högerpressen,
subvention åt högers pressbyrå,
genomförande av vissa centrala inköp;
2. Bidrag till tidningarnas verksamhet (14 tidningar 1950);
3. Teknisk upprustning av tidningar i form av lån (11 tidningar 1950).
Maskiner utarrenderas; bättre lokaliteter ombesörjas.
Avskrivning av lån förekommer för att ej framtinga likvidation.

Utgifter (1950):

Sammanlagda understödet	1.700.000
Investering för teknisk upprustning	694.000 (något högre än normalt)
Högsta kapitalinsats i ett företag	600.000

Inkomster.

Utgifterna täckas genom bidrag från enskilda och — övervägande — från juridiska personer. Efter årlig anmälan av medelsbehovet erhållas de erforderliga medlen från Libertas, som tjänstgör som mellanorganisation. Alla pengar komma genom Libertas.

Beträffande lokala bidrag till tidningarna kunna inga uppgifter om omfattningen lämnas. När centrala bidrag erhålles, förekomma även lokala bidrag.

Ekonomiskt inflytande: Tidningar, som vilja ha understöd, måste lägga upp sin bokföring efter vissa gemensamma normer samt göra kvartalsbokslut.

Redaktionellt inflytande: Stiftelsen lägger sig ej i det redaktionella.

II. LANDSBYGDSPRESSENS TIDNINGSFOND

(förening bildad 1946)

Verksamhet: Enligt stadgarna är föreningens ändamål att såväl ekonomiskt som på andra sätt stödja de landsbygdstidningar, som odelat arbeta för jordbruksbefolkningens ekonomiska och fackliga organisationer, samt, då så befinnes lämpligt, medverka till finansierandet av inköp av dylika tidningar.

Till medlem av föreningen äger styrelsen antaga envar enskild, bolag eller annan samfällighet, som erlägger stadgad insats, 25 kronor. Medlem må ingå i föreningen med obegränsat antal insatser.

Styrelsen väljes å föreningsssammanträde.

Fonden är icke knuten till eller underställd bondeförbundet.

Utgifter:

Från fondens tillkomst 1946 t. o. m. år 1950 ha bondeförbundstidningar från fonden erhållit

i lån	180.378
i bidrag	3.400
Under år 1950 erhöilo bondeförbundstidningar lån med sammanlagt	57.878
Högsta lånebelopp till en tidning under ett år	45.000

Inkomster:

Bestå av medlemsavgifter och bidrag. Från Libertas erhöills ett bidrag 1948.

Ekonomiskt inflytande: Ekonomisk kontroll utövas icke av fonden över de företag som erhålla lån eller bidrag.

Redaktionellt inflytande: Intet inflytande utövas på tidningarnas redigering.

III. STIFTELSEN PRESSORGANISATION

(bildad 1949).

Vissa paragrafer i stiftelsens stadgar få ej ändras utan medgivande av Folkpartiets verkställande utskott. Styrelse utses av stiftelsen själv.

Verksamhet: Enligt stadgarna har stiftelsen till ändamål att främja den politiska åskådning, som företrädes av folkpartiet, och att i sådant syfte till gagn för de tidningar, som ansluta sig till denna politiska riktning, förvalta de medel, som härför av folkpartiet anslagits eller eljest överlämnas till stiftelsen.

Understöd till tidningarna sker:

- 1) i huvudsak genom lämnande av *driftsbidrag* utan återbetalningsskyldighet;
- 2) i vissa fall genom *lån* t. ex. för inköp av maskiner (fyra tidningar under 1950). Sju tidningar ha erhållit bidrag från stiftelsen (första året 5 och andra året 7).

Utgifter:

Sammanlagda understödet per år	200.000—250.000
Hjälp till rationaliseringsåtgärder	95.000
Högsta bidrag till en tidning	60.000

Inkomster:

Utgifterna täckas genom bidrag från Libertas, som prövar stiftelsens anslagsäskanden. Stiftelsen erhåller understödsbeloppet från Libertas endast för att fördela det till tidningarna. Libertas ställer ett anslag till förfogande för stiftelsens organisationskostnader.

Ekonomiskt inflytande: Stiftelsen kontrollerar de understödsbehövande tidningarnas bokslut och konstaterar deras behov av hjälp.

Redaktionellt inflytande: Stiftelsen söker icke öva något inflytande, när det gäller tidningarnas innehåll.

IV. ARBETARPRESSENS FÖRLAGSAKTIEBOLAG
(bildat 1937)

Aktiekapital: 6 milj. kr, varav
serie A å 0,5 milj. kr tecknats av LO
» B » 0,5 » » » partiet
» C » 5 » » tecknats
till 4.866.000 kr av 41 fackförbund och
till 134.000 » » LO

För aktierna inom A- och C-serierna utses tillhopa 4 styrelseledamöter. För B-seriens aktier utses 3 styrelseledamöter. Rösträtten för aktierna i C-serien är begränsad i det att varje aktie berättigar endast till 1/250 röst men har företrädesrätt till utdelning. Aktierna inom A- och B-serierna medföra full rösträtt.

Förlagsaktiebolaget har 15 rena dotterbolag i sin hand och äger aktier för sammanlagt 4,5 milj. kr nominellt.

Den socialdemokratiska pressen stödjdes av:

1. *Förlagsaktiebolaget*, vars ändamål är att främja socialdemokratisk tidningspress genom

a) *aktieteckning* i tidningsföretagen, vilket sker efter behovsprincipen;

b) *utlåning av pengar*. Medel härtill erhåller förlagsaktiebolaget genom upplåning från LO och fackförbunden. Förlagsaktiebolaget betalar ränta, som är 1/2 % högre än räntan på kapitalräkning. Tidningsföretagen få betala ytterligare 1/2 % ränta till förlagsaktiebolaget. Den låga räntan är en form av understöd. Före 1940 hände det möjligen att lån avskrevs.

Bolagsverksamheten omfattar 30 företag.

Utestående lån utgöra för närvarande c:a 14 milj. kr (har varit uppe i över 17 milj.).

Omslutningen för alla företagen utgör c:a 37 milj. kr. Inräknas civiltrycksverksamheten, blir omslutningen c:a 50 milj. kr.

Bolagets verksamhet finansieras genom

a) ränteutdelning å aktier,

b) ränta å utlånt kapital (huvudsaklig inkomst),

c) serviceverksamhet för tidningarna, som dessa få betala.

Ekonomiskt inflytande: I behärskade företag har förlagsaktiebolaget en representant i styrelsen. Företag som erhålla hjälp äro anslutna till förlagsaktiebolagets revisionsavdelning och avlägga månatliga rapporter om sin ekonomi.

Redaktionellt inflytande: Förlagsaktiebolaget övar intet inflytande på det redaktionella området. Partiet skall avgiva yttrande, innan politisk redaktör anställs.

2. *Partiets tidningsfond.*

60.000—65.000 kr inflyta per år.

3. *LO:s tidningsfond* (började 1947).

Fackförbunden betala till tidningsfonden en årlig avgift av 2 kr 40 öre för varje helbetalande och 1 kr 20 öre för varje halvbetalande medlem.

För år 1950 uppskattas 1.900.000 kr hava influtit.

Ur fonden lämnas lån och rena anslag.

Ur tidningsfonderna få inga bidrag utbetalas utan förlagsaktiebolagets hörande.

Antalet från partiets och LO:s tidningsfonder per år understödda tidningar har varit lägst 5 och högst 9 under senaste 10-årsperioden (avser understöd utan återbetalningsskyldighet).

V. ORGANISATIONER FÖR UNDERSTÖD ÅT DEN KOMMUNISTISKA PRESSEN

1) Aktiebolaget Vänsterpress (bildat 1947).

Verksamhet (bolagsordningen): Bolagets verksamhet har till föremål att främja utvecklingen av socialistiska tidningar och tidskrifter genom att finansiellt stödja dem med aktie- och andelsteckningar samt lån och driva därmed förenlig verksamhet.

2) Särskilda stödorganisationer för de största kommunistiska tidningarna (»Ny Dags Fasta Försvar», »1.000 fasta viljor» för Norrskensflamman och »AT:s Fasta Försvar» för Arbetartidningen, Göteborg). Dessa organisationer bygga på individuell anslutning med avgifter å 100, 50 och 25 kronor om året.

3) Ett flertal stödorganisationer i olika distrikt för understöd åt den lokala pressen.

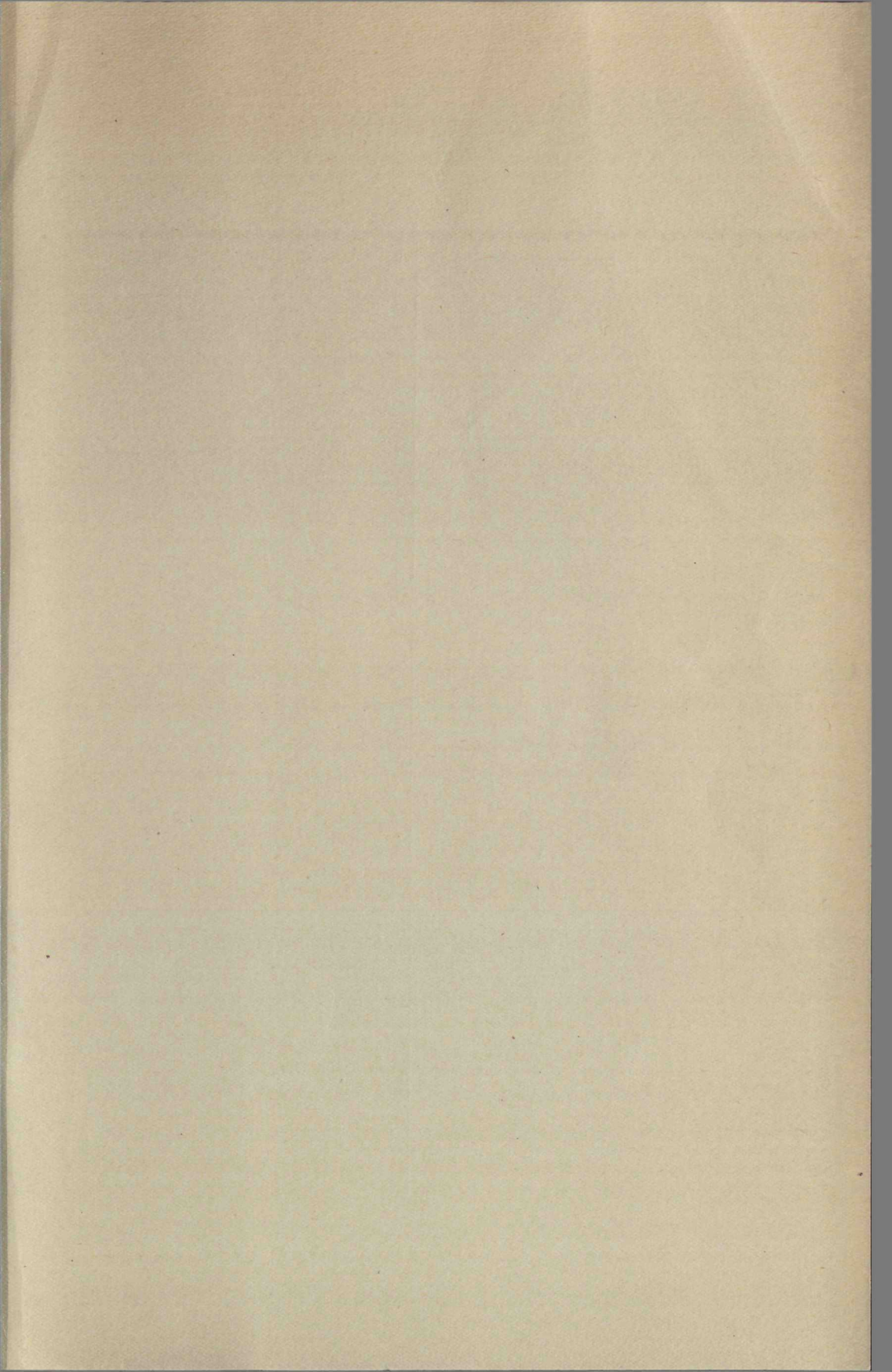
4) Dessutom förekomma årliga insamlingskampanjer och ekonomiska stödaktioner i anslutning till aktuella händelser eller behov. Bidrag från enskilda personer förekomma även vid sidan av organiserade insamlingar.

Omfattningen av stödet.

Sammanlagda stödbeloppet till de 3 dagliga kommunistiska tidningarna	
år 1950	156.465
Härutöver ekonomiska bidrag till vissa lokala tidningar med i runt tal	40.000
Största bidrag till en tidning under ett år	60.414

Ekonomiskt inflytande: De ekonomiska stödorganisationerna utöva ej någon ekonomisk kontroll över tidningarna annat än i den indirekta formen att oftast en eller flera medlemmar av stödorganisationernas styrelser samtidigt äro medlemmar eller revisorer i respektive tidningsföretag. Partiets inflytande över dessa organisationer bestämmes av att organisationerna till huvudsakligaste del utgöras av medlemmar i kommunistiska partiet. Enda undantaget härifrån är Aktiebolaget Vänsterpress.

Redaktionellt inflytande: De ekonomiska stödorganisationerna utöva intet inflytande på tidningarnas redigering.



Statens offentliga utredningar 1951

Systematisk förteckning

(Siffrorna inom klammer beteckna utredningarnas nummer i den kronologiska förteckningen.)

Allmän lagstiftning. Rättsskipning. Fångvård.

Förslag till naturskyddslag m. m. [5]
Betänkande med förslag till ny ägfreds­lagstiftning. [20]
Förslag till sjömanslag m. m. [22]
Förslag till lagstiftning om förbud mot bebyggelse m. m. inom vissa strandområden. [40]
Betänkande med förslag till utlänningslag m. m. [42]
Betänkande med förslag till lag om fördelning i vissa fall av kostnader för anordningar i korsning av järnväg och väg m. m. [52]

Statsförfattning. Allmän statsförvaltning.

Principer för dyrortsgrupperingen. [7]
Promemoria med förslag till allmän verksstadga. [12]
Betänkande med förslag till förordning angående upphandling och arbeten för statens behov m. m. [18]
Stats- och kommunaltjänstemäns förhandlingsrätt. [54]

Kommunalförvaltning.

Statens och kommunernas finansväsen.

1944 års allmänna skattekommitté. 5. Betänkande angående studie­kostnaders behandling i beskattningshänseende. [13]
Betänkande med förslag rörande utformningen av åtgärder för ökad skattefinansiering av kommunala investeringar. [24]
1949 års skatteutredning. Betänkande angående den statliga direkta beskattningen. [51]

Politi.

Betänkande angående polis- och åklagarväsendets organisation. [8]
SOS. Samhällets olycksfalls- och säkerhetstjänst. [19]
Kejnekommissionens utredning. [21]
Den utomprocessuella rättshjälpen åt mindre bemedlade. [31]
1944 års nykterhetskommitté. 1. Statistiska undersökningar kring alkoholfrågan. [43] 2. Verkan på den mänskliga organismen av maldrycker med olika alkoholhalt. [44]

Nationalekonomi och socialpolitik.

Statsmakterna och folkhushållningen under den till följd av stormaktskriget 1939 inträdda krisen. Del 10. Tiden juli 1948—juni 1950 jämte sakregister till delarna 1—10. [11]
Daghem och förskolor. Betänkande om barnstugor och barn­ tillsyn. [15]
Statens sjukhusutredning av år 1943. Betänkande 6. Redogörelse för arbetsstudier vid kroppssjukhusens vårdavdelningar m. m. [17] Betänkande 7 angående patient-, personal-, förråds- och medelsredovisningen vid lasarett. [53]
Socialvårdskommitténs betänkande. 18. Utredning och förslag angående begravningshjälp­ försäkring. [23] 19. Utredning och förslag angående yrkesskadeförsäkringslag. [25]
Ekonomiskt långtidsprogram 1951—1955. [30]
Ungdomen möter samhället. Ungdomsvårdskommitténs slutbetänkande. [41]
1950 års folkpensionsrevision. Avdragsregler och bostadstillsägg. [45]
Anstaltsvårdades rätt till folkpension m. m. [47]
Om offentlig redovisning av den politiska propagandans finansiering. [56]

Hälsa- och sjukvård.

Vatten- och avloppsfrågan. [26]
Betänkande angående omorganisation av apoteksväsendet i riket m. m. [34]
Den prekliniska tandläkarutbildningens ordnande. [50]

Allmänt näringsväsen.

Näringslivets lokalisering. [6]
Landsbygdselektrifieringens utredning år 1950. [14]
Konkurrensbegränsning. Betänkande med förslag till lag om skydd mot samhällsskadlig konkurrensbegränsning. Del 1. [27] Del 2. Bilagor. [28]
Bränsle och kraft. Orientering rörande Sveriges energiförsörjning. [32]

Fast egendom. Jordbruk med binärningar.

Betänkande angående producent- och kontantbidrag till vissa innehavare av mindre jordbruk. [39]

Vattenväsen. Skogsbruk. Bergsbruk.

Industri.

Den svenska byggnadsmaterialmarknaden. Produktion, distribution och prissättning av jord- och stenindustriens material. [35]
Skor. [38]

Handel och sjöfart.

Kommunikationsväsen.

Förhållandet mellan arbetsuppgifter och löneställning vid statens järnvägar. [3]
Sjöfartsförbindelserna mellan Gotland och fastlandet. [10]
Turisttrafiken från utlandet. [49]

Bank-, kredit- och penningväsen.

Försäkringsväsen.

Kyrkoväsen. Undervisningsväsen. Andlig odling i övrigt.

Statligt stöd åt svensk filmproduktion. [1]
Antagningen av medicine studerande m. fl. [4]
1945 års universitetsberedning. 6. Den vetenskapliga publi­ceringsverksamheten, personal-, institutions- och stipendiefrågor m. m., det akademiska befordringsväsendet. [9]
Filmcensuren. Betänkande 1. [16]
Skolöverstyrelsens organisation. [29]
1946 års kommitté för sjuksköterskeutbildningen. 2. Högre utbildning av sjuksköterskor m. m. 3. Specialutbildning av sjuksköterskor. [33]
Arkiv- och biblioteksfilming. [36]
Universitetskanslersämbetets uppgifter och organisation m. m. [37]
Betänkande angående skol- och yrkeshem för barn med komplicerad utvecklingshämmning. [48]
Betänkande med utredning och förslag angående sammanförande och organisation av i Stockholm befintliga arkeologiska samlingar från Medelhavsländerna, Främre Orienten och Östasien. [55]

Försvarsväsen.

Försvarets personaltjänst. 1. [2]
Betänkande med förslag angående flyttning av Stockholms örlogsbas till Stockholms södra skärgård. [46]

Utrikes ärenden. Internationell rätt.