



Partipolitiska lotterier (Fi2024/00925)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Sammanfattning och inledande kommentar

Utredningen Ds 2024:3 behandlar frågan om partipolitiska lotterier. Utredningens uppdrag är att lämna två alternativa författningsförslag där det ena förslaget i praktiken innebär ett förbud mot partipolitiska lotterier och det andra innebär en begränsning av partiernas möjlighet att finansiera partipolitisk verksamhet genom lotteriverksamhet.

Yttrandet belyser fyra problemområden där fakultetsnämnden menar att det finns behov av ytterligare analys och tydliggöranden. Det första området handlar om *behovet av lagstiftning*, det andra om föreningsfrihet och politisk pluralism, det tredje om demokrati, objektivitet, saklighet och rättssäkerhet och det fjärde om politiska partiers oberoende.

Behov och proportionalitet

I utredningen betonas att det huvudsakliga syftet med de föreslagna ändringarna i bl.a. spellagen (2018:1138) (SpelL) är att det begränsade utrymmet på spelmarknaden i första hand bör fördelas till de ideella aktörer som har störst behov av intäkter från lotterier. Utredningen anför därför att det faktum att partierna enligt lag har rätt till betydande statligt stöd bör påverka villkoren och begränsa partiernas tillgång till spelmarknaden.

Denna bevekelsegrund kan ifrågasättas av ett antal olika anledningar inte minst då en allmän utgångspunkt för lagstiftning är att själva lagstiftningsprocessen bör vara proportionerlig, dvs att lagstiftningen i sig inte bör vara mer ingripande än vad som krävs för att uppnå ett bestämt mål. Det är på grund av detta viktigt att det dels framgår vad målet med den lag som stiftas är, dels hur pass ingripande åtgärder som bör vidtas i syfte att uppnå målet med lagstiftningen.



Det är många ideella aktörer som – i likhet med politiska partier – har rätt till statligt stöd och som genom de föreslagna lagändringarna fortsättningsvis kommer att ha rätt att bedriva lotteriverksamhet. Enligt regeringens egen skrivelse (2023/24:22) med anledning av Riksrevisionens granskningsrapport *Tillit och kontroll* (RiR 2023:7) fördelar staten över 20 miljarder kronor till civilsamhällets organisationer varje år och civilsamhället får dessutom ekonomiskt stöd från både landets kommuner och regioner. Detta faktum berörs inte i utredningen, vilket visar på brister i underlaget för de föreslagna lagändringarna.

I utredningen uttrycks att ideella föreningar kan ha större behov av lotteriintäkter, men det är inte tydligt hur detta behov har bedömts eller om det finns konkreta data som stöder detta antagande. I utredningen är det vidare oklart om det statliga stödet till de politiska partierna är större än motsvarande stöd är till exempelvis religiösa samfund eller idrottsföreningar. För det fall att det finns en skillnad i omfattning av stödet mellan dessa aktörer bör detta förhållande tydligt framgå då det skulle kunna motivera en exkludering eller en begränsning av de politiska partiernas utrymme på spelmarknaden. Sådana uppgifter saknas, vilket innebär att utredningen inte klart har redovisat på vilka grunder behovet av intäkter från lotterier för politiska partier har jämförts med behovet för andra ideella organisationer. Fakultetsnämnden menar att det i denna del behöver göras en reell proportionalitetsbedömning som kan motivera den nya lagstiftning som föreslås.

I utredningen påpekas att politiska partiers finansiering genom lotterier kan påverka allmänhetens förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. Det finns dock ingen stark empirisk bevisning som stödjer att dessa lotterier hittills har haft en negativ effekt på allmänhetens förtroende, något som även lyfts av utredningen. Problemet med politiska partiers finansiering genom lotterier avseende tillit och förtroende framstår därför inte som så pass allvarligt utifrån den data som finns tillgänglig. Behovet, och därmed grunden för den föreslagna lagstiftningen kan med andra ord ifrågasättas.

Mot bakgrund av de ovan angivna skälen anser fakultetsnämnden att det saknas grund för att exkludera politiska partier från spelmarknaden med utgångspunkt i det behov som framförs av utredningen.

Föreningsfrihet och politisk pluralism

Enligt Regeringsformen (RF) 2 kap. 1 § har varje medborgare rätt att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Detta innefattar även rätten att bilda och verka inom politiska partier. Ett förbud mot partipolitiska lotterier *kan* ses som ett ingrepp i denna rätt, då det begränsar partiernas möjlighet att finansiera sin verksamhet och



därigenom deras kapacitet att verka effektivt. Detta nämns över huvud taget inte i utredningen och behöver utredas vidare.

Eftersom utredningen visar att en inte oväsentlig del av det största partiets verksamhet finansieras av partipolitiska lotterier bör det faktum att en begränsning av möjligheten att bedriva denna typ av partipolitisk verksamhet åtminstone utredas mot bakgrund av bestämmelsen om föreningsfrihet.

Demokrati, objektivitet, saklighet och legitimitet

I utredningen anges att det statliga stödet till partierna är en anledning till de föreslagna begränsningarna att bedriva lotteriverksamhet. Det svenska styrelseskicket bygger på den svenska folkstyrelsen som i sin tur är baserad på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse, vilket framgår av RF 1:1. De politiska partierna och deras verksamhet är en grundläggande del i folkstyrelsen. Förtroendet för de politiskt valda är avgörande för såväl systemets legitimitet som funktion. I den inledande paragrafens tredje stycke stadgas att den offentliga makten ska utövas under lagarna, vilket betyder att all offentlig verksamhet ska ske med grund i föreskrifter. Här bör det understrykas att det statliga stödet är en offentlig finansieringsform för att stärka förutsättningarna för den fria åsiktsbildningen. Det är så att säga en top-down-modell (jämför presstöd). Denna form av finansieringsform är en utjämnande finansiering mellan de olika partierna och syftar till att främja politisk pluralism. Det finns emellertid risker med att göra de politiska partierna helt beroende av en finansieringsform. Lotteriverksamheten är ett exempel på en så kallad bottom-up-modell. Den partipolitiska lotteriverksamheten ger enskilda individer möjligheten att stödja ett parti med enkla medel. Det kan ses som en delkomponent i den fria åsiktsbildningen och en möjlighet för gräsrotsrörelser och politiska verksamheter att finansiera sin verksamhet.

Om ny lagstiftning ska stiftas är det viktigt att några grundläggande konstitutionella regler beaktas under processen. Av RF 11:4 och RF 12:3 kan utläsas ett krav på föreskriftsgeneralitet. Generalitetskravet innebär i sak ett förbud mot in casu-lagstiftning. För att en regel ska anses vara en föreskrift krävs att den är rättsligt bindande, riktar sig till enskilda eller myndigheter och har generell tillämplighet. Kravet på generalitet rör relationen mellan normgivare och rättstillämpare. Generalitetskravet är i grunden formellt men Lagrådet har betonat att hänsyn måste tas till antalet personer som lagen berör, hur stort geografiskt område som berörs och hur lång tid föreskriften ifråga ska gälla. Den föreslagna lagstiftningen innehåller, såvitt fakultetsnämnden kan se, inga brister i formell mening då de föreslagna lagarnas innehåll är generellt utformat. Det finns dock vissa betänkligheter avseende den aktör som i första hand



kommer att påverkas av de lagförslag som presenteras. De lagändringar som föreslås kommer i synnerhet att drabba det största politiska oppositionspartiet (S) till den sittande regeringen och kan därför ses som ett försök att försämra möjligheterna för en *specifik aktör* snarare än att styra upp politiska partiers lotteriverksamhet generellt sett.

Även om kravet på föreskriftsgeneralitet är uppfyllt i formell mening är det, med anledning av den politiska kontexten, av yttersta vikt att lagförslaget utreds ordentligt och att syftet med de föreslagna lagreglerna är objektiva, sakliga och välgrundade. Om så inte är fallet kan det undergräva förtroendet för både den sittande regeringen och för rättsstaten som helhet. Det är avgörande för demokratins legitimitet att lagstiftning uppfattas som rättvis och sakligt motiverad.

Med anledning av det ovan sagda är det viktigt att de tänkbara konsekvenserna av ett införande av de föreslagna lagstiftningarna utreds ytterligare.

Politiska partiers oberoende

Denna del av yttrandet kan delas upp i två delar. Den första delen handlar om moral och etik och om spel- och lotteriverksamhet på ett övergripande plan. Det finns moraliska och etiska argument för att begränsa politiska partiers finansiering genom lotteriverksamhet. Ett centralt och inte försumbart argument är att lotterier kan främja spelberoende och ekonomiskt missbruk, vilket är ett väldokumenterat samhällsligt problem. Detta gäller emellertid all spel- och lotteriverksamhet och inte enbart de politiska partiernas lotteriverksamhet. Med detta argument för handen finns det anledning att vända på den av utredningen ställda frågan och istället utreda om verksamheter som bedriver lotteriverksamhet bör få statligt stöd eller om det statliga stödet bör begränsas när olika former av aktörer bedriver spelverksamhet.

Den andra delen som förtjänar att utredas vidare är om den partipolitiska lotteriverksamheten bidrar till att göra politiska partier mindre beroende av andra, potentiellt mer problematiska, former av finansiering. Lotterier erbjuder en öppen och reglerad inkomstkälla som tack vare gällande lagstiftning är transparent och förenlig med principerna om demokrati och insyn. De medel som genereras genom lotterier är ofta fördelade över många deltagare, vilket minskar risken för att enskilda stora donatorer får oproportionerligt stort inflytande över partiets politik och verksamhet. Detta perspektiv är i synnerhet viktigt i dagsläget då olika former av påverkan sker från såväl inhemska som utländska aktörer. Vikten av att säkerställa att de politiska partierna är oberoende och fria från påverkan av andra aktörer kan inte nog betonas i det rådande världsläget.



UPPSALA
UNIVERSITET

REMISSYTTRANDE

5 (5)

2024-08-05

JURFAK 2024/20

Här kan dock betonas att om syftet är att säkerställa att politiska partier är oberoende och fria från påverkan från privata intressen finns det anledning att se över lagstiftningen vad gäller allt externt stöd till politiska partier, oavsett form, såväl privata donationer som finansiering genom lotterier. Genom att eliminera extern finansiering minskar risken för att partier hamnar i beroendeställning till enskilda donatorer eller intressegrupper, vilket i sin tur stärker demokratin och allmänhetens förtroende för det politiska systemet. En sådan åtgärd är emellertid behäftad med andra problem.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Victoria Enkvist tillsammans med postdoktor Maria Refors Legge. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer