

Till:
fi.remissvar@regeringskansliet.se
matilda.hardange@regeringskansliet.se

Remissyttrande angående Partipolitiska lotterier, Ds 2024:3, Fi2024/00925

1. Vikten av samförstånd kring politikens förutsättningar

För att ett demokratiskt styrelseskick ska fungera i längden krävs att de politiska aktörerna gemensamt respekterar och upprätthåller det regelverk som sätter ramarna för den politiska verksamheten. Grunden ges i konstitutionen, vår regeringsform, men det finns även andra regler som har sådan betydelse, till exempel vallagen och lagen om partistöd. Sverige har en lång tradition av att hantera sådana bestämmelser i bred politisk enighet.¹ Det är ett uttryck för såväl en god författningskultur som en framsynt politisk kultur.

En viktig utgångspunkt för att kunna upprätthålla denna ambition till enighet är att de politiska aktörerna är ense om att det är politikens innehåll som den politiska konflikten i Sverige ska handla om. Förutsättningarna för partierna att bedriva politik hör däremot inte till den konfliktytan, utan där bör traditionen om en bred enighet även fortsättningsvis upprätthållas med fullt genomslag.

Det nu aktuella förslaget rör de ekonomiska förutsättningarna för det svenska partiväsendet. Sådana förslag bör, som hittills, genomföras i samförstånd mellan regeringspartier och opposition. Till exempel har bestämmelserna om partistöd hittills beslutats med brett politiskt stöd. Den ambitionen kommer också till uttryck i den utredning om förstärkt insyn och transparens i finansieringen av politiska partier som Tidö-regeringen tillsatte för ett år sedan (Dir. 2023:88). Där anförs att en bred politisk enighet sedan länge har eftersträvats i frågor som är av central betydelse för demokratin och parlamentarismens funktionssätt och att den utredningen därför ska sträva efter att finna samlade lösningar på de frågor som är av central betydelse för insyn i partiets finansiering och andra frågor som rör den fria åsiktsbildningens princip som omfattas av uppdraget.

¹ Se Olof Pettersson och Jan Teorell, Regeringsformens parlamentariska förankring. Normen om bred politisk enighet, i "En författning i tiden – Regeringsformen under 50 år" red. Tommy Möller, Medströms Bokförlag, Stockholm 2024.

Något sådant samförstånd finns emellertid inte och har inte heller eftersträvats av regeringen i det nu aktuella ärendet. Tvärtom är det av företrädare för regeringsunderlaget uttalade syftet med förslagen att försämra möjligheterna för ett särskilt utpekat oppositionsparti – Socialdemokraterna – att bedriva en aktiv opposition. Utredningsinitiativet är ett allvarligt hot mot en etablerad, viktig och hittills framgångsrik konstitutionell praxis i en orolig tid.

Utredarens förslag ligger helt i linje med det nämnda uttalade syftet; att kraftigt försämra det socialdemokratiska partiets ekonomi och samtidigt minska engagemanget bland Socialdemokraternas medlemmar. Det eftersträvade resultatet av detta är att den opposition regeringen möter ska försvagas. I sin tur skulle det kunna leda till att den allmänna debatten blir tystare och att svåra samhällsutmaningar blir sämre belysta. Det är därmed inte att ta till stora ord i onödan att karakterisera projektet som ett hot mot vår demokrati.

Förslaget rör den grundlagsskyddade föreningsfriheten. Även andra konstitutionella aspekter aktualiseras, såsom kravet på lagars generella giltighet, proportionalitetsprincipen och likhetsprincipen. Trots detta behandlas inte dessa frågeställningar med ett enda ord i promemorian. Det finns också europarättsliga frågor som berörs av förslaget men som behandlas ofullständigt. Eftersom promemorian saknar sådana analyser och överväganden är den otjänlig som grund för lagstiftning.

Det ankommer naturligtvis inte på remissinstanserna att tillhandahålla den utredning och det underlag som saknas i ärendet. Vi ska likväl belysa några av de frågor som utredaren försummat att ta upp.

2. Det handlar ytterst om grundlagsfrågor

En förutsättning för att en reglering ska vara laglig är att den uppfyller krav som ställs enligt rättsordningen (se legalitetsprincipen i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen). Hit hör proportionalitetsprincipen (jfr hur den uttrycks i 2 kap. 21 § regeringsformen). Något förenklat kan man säga att proportionalitetsprincipen innebär att en ingripande åtgärd ska vara ägnad att tillgodose det åsyftade ändamålet, vara nödvändig för att uppnå detta ändamål och medföra fördelar som står i rimlig proportion till den skada som åtgärden förorsakar. Det ska alltså finnas en balans mellan mål och medel (prop. 2016/17:180 s. 60 f.). Proportionalitetsprincipen är central i de svenska grundlagarna, för all lagstiftning och rättstillämpning samt i det europarättsliga systemet.

Motiven för den översyn som nu gjorts är inte alldeles tydligt angivna i direktiven. I uppdragsbeskrivningen till projektet anges att särskild hänsyn ska tas till vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. Även eventuella folkhälsoaspekter relaterade till spel ska tillmätas betydelse vid en reglering.

Företrädare för regeringen och Sverigedemokraterna har vid sidan av – och delvis som en utveckling av - själva uppdragsbeskrivningen anfört huvudsakligen tre skäl för de förslag till författningsändringar som skulle tas fram.

- Spel medför en stor risk för beroende och skuldsättning och behöver därför vara föremål för reglering och tillsyn (statsrådet Wykman i SVT den 19 juni 2023).
- Partier med vinstintressen på spelmarknaden är negativt för den långsiktiga tilliten till det politiska systemet. Det ska råda transparens i partifinansieringen och man ska veta om man bidrar till ett politiskt parti eller inte. Det är oklart om partierna – i lotterifrågan – agerar för landets eller för sitt eget bästa. (statsrådet Wykman i SVT samt TT den 19 juni 2023).
- Socialdemokraterna ska berövas en viktig inkomstkälla – kranen till Socialdemokraternas finansiering ska dras åt (Näringsutskottets ordförande Tobias Andersson i DN den 28 april 2023).

Vad gäller konsumentskyddsaspekter, argumentet att skydda konsumenter från skuldsättning och värna folkhälsan, kan till att börja med konstateras att de politiska partiernas andel av spelmarknaden kan uppskattas understiga en procent. Socialdemokraternas och Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbunds andel uppgår till cirka 0,7 procent. Dessa två föreningars spel sker genom det så kallade Kombilotteriet som är ett månadsprenumerationslotteri. Denna typ av spel medför typiskt sett en låg risk för beroende (se prop. 2021/22:242 s. 95). Den lotteriverksamhet som bedrivs i dagsläget till förmån för politiska partier är underkastad en noggrann tillståndsprövning och fortlöpande tillsyn. Enligt gällande rätt ska tillsynsmyndigheten förelägga verksamhetsutövaren att rätta till eventuella fel och, om så inte sker eller om bristerna är allvarliga, återkalla tillståndet.

Det framstår som mycket osannolikt att ett förbud mot lotterier av det slag som nu aktualiserats skulle vara ägnat att minska skuldsättningen och spelberoendet hos allmänheten. Det har inte heller redovisats några fakta som visar varför just lotteriverksamhet till förmån för

partipolitiska syften skulle vara mer skadligt för folkhälsan eller medföra större risk för skuldsättning än andra lotterier som inte skulle omfattas av den reglering som nu föreslås.

Vad gäller tilltron till det politiska systemet så har lotterier till förmån för partipolitiska syften varit tillåtna under närmare 65 år. Några belägg för att detta skulle ha påverkat allmänhetens tilltro till det politiska systemet eller till de politiska partierna negativt har inte presenterats. Enbart det förhållandet att det nu förts fram i debatten gör naturligtvis inte påståendet sant. Om syftet är att värna tilltron till det partipolitiska systemet genom att det ska vara tydligt varifrån partierna får sina inkomster, ligger det närmare till hands att se över reglerna om insyn i partifinansiering (liksom för övrigt i fråga hur inkomsterna används för vissa former för opinionsbildning). Det framstår mot denna bakgrund som minst sagt tveksamt om ett förbud mot lotterier till förmån för just partipolitiska ändamål skulle medföra ett ökat förtroende för det politiska systemet i allmänhet eller för de politiska partierna i synnerhet. Av den remitterade promemorian framgår också att några skärpningar av regelverket inte kan motiveras utifrån behovet av att säkerställa förtroendet för de politiska partierna eller för att skydda konsumenternas intressen.

Utredaren har alltså gått bet på att finna stöd för sina förslag i folkhälsoargument och omsorgen om förtroende för partipolitisk verksamhet. Utredaren har då uppfunnit ett annat argument för sina förslag, nämligen att partierna, till följd av det statliga partistödet, inte behöver några inkomster från lotterier. Alldeles bortsett från att påståendet inte är korrekt, vore detta i så fall en fråga som definitivt hör hemma och därmed borde hanteras inte av en så kallad bokstavsutredare som ingår i Regeringskansliet utan hos den pågående och nyss nämnda parlamentariskt sammansatta kommittén om partistöd – där ambitionen enligt de uttryckliga direktiven är att enligt praxis (se avsnitt 1) nå ett brett samförstånd.

Några sakliga eller objektivt godtagbara praktiska skäl för att genomföra de förändringar som föreslås har alltså inte redovisats. Kvar finns bara det skäl som anfördes av regeringsunderlaget när utredningen aviserades, nämligen att strypa finansieringen till det största oppositionspartiet och göra första maj-tågen kortare. Den ambitionen har gestaltats av den sverigedemokratiske ordföranden i riksdagens näringsutskott och avslöjar vad som ter sig som det verkliga skälet till regeringens initiativ. Detta skäl är givetvis inte legitimt som grund för ny lagstiftning eller förenligt med proportionalitetsprincipen.

Sammantaget är kravet på proportionalitet inte uppfyllt. Promemorians förslag ska alltså avvisas även av detta skäl.

De politiska partiernas verksamhet omfattas av det grundlagsreglerade skyddet för föreningsfriheten. Det kan hävdas att även möjligheten att finansiera sin verksamhet ryms i detta eftersom rätten att förena sig med andra i de flesta fall skulle bli i det närmaste illusorisk om så inte vore fallet. Det är av naturliga skäl inte närmare reglerat vilka sätt att finansiera verksamheten som skyddas av grundlagen, men det är rimligt att utgå från att all slags ekonomisk verksamhet – inklusive lotteriverksamhet – som skyddas av rättsordningen får bedrivas så länge de formkrav som eventuellt gäller för verksamheten är uppfyllda och förutsättningarna är lika för alla (jfr prop. 1975/76:209 s. 112 f.).

Sverige har sedan länge haft en reglerad lotterimarknad med strikta krav för att tillstånd till lotteriverksamhet ska beviljas. Under lång tid har lotteriverksamhet varit förbehållen staten och ideella föreningar som har allmännyttiga ändamål och som även i övrigt uppfyller vissa krav. Andra associationer och föreningar i grundlagens mening – exempelvis aktieföretag och ekonomiska föreningar – har således varit förhindrade att finansiera sin verksamhet med lotterier. Denna ordning har inte ansetts stå i strid med föreningsfriheten.

Från och med 1960 har partipolitisk verksamhet setts som ett allmännyttigt ändamål enligt lotteriregleringen och därmed, om övriga villkor varit uppfyllda, kunnat grunda rätt att anordna lotteriverksamhet (se prop. 1981/82:170 s. 38–47 och 124).

Mot denna bakgrund är en rimlig slutsats att en inskränkning av de politiska partiernas möjlighet att finansiera sin verksamhet genom lotteriverksamhet inte skulle stå i strid med rätten till föreningsfrihet under förutsättning att förbudet motiveras av behovet att reglera spelmarknaden. Som framgår av promemorian finns det av hänsyn till konsumentskyddsintressen dock inte något sådant behov.

Det framstår vidare – mot bakgrund av vad utredaren själv redovisar – som i det närmaste omöjligt att med några sakliga skäl motivera varför just ett viss slags allmännyttig förening (politiska partier) skulle särbehandlas i detta sammanhang. Att bryta ut de partipolitiska lotterierna från övriga allmännyttiga aktörers lotterier och skattebelägga enbart de partipolitiska lotterierna ter sig som en flagrant godtycklig och olikformig lagstiftning. Det snedvrider konkurrensen till förmån för övriga allmännyttiga lotterier och förefaller botten i en föreställning om att politik är någonting fult.

De grundlagsfrågor som berörts i detta avsnitt har över huvud taget inte berörts i promemorian. Eftersom analyser alltså saknas i avgörande frågor kan de förslag som lämnats inte läggas till grund för lagstiftning.

3. Skattefrågor

I samband med att den nya spelregleringen med licenssystemet och spelskatten infördes ansågs det föreligga tungt vägande skäl för att undanta spel som tillhandahålls för ett allmännyttigt ändamål från skatteplikt. Regeringen anförde bland annat att det är viktigt att värna finansieringen av allmännyttiga ändamål och de ideella organisationernas möjligheter att fortsatt finansiera sina verksamheter via överskott från spelverksamhet (prop. 2017/18:220 s. 244).

Dessa överväganden gjordes för samtliga lotterier som bedrivs av allmännyttiga aktörer, således även för de partipolitiska. Trots att utredaren anser att de partipolitiska lotterierna alltjämt är allmännyttig verksamhet anför han inga övertygande skäl för att nu plötsligt negativt särbehandla viss allmännyttig verksamhet. Han bemöter heller inte de skäl som är grunden för den nuvarande ordningen. Det bör inte komma i fråga att genomföra förslag som vilar på en så skakig grund.

4. Statsstöd

I samband med att den svenska spelmarknaden omreglerades och nuvarande licenssystem infördes övervägdes om nu aktuellt skatteundantag stod i strid med EU:s regler om statsstöd. Regeringen kom i propositionen fram till att skatteundantaget över huvud taget inte utgjorde statsstöd (prop. 2017/18:220, s. 265 ff).

Av propositionen till spellagen framgår dock att flera tunga remissinstanser, inklusive Stockholms universitet (Juridiska fakulteten) och Uppsala universitet (Juridiska fakulteten), motsatte sig denna tolkning och förordade att skatteundantaget skulle notifieras till EU-kommissionen.²

² Prop. 2017/18:220 s. 265

Utredaren föreslår nu att regeringen ska ta ytterligare ett steg på den inslagna vägen, men hans analys av förslaget förenlighet med EU-rätten imponerar inte. De betänkligheter som tunga remissinstanser framförde tidigare kvarstår och förstärks med utredarens förslag. Därmed äventyras även den nu gällande regleringen.

Sammanfattningsvis finns det en betydande risk för att kommissionen skulle ifrågasätta såväl det nu aktuella förslaget som den nu gällande ordningen vad gäller spelskatten. Den risken bör inte tas.

5. Europarätten i övrigt

Regeringens initiativ och promemorians förslag syftar till att skära av en viktig finansieringskälla för Socialdemokraterna och därmed gynna den sittande regeringskoalitionen. Syftet är således att skada en politisk konkurrent. Förslaget liknar därmed den lagstiftning som regeringarna i Polen och Ungern tidigare genomförde för att skada oppositionen och stärka greppet om regeringsmakten. Denna typ av lagstiftning anses gå stick i stäv med EU-fördraget och har resulterat i olika typer av sanktioner mot Polen och Ungern. Dessutom aktualiseras en tillämpning av den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) samt bestämmelser i EU:s rättighetsstadga.

Artikel 11 i EKMR skyddar mötes- och föreningsfriheten. Artikel 14 i EKMR stadgar ett förbud mot diskriminering. Eftersom förslaget ensidigt drabbar det dominerande oppositionspartiets förmåga att finansiera sin verksamhet föreligger skäl för att anta att förslaget står i strid med Artikel 14 genom att ensidigt diskriminera en politisk konkurrent vad avser förutsättningarna för att bedriva partiverksamhet och delta i val i enlighet med de rättigheter som stadgas i Artikel 11. En sådan tolkning av konventionen får stöd av både praxis och Europarådets rekommendation.³

Det vore, för att uttrycka saken milt, oklokt av regeringen att utsätta landet för den chikan en lagstiftning av aktuellt slag skulle kunna leda till.

³ Jfr framställning No 71251/01 Parti Nationalisti Basque v France, dom av 7 september 2007 samt Europarådets rekommendation Rec (2003)4 avseende regler mot korruption och bildande av politiska partier samt deltagande i val (antaget av rådet den 8 april 2003).

6. De demokratiska spelreglerna ska utformas i samförstånd

Slutligen ska detta yttrande knyta an till och på nytt betona vad som anfördes inledningsvis i avsnitt 1.

Sverige gynnas av ett livligt politiskt samtal och debatt. Olika ideologiska utgångspunkter ska komma till uttryck både i debatten och i de förslag om politikens innehåll som läggs fram i riksdagen av regeringen och oppositionen. I den svenska demokratin har det fram tills nyligen funnits ett samförstånd om att demokratins spelregler ska utformas gemensamt av och i samförstånd mellan de olika politiska partierna i riksdagen. Partiernas förhållningssätt har hittills dessutom präglats av en ömsesidig omsorg om samtliga partiers möjlighet att bedriva partipolitiskt arbete. Att det ska finnas en tydlig och aktiv opposition mot regeringen har gemensamt setts som en självklarhet.

Det förslag som nu remitterats bryter på ett flagrant sätt mot dessa förutsättningar som tjänat den svenska demokratin synnerligen väl. Förslaget såväl syftar som leder till att förutsättningarna för ett särskilt utpekad oppositionsparti – Socialdemokraterna – att bedriva en tydlig och aktiv opposition mot regeringen väsentligt försämras. Det innebär också att den tradition av samförstånd och ömsesidig omsorg om alla politiska partiers förutsättningar att bedriva politik bryts och överges. Detta får negativa konsekvenser för demokratin och innebär att den långsiktighet som funnits för de politiska partiernas finansiering upphör. Dessa effekter berörs över huvud taget inte i promemorian.

Om regeringen går vidare med förslagen och dessa leder till lagstiftning, skulle det innebära att regeringen och en majoritet i riksdagen stryker finansieringen till politiska partier och ideella organisationer som företräder åsikter som inte överensstämmer med regeringens. Detta skulle strida mot kärnan i den svenska demokratin.

Sveriges socialdemokratiska arbetareparti, 2024-08-12

Tobias Baudin
Partisekreterare

Joakim Jonsson
Partikassör