

Juridiska fakultetsstyrelsen
Vilhelm Persson, professor
Henrik Wenander, professor

Remiss: Stärkt insyn i politiska processer (SOU 2025:52)

Ju2025/01117

Juridiska fakultetsstyrelsen vid Lunds universitet, som har anmodats att yttra sig över rubricerat betänkande, får härmed avge följande yttrande. Yttrandet har utarbetats av professor Vilhelm Persson och professor Henrik Wenander.

I betänkandet föreslås åtgärder som syftar till att förstärka allmän insyn i politiska beslutsprocesser. Det föreslås dels en ny lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut, dels ändringar i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier.

Lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut

Förslaget till lag om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut anknyter till den utveckling som har skett både inom EU:s institutioner och i flera europeiska rättssystem, bland annat Finlands. Betänkandet omfattar en förtjänstfull översikt över reglering i vissa europeiska länder och över bland annat Europarådets vägledande dokument, bland dem Venedigkommissionens rekommendationer. Fakultetsstyrelsen anser att förslaget över lag är väl avvägt, men har vissa kommentarer avseende den närmare utformningen.

Förslaget till 4 §

Enligt förslaget första stycke är det ”juridisk person eller enskild näringsidkare som bedriver påverkanskommunikation” som är skyldig att anmäla sig för registrering. Fysiska personer som bedriver kommunikation för egen räkning omfattas inte. En och samma fysiska person kan emellertid samtidigt ha personliga åsikter och ha kopplingar till någon juridisk person. I den fortsatta beredningen bör därför ytterligare tydliggöras när en person ska anses agera å en juridisk persons vägnar – och därmed omfattas av regleringen – respektive som privatperson – och därmed inte omfattas av regleringen.

Vidare anges i andra stycket 2 att skyldigheten att anmäla sig för registrering inte gäller för bland annat ”myndighet ... inom ramen för dess uppdrag enligt författning, regleringsbrev, regeringsuppdrag, direktiv eller motsvarande offentlig styrning”. Eftersom myndigheter inte i sig utgör juridiska personer – de är delar av staten som juridisk person – skulle det vara tydligare att undanta staten som juridisk person från anmälningskyldigheten.

Som ett ytterligare undantag anger tredje stycket 1 i den föreslagna bestämmelsen påverkanskommunikation som sker inom ramen för ”sedvanligt utträttande av ärende hos myndighet”. Förslaget anger att det är svårt att entydigt definiera vilka kontakter som omfattas av detta undantag (avsnitt 13.7.1, s. 590). Fakultetsstyrelsen anser att förslaget bör förtydligas på denna punkt, så att tillämpningsområdet för regleringen klargörs. En grundläggande oklarhet ligger i terminologin och uttrycket ”uträttande av ärende”. I förvaltningsrättslig terminologi talas om ”handläggning av ärende” och i linje med detta anges i förslaget till 2 § att lagen gäller ”beredning eller beslut i ett ärende”. Uttryckssättet i förslaget till 4 § kan emellertid uppfattas som att bestämmelsen avser ”ärende” i en mer allmänspråklig betydelse. Om så är fallet är det olämpligt att använda samma term i olika betydelser i samma lag. En annan formulering bör väljas.

Förslaget till 10 §

I den föreslagna paragrafen ges dels relativt preciserade direktiv för hur anmälan och redovisning ska ges in, dels möjlighet för Kammarkollegiet att besluta om undantag. Fakultetsstyrelsen ser inte något behov av att använda lagform för att reglera inlämningsättet. Dessutom förefaller det principiellt tveksamt att ange en förvaltningsmyndighet som ska kunna medge undantag från reglering i lagform.

I detta sammanhang kan också noteras att rubriken före paragrafen är felskriven. Förmodligen ska det stå ”ska”, inte ”ske”.

Förslaget till 15 §

Av förslaget till 15 § framgår att enbart beslut om föreläggande som enligt 14 § förenas med vite ska få överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Fakultetsstyrelsen har inga invändningar mot att den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om överklagbarhet. Sådana bestämmelser kan skapa tydlighet för såväl rättstillämparen som den som vill överklaga.

Fakultetsstyrelsen är emellertid inte övertygad om lämpligheten i att begränsa överklagbarheten på det sätt som föreslås i betänkandet. Det innebär en mer begränsad överklagbarhet än vad som gäller enligt de allmänna principer om överklagbarhet som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen (2017:900). Utgångspunkten är att det bör vara ovanligt med särregler som avviker från förvaltningslagens bestämmelser till skydd för enskilda och att det krävs ”starkt bärande sakliga eller funktionella motiv” för sådana undantag från de huvudregler som framgår av lagen (prop. 2016/17:180 s. 288 f.).

I betänkandet ges inte någon egentlig motivering till varför andra beslut än förelägganden som förenas med vite inte ska vara överklagbara.

Fakultetsstyrelsen anser att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet bör ytterligare övervägas om det är motiverat att införa ett

överklagandeförbud för vissa slags beslut. Fakultetsstyrelsen konstaterar att förekomsten av överklagandeförbud återkommande har vållat problem i rättstillämpningen mot bakgrund av EU-rättens och Europakonventionens krav. Ett tänkbart alternativt vore att helt allmänt föreskriva att beslut enligt den föreslagna lagen får överklagas (jfr Strömberg och Lundell, Allmän förvaltningsrätt 28 uppl., 2022, s. 204). Frågan om vilka beslut enligt lagen som lever upp till kraven på överklagbarhet skulle då få besvaras av förvaltningsdomstolarna i deras rättstillämpning, utefter de allmänna principer om överklagbarhet som kommer till uttryck i 41 § förvaltningslagen och Europarättens krav.

Lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

Förslaget till 11 §

Enligt förslaget ska skulder redovisas indelat i dels lån från privatpersoner, företag, organisationer, föreningar och andra sammanslutningar samt stiftelser och fonder, dels övriga skulder. Vad som avses med ”övriga skulder” preciseras varken i förslaget eller i betänkandet (jfr s. 401). Det bör därför tydliggöras i den fortsatta beredningen. Om avsikten är att skilja lån från andra skulder bör det framgå mer explicit, eftersom det nu riskerar att skymmas av uppräknningen av olika långivare. På motsvarande sätt bör anges tydligare om avsikten i stället är att skilja vissa slags borgenärer – såsom banker, kreditinstitut eller varuleverantörer som ger kredit på affärsmässiga villkor – från borgenärer som i stället avser stödja partiet eller kandidaten.

Enligt delegation

Vilhelm Persson Henrik Wenander

