



## REMISSYTTRANDE

Datum  
2025-09-03

Dnr  
2025/4069

Regeringskansliet  
Justitiedepartementet  
ju.remissvar@regeringskansliet.se med kopia till  
ju.L6@regeringskansliet.se

### **Betänkandet Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52)** (Departementets diarienummer Ju2025/01117)

---

#### **Inledning**

Justitiekanslerns genomgång av de förslag som läggs fram i betänkandet och de överväganden som görs där har skett med de utgångspunkter som Justitiekanslern, utifrån sitt uppdrag, främst har att beakta. Justitiekanslern har därtill riktat in sin genomgång av betänkandet på de delar där kommittén föreslår lagstiftning och framför allt förslagets förenlighet med grundläggande fri- och rättigheter.

#### **Ändringar och tillägg i insynslagen (avsnitt 10 och 11)**

Förslagen skulle enligt Justitiekanslern inte medföra några omvälvande förändringar av rättsläget jämfört med hur det ser ut idag. De grundlags- och konventionsuttalanden som gjorts i tidigare lagstiftningsarbeten på området<sup>1</sup> kan i allt väsentligt även appliceras på det som nu föreslås. Justitiekanslern har därför inte några synpunkter på förslagen.

#### **Insyn och samtycke för medlem vid arbetsmarknadsorganisations bidrag till parti (avsnitt 12)**

Justitiekanslern har inga synpunkter på de överväganden som görs i avsnittet.

#### **En lag om insyn i påverkanskommunikation (avsnitt 13)**

##### *Inledning*

Det är fråga om lagstiftning på ett tidigare oreglerat område med bäring på politisk opinionsbildning varför det finns anledning att särskilt granska förslagets förenlighet de grundläggande fri- och rättigheter som regleras i regeringsformen, Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Justitiekanslern konstaterar att Europarådet genom ett av sina organ rekommenderat Sverige att införa en sådan lagstiftning som föreslås. Det

---

<sup>1</sup> Prop. 2013/14:70 s. 94 ff. och prop. 2017/18:55 s. 102 ff.

framstår därför som osannolikt att en sådan lag skulle stå i strid med Europakonventionen eller EU-stadgan på ett allmänt plan.<sup>2</sup>

I det följande redovisar Justitiekanslern sina överväganden i fråga om lagens förenlighet med vissa relevanta fri- och rättigheter och då främst utifrån regleringen i 2 kap. regeringsformen. Det står härvid klart att någon rättighetsbegränsning inte är åsyftad med lagen och inte heller ingår som ett naturligt led i den. Frågan är dock om effekterna av lagen kan bli sådana att utrymmet för att göra bruk av en fri- eller rättighet i praktiken inskränks.

*Vilka fri- och rättigheter skulle kunna påverkas?*

### Yttrandefriheten och informationsfriheten

Var och en är enligt 2 kap. 1 § första stycket 1 regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Enligt första stycket 2 samma paragraf är var och en gentemot det allmänna vidare tillförsäkrad frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden.

Ett syfte med den föreslagna lagen är enligt vad som anges i betänkandet (s. 604) att vidga offentlighetsprincipen och stärka enskildas möjlighet att kunna få insyn i lobbyisters kontakter med politiska beslutsfattare. Det som föreslås knyter alltså an till den tradition av öppenhet och insyn som sedan lång tid gällt i vårt land. Lagen kan därmed sägas underlätta för var och en att göra bruk av sin informationsfrihet.

Den insyn och öppenhet som lagen ska ge förutsätter dock att juridiska personer och enskilda näringsidkare som bedriver lobbning rättar sig efter den. Dessa aktörer åläggs en lagstadgad skyldighet att vid äventyr av vite registrera sig hos Kammarkollegiet och att tre gånger årligen ge in rapporter om sin påverkanskommunikation till myndigheten.

Det måste antas att vetskapen om att påverkanskommunikationen kommer att offentliggöras i vart fall i någon mån verkar hämmande på vilka kontakter som tas mellan påverkansaktörer och beslutsfattare samt på vad som yttras i samband med dessa.<sup>3</sup> Detta även med beaktande av att det, som kommittén framhåller, bara är en mer övergripande redovisning av kontakterna som behöver lämnas in till Kammarkollegiet. Justitiekanslern bedömer att denna hämmande effekt i praktiken måste anses som en begränsning av yttrandefriheten. I övrigt får, som kommittén själv antyder, även möjligheten för det allmänna att förelägga påverkansaktörer att iaktta anmälnings- eller redovisningsplikt i praktiken anses innebära en begränsning av yttrandefriheten.

Som framhålls i betänkandet får yttrandefriheten begränsas i den utsträckning som medges i 2 kap. 21 och 23 §§ regeringsformen.

---

<sup>2</sup> Jfr. prop. 2013/14:70 s. 98.

<sup>3</sup> Jfr SOU 2016:5 s. 376.

Justitiekanslern bedömer, med beaktande av lagens syfte och bakgrund, att ändamålet med den begränsning som det nu är fråga om är godtagbar i ett demokratiskt samhälle, att begränsningen är proportionell, att den inte utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen och att den inte görs enbart på någon av de grunder som räknas upp i 2 kap. 21 § tredje meningen. Justitiekanslern delar också kommitténs bedömning att den föreslagna regleringen – som syftar till att stärka den demokratiska beslutsprocessen – är ett sådant viktigt skäl som avses i 2 kap. 23 § första stycket tredje meningen regeringsformen.

Sammanfattningsvis gör Justitiekanslern bedömningen att den föreslagna lagen utgör en något mer omfattande inskränkning av yttrandefriheten än vad kommittén anser, men kommer liksom kommittén till slutsatsen att inskränkningen är godtagbar då den har stöd i regeringsformens bestämmelser. Någon annan bedömning föranleds inte av rättighetsskyddet i Europakonventionen eller EU-stadgan.

### Föreningsfriheten

Var och en är gentemot det allmänna tillförsäkrad frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften (2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen).

2014 års Demokratiutredning bedömde att ett register över lobbyister skulle kunna innebära en inskränkning av föreningsfriheten. Kommittén anför i nu aktuellt betänkande (s. 629) att den har svårt att se hur en lag som reglerar insyn i påverkanskommunikation skulle kunna innebära en begränsning av föreningsfriheten och lyfter fram att en insyn av aktuellt slag knappast kan innebära en begränsning av friheten att här i landet sluta sig samman och gemensamt verka för politiska ändamål.

Justitiekanslern konstaterar att föreningsfriheten inte bara innefattar ett skydd att bilda och verka i politiska partier utan även ett skydd för andra typer av sammanslutningar såsom privatägda bolag.<sup>4</sup> Även verksamheten i bolag som bedriver påverkanskommunikation skyddas alltså av föreningsfriheten. För sådana bolag skulle lagen komma att medföra en ökad administrationsbörda och påverka ramarna för hur verksamheten bedrivs. Vad som omfattas av föreningsfriheten har dock i tidigare lagstiftningsarbeten tolkats snävts. Det förhåller sig alltså inte på så sätt att varje typ av reglering som kan få faktiska effekter på hur föreningslivet gestaltar sig faller under grundlagsskyddet.<sup>5</sup> Enligt Justitiekanslerns bedömning i detta fall kan de olägenheter som kan tänkas uppstå för påverkansaktörer inte anses vara av sådan dignitet att de i praktiken utgör en begränsning av föreningsfriheten.

---

<sup>4</sup> SOU 1972:15 s. 157.

<sup>5</sup> Se Holmberg & Stjernquist m.fl., Grundlagarna, RF, SO, RO, JUNO Version 3A, kommentaren till 2 kap. 1 § första stycket 5 regeringsformen.

## Negativa opinionsfriheter

Ingen får av det allmänna tvingas att ge till känna sin åskådning i politiskt, religiöst, kulturellt eller annat sådant hänseende (2 kap. 2 § första meningen regeringsformen).

En registrerad aktör *ska* enligt 7-9 §§ i den föreslagna lagen redovisa sin påverkanskommunikation till Kammarkollegiet på visst sätt. Det är alltså närmast att anse som ett tvång riktat mot aktörerna från det allmännas sida. En utgångspunkt måste vara att en registrerad aktör regelmässigt ger uttryck för vissa politiska uppfattningar i sina kontakter med beslutsfattare. Den kommunikation som ska redovisas enligt lagen är dock av så övergripande och allmänt hållen karaktär att aktörerna inte kan anses tvingade att ge till känna sin åskådning i politiskt eller annat sådant hänseende. Registreringen avser således bara att man haft en kommunikation, inte vad denna innehållit. Den föreslagna lagen står med andra ord enligt Justitiekanslerns mening inte i strid med 2 kap. 2 § första meningen regeringsformen.

Ingen svensk medborgare får utan samtycke antecknas i ett allmänt register enbart på grund av sin politiska åskådning (2 kap. 3 § regeringsformen).

Informationen om påverkansaktörer och deras påverkanskommunikation som kommer in till Kammarkollegiet ska enligt vad som föreslås offentliggöras av myndigheten. För att så ska kunna ske behöver Kammarkollegiet sammanställa informationen i ett register av något slag. Som angetts ovan måste en utgångspunkt vara att en registrerad aktör ofta ger uttryck för vissa politiska uppfattningar i sina kontakter med beslutsfattare. Det kan dock enligt Justitiekanslern inte anses vara fråga om ett allmänt register där svenska medborgare antecknas *enbart* på grund av sin politiska åskådning. Registreringen sker nämligen inte på grund av åsikterna i sig utan på grund av den påverkanskommunikation som skett och behovet av en övergripande insyn i denna.

## Näringsfriheten

Begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke får enligt 2 kap. 17 § regeringsformen införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag.

Enligt Justitiekanslerns bedömning kan de lagstadgade skyldigheter som ställs upp för aktörer som bedriver påverkanskommunikation i den föreslagna lagen inte anses så ingripande eller betungande att det i praktiken skulle bli svårt eller omöjligt för aktörerna att fortsätta bedriva sin verksamhet. Den föreslagna lagen står därmed enligt Justitiekanslern inte i strid med näringsfriheten.

## *Övrigt*

Justitiekanslern har inga övriga synpunkter på förslagen.

Ärendet har föredragits av Sven Olsson.

Thomas Bull