

2025-09-26

Justitiedepartementet
103 33 STOCKHOLM

Lise Donovan
070-28 56 210
lise.donovan@tco.se

Remissvar angående betänkandet Ökad insyn i politiska processer (SOU 2025:52)

Ju2025/01117

Härmed inkommer TCO med remissvar över betänkandet *Ökad insyn i politiska processer* (SOU 2025:52) med synpunkter om sådant som är av särskilt intresse för TCO och TCO:s medlemsförbund.

Inledning och sammanfattning

TCO instämmer i utredningens konstaterande att försök att påverka politiska beslut är en legitim och viktig del av en livskraftig demokrati. Samtidigt har allmänheten ett befogat intresse av insyn. Påverkan bör därför ske så öppet som möjligt. Att de politiska beslutsprocesserna kan granskas och förstås stärker allmänhetens tillit till dessa och till demokratin i stort. TCO har därför som utgångspunkt en positiv inställning till en reglering om ökad insyn i politiska processer.

Samtidigt är det viktigt att inte försämra och nedmontera den rådande ordningen för en bred och allsidig beredningen av lagstiftningsärenden, bland annat med ett utvecklat utredningsväsende där olika berörda intressenter, i en öppen och förutsättningslös miljö, har möjlighet att delta i framtagandet av utredningslagförslag och ingå i remissförfaranden. TCO vill understryka vikten av den svenska beredningsprocessen värnas och inte mer än nödvändigt begränsas eller negativt påverkas av en kommande lagstiftning om ökad insyn i politiska processer.

Som framgår nedan har TCO därutöver en rad synpunkter på utredningens förslag, huvudsakligen utifrån huruvida förslagen är ändamålsenliga, effektiva, och träffsäkra med utgångspunkt i de angivna syftena med förslagen. TCO befarar dessutom att förslagen kommer att innebära en redovisningsadministration som är omfattande, tidskrävande och kostsam.

Sammanfattningsvis är TCO:s inställning till utredningens bedömningar och förslag följande

- TCO instämmer i utredningens bedömning att externa regleringar som begränsar fackföreningars frihet att förvalta och använda sina medel som de vill för normala och fackliga ändamål är oförenliga med föreningsfrihetens principer.
- TCO tillstyrker utredningens förslag att det inte bör införas något särskilt krav på samtycke från enskilda medlemmar i arbetsmarknadsorganisationer när det gäller bidrag till partier med mera.
- Regeringen bör under den fortsatta beredningen överväga att som ett första steg endast reglera påverkanskommunikation där den kan antas förekommer som mest frekvent och vara som mest skadlig, dvs. riktad mot politiska beslutsfattare och medarbetare till politiska beslutsfattare.
- Regeringen bör överväga om inte den nya lagen även ska omfatta politiska beslutsfattare och politiskt tillsatta medarbetare på kommun- och regionnivån.
- TCO anser att medarbetare till politiska beslutsfattare inte ska omfatta "annan anställd i Riksdagsförvaltningen" och "annan anställd i Regeringskansliet".
- TCO anser att det är tillräckligt att redovisa kommunikationspåverkan till Kammarkollegiet en gång per år. Regeringen bör i den fortsatta beredningen begränsa den löpande redovisningen till en gång per år och i stället överväga att införa en ventil för Kammarkollegiet att därutöver ha en möjlighet att begära redovisning när skäl för det bedöms föreligga, antingen med tätare redovisningsintervaller eller för ett särskilt redovisningstillfälle.
- TCO anser också att redovisningskraven i framför allt förslaget 8 och 9 §§ är för detaljerade, långgående och därför allt för betungande för vissa juridiska personer som bedriver påverkanskommunikation, men inte gör det kommersiellt och/eller inte som sin huvudsakliga verksamhet. Redovisningskraven i förslaget riskerar att leda till orimliga ekonomiska konsekvenser för många organisationer i civilsamhället, där bland annat fackförbund utmärker sig genom att i princip vara helt medlemsfinansierade.
- TCO delar utredningens slutsats att en journalist som tar kontakt med en politiker i syfte att journalistiskt bevaka en fråga inte kan anses bedriva påverkanskommunikation. Enligt TCO finns det dock en konfliktyta mellan å ena sidan den nya uppgiftsskyldigheten, särskilt i kombination med Kammarkollegiets utredningsskyldighet, och meddelar- och anskaffarfriheten, samt efterforskningsförbudet å andra sidan. TCO anser därför att det tydligt bör framgå av den nya lagen, 4 §, att kontakter som omfattas av mediegrundlagens

bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet är undantagna från anmälningsskyldigheten.

Synpunkter på förslagen

12.4.1 Allmänt om föreningsfrihet, 12.4.2 Vår bedömning, 12.5 Krav på medlems samtycke när en organisation på arbetsmarknaden lämnar bidrag till parti eller kandidat, 12.7.4 Bedömningen i avsnitt 12.5 kvarstår

TCO konstaterar att rätten att fritt bestämma över sin interna verksamhet är ett av den fackliga föreningsfrihetens centrala och grundläggande drag. Denna frihet gör sig gällande både i förhållande till arbetsgivare och staten och lägger grunden för en fri, självständig, oberoende och demokratisk fackförening. Det är särskilt viktigt att värna fackföreningars rätt och frihet att verka och driva politisk samt opinionsbildande verksamhet om sakfrågor av betydelse för medlemmarna.

TCO understryker därför med kraft det som utredningen slår fast om att bestämmelser som begränsar fackföreningars frihet att förvalta och använda sina medel som de vill för normala och fackliga ändamål är oförenliga med föreningsfrihetens principer. Slutsatsen förstärks dessutom genom hänvisningen till de svenska internationella åtagandena, inte minst till ILO och dess Föreningsfrihetskommittés tolkning av ILO-konvention 87 som är en av Sverige ratificerad kärnkonvention där föreningsfriheten är fastlagd.

TCO instämmer även i utredningens bedömning att en samtyckesreglering som utformas så att den medför reella begränsningar av arbetsmarknadsorganisationers rätt att, inom ramen för sina stadgar och allmänna föreningsrättsliga principer, fritt använda sina tillgångar för att lämna bidrag för partipolitiska ändamål inte är förenlig med artikel 11 i Europakonventionen.

Därtill framstår behandlingen av känsliga personuppgifter som potentiellt problematisk utifrån redogörelsen för hur en reglering av frivillighet för enskilda medlemmar avseende bidrag till partier med mera skulle kunna se ut. Den redovisade konstruktionen utifrån en dansk modell där en organisations revisor tar emot förklaringar om avstående och återkallelser av sådana utan att någon i själva arbetsmarknadsorganisationen tar del av uppgifterna, framstår som otymplig och svåradministrerad, och därmed olämplig.

TCO tillstyrker utredningens förslag att det inte bör införas något särskilt krav på samtycke från enskilda medlemmar i organisationer på arbetsmarknaden när det gäller bidrag till partier med mera.

För det fall att regeringen ändå skulle överväga att införa en reglering av frivillighet för enskilda medlemmar anser TCO att regelverkets utformning behöver utredas ytterligare.

13.2 En reglering om insyn ska införas, 13.3 Insynen ska avse påverkanskommunikation, 13.4 Aktörer som vill påverka ska vara skyldiga att lämna vissa uppgifter

TCO delar bedömningen, inte minst mot bakgrund av de rekommendationer som riktats till Sverige kopplade till internationella instrument mot korruption, att det bör införas förebyggande åtgärder för ökad öppenhet och transparens men anser att kraven och åtgärdernas omfattning och belastning bör balanseras bland annat utifrån om det gäller vinstdrivande kommersiella företag eller medlemsfinansierade civilsamhällesorganisationer.

Om en lag införs för allmänhetens insyn i lobbyverksamhet riktad mot politiska beslutsfattare och dess medarbetare med avsikt att påverka politiska beslut är det viktigt att denna bygger på en avvägning mellan nödvändiga åtgärder för att öka insynen och hindra korruption samt rimliga krav och åtgärder både utifrån praktiska och ekonomiska aspekter för de som omfattas av lagstiftningen.

TCO tillstyrker att införa begreppet påverkanskommunikation och att det definieras som att ha kontakt för egen räkning med en politisk beslutsfattare eller medarbetare till en politisk beslutsfattare, i syfte att påverka beredning eller beslut i ett ärende, för att främja ett visst intresse eller utfall. Begreppet kan dock behöva utvecklas ytterligare i lagförarbetena.

Eftersom det är den första svenska lagen på detta område bör regeringen under den fortsatta beredningen överväga att som ett första steg endast reglera påverkanskommunikation där den kan antas förekomma som mest frekvent och vara som mest skadlig, dvs. riktad mot nationella politiska beslutsfattare och deras politiskt tillsatta medarbetare. Regeringen bör också överväga att inkludera politiska beslutsfattare och politiskt tillsatta medarbetare på kommun- och regionnivå.

TCO anser dock att det bär allt för långt att i detta skede inkludera "opolitiska tjänstemän" i medarbetarbegreppet.

TCO tillstyrker förslaget att de aktörer som bedriver påverkanskommunikation ska registrera sig och vara skyldiga att redovisa uppgifter om sin påverkansverksamhet. Det är dock viktigt att skyldigheten är rimlig utifrån innehåll, omfattning, kostnader och tidsåtgång. Här bör regeringen överväga om det är lämpligt och skäligt att ställa samma höga krav på ideella icke vinstdrivande organisationer som till exempel på kommersiella påverkansorganisationer.

TCO:s bedömning är också att en skyldighet att i detalj redovisa all påverkanskommunikation i enlighet med 8 och 9 §§ i lagförslaget riskerar att hämma demokratifrämjande kontakter och inte enbart sådana som till äventyrs har korrupta syften utan även övriga viktiga och nödvändiga kontakter som frekvent förekommer i ett demokratiskt samhälle, till exempel mellan medborgare/organisationer och förvaltningar, myndigheter, Riksdagsförvaltningen, Regeringskansliet samt folkvalda politiker på olika nivåer.

*13.5.1 Statsråd och riksdagsledamöter ska omfattas, 13.5.2
Tjänstemän i regeringen och riksdagen samt medverkande i
kommittéer och utredningar ska omfattas*

TCO tillstyrker som framgår i avsnittet ovan att statsråd och riksdagsledamöter samt politiska tjänstemän i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen ska anses vara sådana politiska beslutsfattare och sådana medarbetare till politiska beslutsfattare som kan vara föremål för påverkanskommunikation.

TCO avstyrker att opolitiska tjänstemän i Regeringskansliet och Riksdagsförvaltningen omfattas av den nya lagen om insyn i kommunikation med syfte att påverka politiska beslut som utredningen föreslår. TCO anser i linje med detta att inte heller särskild utredare, ordförande eller ledamot i icke parlamentariskt sammansatta kommittéer som har tillkallats av regeringen och har ett utredningsuppdrag, samt sekreterare eller annan anställd i Regeringskansliet som biträder utredningen eller kommittén, ska omfattas av lagen.

*13.6.1 Juridiska personer ska omfattas, liksom enskilda
näringsidkare som har PR som huvudverksamhet*

TCO delar utredningens uppfattning att det som ska vara avgörande för om en juridisk person ska omfattas av uppgiftsskyldigheten är om aktören bedriver påverkanskommunikation i enlighet med den definition som anges i förslaget. Det finns dock behov av att på ett klart och ändamålsenligt sätt differentiera uppgiftsskyldigheten med tanke på hur de olika förutsättningarna och verksamheterna ser ut inom gruppen juridiska personer. Juridiska personer är långt ifrån en homogen grupp. I gruppen ingår allt från stora vinstdrivande lobbyföretag som uteslutande bedriver kommersiell påverkanskommunikation för olika företags räkning till medlemsfinansierade civilsamhällesorganisationer som företräder ideella MR-intressen för stora och utsatta grupper inom demokratiskt styrda ideella organisationer. Det är inte rimligt att så olika aktörer åläggs samma skyldigheter och där uppenbarligen civilsamhället drabbas av en orimligt tung börda avseende både administration och kostnader.

Utöver juridiska personer omfattas även enskilda näringsidkare av registrerings- och uppgiftsskyldighet, men de omfattas inte om de har annat än omvärldsrelationer och kommunikation som huvudsaklig verksamhet. I detta sammanhang anger utredningen att det inte framstår som tillräckligt motiverat att dessa näringsidkare omfattas, detta med beaktande av den administrativa börda som uppgiftsskyldigheten innebär. Det är ett resonemang som TCO har förståelse för men som inte utredningen tycks fästa någon avgörande betydelse vid när det gäller ideella organisationer.

Med utredningens förslag kommer frågor om bland annat ändamålsenligheten i att använda sig av SNI-koder i detta sammanhang, vem som ska avgöra vad omvärldsrelationer och kommunikation är och huruvida det i det enskilda fallet utgör en aktörs huvudsakliga verksamhet eller inte, och hur ofta en sådan bedömningen ska göras och omprövas, att behöva besvaras. Dessa frågor behöver hanteras vid regeringens fortsatta beredning av frågan.

*13.6.6 Arbetsmarknadsorganisationer ska omfattas, 13.7.1
Undantag för sedvanliga kontakter med myndighet 13.7.8 Även
enstaka kontakter ska omfattas*

TCO har förståelse för utredningens förslag att arbetsmarknadsorganisationer ska omfattas av registrerings- och uppgiftsskyldigheten men anser att de uppgifter som ska ingå i redovisningsskyldigheten bör begränsas i förhållande till utredningens förslag.

TCO kan till exempel se problem i den praktiska verksamheten när det gäller var gränsen för sedvanliga kontakter med myndigheter går. Som exempel kan nämnas att man som TCO-utredare årligen har ett stort antal kontakter av olika karaktär med både politiska och opolitiska tjänstemän i framför allt Regeringskansliet och en del myndigheter vars verksamhet berör arbetstagare, arbetstagarorganisationer eller arbetsmarknadsfrågor i allmänhet. I många fall är kontakterna inte lätta eller självklara att hänföra till att de är sedvanliga eller tillhör ett visst "ärende" men har ändå hög relevans för organisationen, utan att det utgör så kallad påverkanskommunikation. Det torde vara näst intill omöjligt för arbetsmarknadsorganisationer såsom till exempel TCO att korrekt kunna redovisa alla dessa kontakter.

Detta förhållande utgör även skäl för varför TCO anser att opolitiska tjänstemän inte ska omfattas av påverkansaktörens uppgiftsskyldighet.

TCO anser således att ytterligare undantag/begränsningar behöver göras för arbetsmarknadsorganisationerna, liksom för ideella organisationer i civilsamhället, för att redovisningsskyldigheten inte

ska innebära en orimlig börda i sig och i förhållande till andra större kommersiella aktörer.

Hur en sådan begränsning ska utformas rent lagtekniskt behöver diskuteras vidare under den fortsatta beredningen.

13.7.5 Kontakter för journalistiska ändamål eller forskningsändamål omfattas inte

TCO instämmer i utredningens allmänna bedömning.

I utredningen behandlas dock inte den förslagna lagens förhållande till mediegrundlagarna. Det nämns endast i en bisats att det är särskilt angeläget att sådana kontakter hålls utanför bland annat med hänsyn till "det grundlagsskydd som finns rörande journalistisk verksamhet". Det utredningen får antas syfta på är bland annat meddelar- och anskaffarfriheten i 1 kap. 7 § tryckfrihetsförordningen, TF, (motsvarande bestämmelse finns i 1 kap. 10 § yttrandefrihetsgrundlagen). Enligt bestämmelsen står det "var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att de ska göras offentliga i en tryckt skrift" (meddelarfrihet). Anskaffarfriheten innebär att "det står också var och en fritt att anskaffa uppgifter i vilket ämne som helst i syfte att göra dem offentliga i en tryckt skrift eller att meddela uppgifter som avses i första stycket (anskaffarfrihet)". Enligt tredje stycket samma paragraf gäller att "för dessa friheter får inga andra begränsningar finnas än de som följer av denna grundlag". Mediegrundlagarnas bestämmelser går därmed längre än att skydda bara journalisters kontakter med politiker. De skyddar också en meddelare som anskaffat uppgifter i syfte att de ska publiceras. Till detta kommer att det allmänna, i detta fall Kammarkollegiet, omfattas av efterforskningsförbudet (3 kap. 5 § 3 p TF), vilket kan påverka utredningsmöjligheterna (se 13 § i förslaget).

Enligt TCO finns det en uppenbar konfliktyta mellan å ena sidan den nya anmälningsskyldigheten, särskilt i kombination med Kammarkollegiets utredningsskyldighet, och meddelar- och anskaffarfriheten, samt efterforskningsförbudet å andra sidan. TCO anser därför att det tydligt bör framgå av den nya lagen, 4 §, att kontakter som omfattas av mediegrundlagens bestämmelser om meddelar- och anskaffarfrihet är undantagna från anmälningsskyldigheten.

13.8.1 Aktörer ska lämna uppgifter om sin verksamhet och bedriven påverkanskommunikation, 13.8.2 Aktörer ska lämna uppgifter om sin verksamhet, 13.8.3 Aktörer ska lämna uppgifter om sin påverkanskommunikation, 13.8.4 Uppgifterna ska också avse vilka resurser som aktören har använt för påverkanskommunikation

TCO anser att redovisningskraven i framför allt förslagets 8 och 9 §§ är för detaljerade, långgående och därför allt för betungande för

juridiska personer i civilsamhället och för övriga som inte bedriver kommersiell påverkanskommunikation. Redovisningskraven i förslaget riskerar att leda till orimliga ekonomiska konsekvenser för många organisationer där bland annat fackförbund utmärker sig genom att i princip vara helt medlemsfinansierade, eller i vart fall i mycket ringa utsträckning finansierade av offentliga medel.

Tre redovisningstillfällen per år innebär en allt för stor arbetsinsats. TCO anser att det är tillräckligt med en årlig redovisningsskyldighet åtminstone för civilsamhällets ideella organisationer och att denna endast ska avse redovisning av sådana uppgifter som anges i förslagets 8 § punkterna 1–3 och 9 § punkten 3.

Skulle det visa sig att detta inte utfaller väl finns det goda möjligheter att senare utvidga kravens omfattning. Ett lämpligt tillfälle att göra en sådan bedömning och ändring i lagen torde vara i samband med den i detta betänkande aviserade utvärderingen av lagstiftningen.

13.9.1 Anmälan ska ske direkt och redovisning tre gånger om året

TCO grundinställning är att det är tillräckligt med en årlig redovisning till Kammarkollegiet för alla aktörer. Regeringen bör i den fortsatta beredningen begränsa den löpande redovisningen till en gång per år och i stället överväga att införa en ventil för Kammarkollegiet att därutöver ha en möjlighet att begära redovisning när skäl för det bedöms föreligga, antingen med tätare redovisningsintervaller eller för ett särskilt redovisningstillfälle.

14 kap. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

TCO bedömer att det kommer att krävas en längre tid för berörda organisationer att genomföra en sådan omfattande och detaljerad lagstiftning som föreslås för registrering och redovisning av uppgifter om verksamhet och bedriven påverkanskommunikation.

15 kap. Konsekvenser av förslagen

TCO saknar en konsekvensbeskrivning av vad den föreslagna lagstiftningen om insyn i påverkanskommunikation visavi politiska beslutsfattare och medarbetare samt den omfattande redovisningsskyldighet som det kan komma att innebära för ideella organisationer i civilsamhället, inte minst för de fackliga och övriga arbetsmarknadsorganisationerna.

TCO anser att regeringen bör göra en sådan kompletterande konsekvensbeskrivning och analys i samråd med representanter för arbetsmarknadens parter och civilsamhället och sedan ha en extra remissomgång i denna del, för att därefter överväga justeringar i det framlagda lagförslaget från utredningen.

Therese Svanström
Ordförande

Lise Donovan
Jurist