



Lagstiftningspaket om försvar av demokratin

2023/24:FPM36

Justitiedepartementet

2024-02-06

Dokumentbeteckning

COM(2023) 636

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) 2018/1724 vad gäller vissa krav som fastställs i direktiv (EU) XXXX/XXXX

COM(2023) 637

Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS DIREKTIV om fastställande av harmoniserade krav på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning och om ändring av direktiv (EU) 2019/1937

Sammanfattning

Europeiska kommissionen presenterade den 12 december 2023 ett paket till demokratins försvar. Den centrala delen av paketet är ett förslag till nytt direktiv som inför harmoniserade krav på den inre marknaden avseende transparens för lobbykampanjer och liknande verksamhet som genomförs av aktörer med koppling till tredjeländers regeringar.

Förslaget innebär att enheter som bedriver intresserepresentation för tredjeländers räkning ska registreras i nationella register samt tillhandahålla viss information om sin verksamhet som ska göras offentlig. Vidare ska medlemsstaterna utse tillsynsmyndigheter och införa sanktioner vid överträdelser av direktivets krav.

Förslaget innebär en ny typ av reglering i svensk rätt. Regeringen ställer sig bakom att transparens och öppenhet främjar ett högt förtroende för det demokratiska styrelseskicket. En sådan reglering kan dock inverka på den fria åsiktsbildningen och måste därför tillgodose särskilt höga krav på ändamålsenlighet och proportionalitet samt säkerställa att grundläggande rättigheter och friheter såsom yttrandefrihet och föreningsfrihet värnas. Regeringen anser vidare att det inte är uppenbart att unionslagstiftning som

syftar till att harmonisera den inre marknaden är det instrument som bör komma i fråga för att hantera den typ av påverkan som förslaget omfattar.

2023/24:FPM36

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Under den övergripande ambitionen ”En ny satsning på demokrati i Europa” lade kommissionen 2020 fram EU:s handlingsplan för demokrati, i syfte att skydda och stärka unionens demokratier genom att skydda integriteten i samband med val, främja fria och rättvisa val, stärka mediernas frihet och mångfald samt motverka desinformation och utländsk påverkan. I sitt tal den 14 september 2022 om tillståndet i den Europeiska unionen aviserade kommissionens ordförande att kommissionen kommer att lägga fram ett paket för försvar av demokratin.

Den 12 december 2023 presenterade kommissionen ett paket till demokratin försvar. Syftet med detta paket är att genom ökad insyn hantera det hot som utländsk påverkan utgör och samtidigt uppmuntra medborgarengagemang och demokratisk delaktighet.

Paketet innehåller dels ett meddelande om försvar av demokratin (COM[2023] 630), dels ett förslag till direktiv om harmoniserade krav på transparens kring intesserepresentation för tredjeländers räkning (COM[2023] 637). Förslaget till direktiv åtföljs av ett förslag till förordning om ändring i förordningen (EU) 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden (IMI-förordningen) respektive i förordningen (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster.

Paketet innehåller även två rekommendationer. Den ena rekommendationen handlar om inkluderande och motståndskraftiga valprocesser i unionen och förstärkning av den europeiska karaktären av val till Europaparlamentet och effektivisering av deras genomförande (C[2023] 8626). Den andra rekommendationen handlar om främjande av engagemang och faktisk delaktighet för medborgare och civilsamhällesorganisationer i politiska beslutsprocesser (C[2023] 8627 final).

Meddelandet om försvar av demokratin innehåller en redogörelse för paketet för försvar av demokratin. I meddelandet framhålls att kärnan i paketet är förslaget till direktiv som syftar till att öka öppenheten genom att sprida ljus över dolt utländskt inflytande. Direktivet syftar även till att förbättra den inre marknads funktion genom gemensamma normer för intesserepresentation som utförs för tredjeländers räkning. I meddelandet anför kommissionen att paketet är en del av en uppsättning initiativ som utgör en proaktiv strategi för att upprätthålla EU:s värderingar.

1.2.1 Direktivet om fastställande av harmoniserade krav på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning

Syftet med direktivet är att införa harmoniserade regler för att säkerställa en hög gemensam nivå vad gäller insyn och demokratiskt ansvarsutkrävande i hela EU i förhållande till lobbykampanjer och liknande verksamhet som genomförs av aktörer med koppling till tredjeländer. Syftet är även att öka insynen i verksamheter som innebär intresserepresentation på uppdrag av tredjeländ där målet är att påverka samhällsutvecklingen eller offentliga beslutsprocesser i medlemsstaterna.

1.2.1.1 Allmänna bestämmelser (artikel 1–4)

Enligt *artikel 1* är syftet att fastställa harmoniserade krav i samband med intresserepresentation som utförs mot ersättning på uppdrag av en tredjelandsenhet (se närmare avsnitt 4.2 angående fackuttryck och termer). Syftet är att förbättra den inre marknads funktion genom att uppnå en gemensam nivå av insyn i hela unionen. Av *artikel 2* framgår hur vissa begrepp i direktivet ska definieras.

Av *artikel 3* framgår direktivets tillämpningsområde. Direktivet är tillämpligt på enheter som bedriver intresserepresentation till förmån för en tredjelandsenhet. Direktivet är även tillämpligt på intresserepresentation som bedrivs av en tredjelandsenhet. Verksamhet som bedrivs direkt av en tredjelandsenhet på myndighetsnivå som är förenad med utövandet av offentlig makt, inbegripet verksamhet i samband med diplomatiska eller konsulära förbindelser, omfattas inte. Inte heller omfattas tillhandahållande av viss juridisk och professionell rådgivning.

Av *artikel 4* framgår direktivets harmoniseringsnivå. Medlemsstaterna får inte behålla eller införa bestämmelser som avviker från bestämmelserna i direktivet.

1.2.1.2 Krav på transparens och registrering av enheter (artikel 5–14)

Enligt *artikel 5* ska medlemsstaterna säkerställa att leverantörer av intresserepresentationstjänster har en möjlighet att kräva att den enhet för vars räkning tjänsten tillhandahålls lämnar en försäkran om huruvida den är en tredjelandsenhet. I *artikel 6* finns bestämmelser om underleverantörer.

Enligt *artikel 7* ska enheter som bedriver intresserepresentation som omfattas av direktivets tillämpningsområde bevara viss dokumentation om bland annat identiteten på den tredjelandsenhet för vars räkning verksamheten bedrivs och syftet med verksamheten. Vidare ska enheterna årligen upprätta en förteckning över alla tredjelandsenheter för vars räkning de har utfört

intresserepresentation samt det sammanlagda årliga belopp som mottagits per tredjeland.

2023/24:FPM36

Enligt *artikel 8* ska enheter som inte är etablerade inom unionen utse en fysisk eller juridisk person i en medlemsstat som sitt juridiska ombud.

Av *artikel 9* framgår att medlemsstaterna ska inrätta och underhålla ett eller flera nationella register. I *artikel 10* fastställs regler för registrering i dessa register och vilken information som ska lämnas vid registrering. I *bilaga I* till direktivet finns en detaljerad förteckning över vilken information som ska lämnas. I *artikel 11* fastställs förfarandet efter registreringen. Registrerade enheter ska bland annat ges ett unikt europeiskt representationsnummer (EIRN-nummer), vars format fastställs i *bilaga II* till direktivet.

I *artikel 12* fastställs vilken information om en registrerad enhet som ska vara offentlig. Informationen ska presenteras på ett format som bland annat är lättillgängligt. Det ska vara möjligt för registrerade enheter att under vissa förutsättningar begära att information inte görs offentlig. Enligt *artikel 13* ska medlemsstaterna och kommissionen årligen offentliggöra vissa uppgifter i aggregerad form.

I *artikel 14* fastställs en skyldighet för registrerade enheter och deras underleverantörer att uppge sitt EIRN-nummer i direkta kontakter med offentliga tjänstemän.

1.2.1.3 Tillsyn m.m. (artikel 15–22)

Enligt *artikel 15* ska medlemsstaterna utse en eller flera myndigheter som ges ansvar för det nationella registret och en eller flera myndigheter som ges ansvar för tillsyn. I artikeln anges vidare kriterierna för tillsynsmyndighetens oberoende. I *artikel 16* fastställs villkoren för tillsynsmyndigheternas begäran om information från enheter som omfattas av direktivets tillämpningsområde.

I *artikel 17* fastställs regler för gränsöverskridande samarbete mellan behöriga myndigheter. I *artikel 18* fastställs bestämmelser om gränsöverskridande informationsdelning mellan tillsynsmyndigheter. Genom *artikel 19* inrättas en rådgivande grupp bestående av företrädare för de tillsynsmyndigheter som bistår kommissionen i vissa uppgifter.

I *artikel 20* föreskrivs ett förbud mot verksamhet som syftar till att kringgå skyldigheterna i direktivet. Enligt *artikel 21* åläggs medlemsstaterna att säkerställa att direktiv (EU) 2019/1937 om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av unionsrätten, det så kallade visseblåsardirektivet, är tillämpligt på rapportering av överträdelser av direktivet och skydd för personer som rapporterar sådana överträdelser.

Enligt *artikel 22* ska medlemsstaterna fastställa sanktioner för överträdelse av kraven enligt direktivet. Sanktionerna ska vara begränsade till straffavgifter.

2023/24:FPM36

1.2.1.4 Slutbestämmelser (*artikel 23–27*)

Direktivets slutbestämmelser innehåller regler om antagande av delegerade akter (*artikel 23*), ändringar av direktiv (EU) 2019/1937 när det gäller förteckningen över områden som omfattas av skydd för visselblåsare (*artikel 24*), bestämmelser om rapportering och översyn (*artikel 25*) samt bestämmelser om införlivande av direktivet (*artikel 26*) och dess ikraftträdande (*artikel 27*).

1.2.2 Förordningen om ändring i förordningen (EU) 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden

Kommissionen föreslår en ändring i förordningen om det så kallade IMI-systemet, för att möjliggöra för behöriga nationella myndigheter och kommissionen att utbyta information i enlighet med det föreslagna direktivet. IMI-systemet är ett flerspråkigt verktyg som underlättar informationsutbyte mellan myndigheter som tillämpar EU-lagstiftning.

1.2.3 Förordningen om ändring i förordningen (EU) 2018/1724 om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster

Kommissionen föreslår en ändring i förordningen för att bland annat säkerställa att den så kallade gemensamma digitala ingången ger tillgång till information om de rättigheter, skyldigheter och regler som fastställs i det föreslagna direktivet.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Av 1 kap. 1 § regeringsformen framgår att den svenska folkstyrelsen bygger på fri åsiktsbildning och på allmän och lika rösträtt. Den fria åsiktsbildningen säkerställs bland annat genom ett starkt grundlagsskydd för opinionsfriheterna. Enligt 2 kap. 1 § första stycket regeringsformen är var och en gentemot det allmänna bland annat tillförsäkrad yttrandefrihet och föreningsfrihet. Yttrandefrihet innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar och uttrycka tankar, åsikter och känslor. Föreningsfrihet innebär frihet att sammansluta sig med andra för allmänna eller enskilda syften. Dessa friheter är dock inte absoluta utan kan under vissa förutsättningar begränsas genom lag, låt vara att föreningsfriheten, genom utformningen av begränsningsändamålen i 24 § samma kapitel, ofta beskrivs som i det närmaste absolut.

Det saknas i dag reglering i svensk rätt som innebär att enheter eller privatpersoner måste registrera sig om de bedriver intresserepresentation, oavsett om de gör det för tredjelandets räkning eller inte. Det saknas också reglering i svensk rätt om att en eller flera nationella myndigheter ska tillhandahålla nationella register för sådan registrering eller utöva tillsyn över sådana enheter och privatpersoner. Behovet av tillkommande svensk lagstiftning förväntas bli betydande.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Kommissionen har gjort en konsekvensanalys av förslaget (SWD[2023] 663). Kommissionen bedömer att de ekonomiska konsekvenserna är mycket begränsade med få efterlevnadskostnader för de krav på dokumentation och registrering som krävs.

Avseende unionens budget bedömer kommissionen att förslaget har konsekvenser när det gäller kostnader och administrativa bördor för kommissionen. Enligt kommissionen kommer kostnaderna att finansieras inom de anslag som tilldelats det relevanta utgiftsprogrammet för perioden 2021–2027 och kommer inte att kräva några ytterligare finansiella medel från unionens budget. Regeringens utgångspunkt är att utgiftsdrivande åtgärder på EU-budgeten ska finansieras genom omprioriteringar mellan befintliga program i den fleråriga budgetramen (MFF).

Kommissionen menar vidare att förslaget skulle medföra begränsade kostnader för nationella förvaltningar. De offentliga register som medlemsstaterna ska inrätta skulle enligt kommissionen stödjas av allmänt tillgängliga it-verktyg.

Regeringen bedömer att förslaget kommer att innebära kostnader för myndigheter när det gäller det nationella registret, tillsyn och kontroller. Utgångspunkten är att eventuella nya uppgifter och åtaganden som innebär kostnader för statsbudgeten ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen har beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

Regeringen bedömer att förslaget även kommer att innebära kostnader för de aktörer som omfattas av direktivets krav. Enligt kommissionen kommer förslaget att omfatta dels engångskostnader för att sätta sig in i det nya regelverket och de nya registreringskostnaderna, dels återkommande kostnader i samband med dokumentation och uppdatering av information i registret.

Kommissionen har inte presenterat någon jämförelseanalys av paketet.

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen ställer sig bakom att transparens och öppenhet främjar ett högt förtroende för det demokratiska styrelseskicket. En öppenhet i kontakterna mellan myndigheter och politiska beslutsfattare å ena sidan och medborgare och olika intressegrupper å andra sidan kan bidra till att förstärka legitimiteten för myndighetsutövningen och det politiska beslutsfattandet.

Att åstadkomma en gemensam nivå gällande insyn och transparens hos aktörer som på uppdrag av tredjeland vill påverka beslutsfattare och den allmänna opinionen i EU kan vara värdefullt. En sådan reglering kan dock inverka på den fria åsiktsbildningen, som utgör en av grundvalarna för det demokratiska styrelseskicket. Enligt regeringens mening måste den därför tillgodose särskilt höga krav på ändamålsenlighet och proportionalitet. Den föreslagna regleringen behöver säkerställa att grundläggande rättigheter och friheter såsom yttrandefrihet och föreningsfrihet värnas.

Det civila samhället och näringslivet behöver ges goda förutsättningar att bidra till samhällsutvecklingen och ska enligt regeringens mening inte åläggas oproportionerliga hinder mot att delta i den allmänna debatten och bidra till offentligt beslutsfattande. Om en reglering ska införas på unionsnivå är det dessutom angeläget att bestämmelserna inte blir för detaljerade och inte medför att berörda aktörer, särskilt små och medelstora, får en oproportionerligt tung administrativ börda.

Regeringen är inte övertygad om att det är nödvändigt att harmonisera regler på den inre marknaden för intresserepresentation som utförs på uppdrag av tredjeland. Inom områden som rör den fria opinionsbildningen, legitimiteten för det offentliga beslutsfattandet och förutsättningarna för det civila samhället att delta i samhällsdebatten, är det angeläget att respektera de olikheter som finns i medlemsstaterna. Regeringen anser att det inte är uppenbart att unionslagstiftning som syftar till att harmonisera den inre marknaden är det instrument som bör komma i fråga för att hantera den typ av påverkan som förslaget omfattar. Förutsättningarna för att bedriva intresserepresentation hör till ett område där regleringen påverkar villkoren för utövandet av det demokratiska styrelseskicket. Demokratin bör även fortsatt kunna tillåtas fungera på delvis skilda sätt i de olika medlemsstaterna. Regeringen kommer att verka för att en eventuell reglering ska medge en flexibilitet i hur kraven ska genomföras nationellt, med respekt för medlemsstaternas frihet att organisera sin offentliga förvaltning.

Det är viktigt att i förhandlingarna överväga möjligheten för medlemsstaterna att avvika från delar av eller föreskriva mindre ingripande krav på aktörer som omfattas av direktivet. Det är genomgående viktigt att förslaget inte blir mer långtgående och detaljerat än vad som är lämpligt och nödvändigt.

Regeringen anser att det framstår som ändamålsenligt och kostnadseffektivt att utnyttja det befintliga informationssystemet för den inre marknaden (IMI) för det administrativa samarbete och informationsutbyte som föreslås mellan nationella behöriga myndigheter och kommissionen. Vidare anser regeringen att det ska vara enkelt att få tillgång till information om de rättigheter och skyldigheter som följer av direktivet och att registreringsförfarandet ska vara tillgängligt och kunna fullgöras online.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Under allmänna rådets möte den 29 januari 2024 hölls en riktlinjedebatt om kommissionens demokratipaket. Många medlemsstater delade kommissionens syn på vikten av att skydda medborgerligt engagemang och belysa utländsk inblandning för att stärka demokratisk ansvarsutkrävande. Samtidigt var det flera medlemsstater som uttryckte oro för de potentiella konsekvenser direktivförslaget kunde ha för civilsamhällesorganisationer, med onödiga bördor eller stigmatisering. Även den rättsliga grunden ifrågasattes.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionernas ståndpunkter är ännu inte kända.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslagen har ännu inte remitterats.

Organisationerna Civil Society Europe och The European University Association har publicerat ett öppet brev till ledamöter av Europaparlamentet, det belgiska ordförandeskapet och medlemsstaternas permanenta representationer till EU där de uttrycker oro för direktivförslagens potentiella konsekvenser för civilsamhället och för privata och offentliga institutioner såsom universitet.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Den rättsliga grunden för förslaget är artikel 114 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet av rådet och Europaparlamentet gemensamt och med kvalificerad majoritet i rådet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Kommissionen gör bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen pekar i den delen bland annat på

förslagets grundläggande syfte att motverka den fragmentering som finns mellan medlemsstaterna i fråga om transparenskrav för intresserepresentation. En sådan fragmentering undergräver enligt kommissionen den inre marknaden genom att skapa olika spelregler och onödiga kostnader för enheter som vill bedriva gränsöverskridande intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning. Enligt kommissionen kan endast åtgärder på unionsnivå lösa dessa problem, eftersom reglering på nationell nivå redan leder till att hinder skapas för gränsöverskridande intresserepresentationsverksamhet på den inre marknaden.

Enligt kommissionen är intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för tredjeländers räkning vidare en transnationell fråga med gränsöverskridande konsekvenser som måste hanteras på unionsnivå. Påverkan av politiska beslut och politiska processer i en medlemsstat kan få konsekvenser utanför den medlemsstatens gränser, i en annan medlemsstat eller på europeisk nivå. Avsaknaden av åtgärder på unionsnivå kan därmed enligt kommissionen leda till att vissa medlemsstater blir mindre medvetna än andra om intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för tredjeländers räkning.

Med beaktande av det syfte som kommissionen beskriver med förslaget finns det inte skäl att ifrågasätta kommissionens bedömning att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen.

Kommissionen gör även bedömningen att förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen. I den delen framhåller kommissionen att den föreslagna åtgärdens innehåll och form inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet att säkerställa den inre marknads funktion. Förslaget är begränsat till transparenskrav som endast riktar sig till enheter som utför intresserepresentation för tredjeländers räkning. Kommissionen påpekar vidare att förslaget inte syftar till att begränsa tillhandahållandet av intresserepresentation, utan snarare till att förbättra den inre marknads funktion.

För att säkerställa att sanktionerna är proportionella föreskrivs i förslaget att tillsynsmyndigheterna endast får utdöma straffavgifter upp till ett visst tak baserat på enhetens ekonomiska kapacitet. Straffrättsliga påföljder är uttryckligen uteslutna.

Regeringen gör bedömningen att det är tveksamt om förslaget, som det är utformat av kommissionen, är förenligt med proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Med anledning av kommissionens förslag har arbetet i rådsarbetsgruppen för allmänna frågor påbörjats i januari 2024. En första behandling av förslaget

skedde i rådet den 29 januari 2024. Det belgiska ordförandeskapets ambition är att nå en allmän inriktning under dess ordförandeskap.

2023/24:FPM36

4.2 Fackuttryck/termer

Intresserepresentation: verksamhet som har till syfte att påverka utveckling, utformning eller genomförande av politik eller lagstiftning eller offentliga beslutsprocesser i unionen, till exempel genom organisering eller deltagande i möten, konferenser eller evenemang, genom bidrag till eller deltagande i samråd eller parlamentariska utfrågningar, genom organisering av kommunikations- eller reklamkampanjer, genom organisering av nätverk och gräsrotsinitiativ, genom utarbetande av policy- och ståndpunktsdokument, lagstiftningsändringar, opinionsundersökningar, enkäter eller öppna brev, eller genom verksamhet i samband med forskning och utbildning, om den uttryckligen bedrivs i detta syfte.

Tredjelandsenhet: statlig myndighetsnivå och offentliga myndigheter på alla andra nivåer i ett tredjeland, med undantag för medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. I begreppet ingår även en offentlig eller privat enhet vars agerande kan tillskrivas en sådan enhet.