



Europeiska kommissionens 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 (Ju2024/00186)

Juridiska fakultetsnämnden vid Uppsala universitet har genom remiss anmodats att yttra sig i rubricerat ärende. Fakultetsnämnden får härmed lämna följande synpunkter.

Inledning

Den europeiska kommissionen (kommissionen) publicerade den 12 december 2023 ett förslag till direktiv (COM (2023) 637 - Final) (direktivförslaget) avseende harmonisering av regler avseende transparens av s.k. intresserepresentation. Med intresserepresentation menas organisationer vars verksamhet går ut på att för tredje lands räkning påverka utvecklingen, utformningen eller genomförandet av politik, lagstiftning, eller offentliga beslutsprocesser. I den mån sådana organisationer får ersättning för sin verksamhet utgör sådana aktiviteter tjänster enligt EU-rätten.

Hittills har 15 medlemsstater infört regler som bestämmer hur intresserepresentation från icke EU-stater får utföras. Enligt förslaget behövs en enhetlig syn på hur denna verksamhet skall regleras för att säkerställa en inre marknad för intresserepresentation utan handelshinder. Förslaget ämnar även att främja transparens så att offentliga och privata aktörer blir medvetna om att en viss aktör ägnar sig åt intresserepresentation.

Förslaget

Syftet med direktivförslaget är enligt artikel 1 direktivförslaget att skapa transparens för näringsverksamhet i form av intresserepresentation. Samtidigt ämnar regelverket att harmonisera kraven utan att skapa ett klimat av misstro som riskerar att aktörer från medlemsstater eller tredjeländer avskräcks från att samarbeta med eller finansiera aktörer som bedriver intresserepresentationsverksamhet.

I artikel 2 direktivförslaget definieras intresserepresentationsverksamhet som verksamhet som syftar till att påverka utvecklingen eller



utformningen av politik eller lagstiftning eller offentliga beslutsprocesser i unionen. Sådan verksamhet inkluderar aktiviteter som organisering eller deltagande i möten, konferenser eller evenemang, genom bidrag till eller deltagande i samråd eller parlamentariska utfrågningar, genom organisering av nätverk och gräsrotsinitiativ, genom utarbetande av policy och ståndspunktsdokument, lagstiftningsändringar, opinionsundersökningar, enkäter eller öppna brev, eller genom verksamhet i forskning och utbildning, om den uttryckligen bedrivs i detta syfte.

Enligt artikel 3 direktivförslaget tillämpas direktivet på intresserepresentationstjänster som tillhandahålls en tredjelandsenhet. Det följer av artikel 2.4a direktivförslaget att med tredjelandsenheter menas offentliga myndigheter i ett tredjeland med undantag för medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Vidare inkluderar tredjelandsenheter enligt artikel 2.4b även offentliga eller privata enheter vars agerande kan tillskrivas en enhet som avses i artikel 2.4a med beaktande av alla relevanta omständigheter. Artikel 3 direktivförslaget träffar även viss verksamhet som direkt bedrivs av tredjelandsenheter enligt 2.4b direktivförslaget.

Det bör noteras att juridisk rådgivning är undantaget från definitionen av intresserepresentation enligt artikel 3.2b direktivförslaget. Detta inkluderar juridiska och professionella rådgivare som hjälper tredjelandsenheter att säkerställa att deras verksamhet respekterar gällande rätt samt representation vid rättsliga förfaranden. Enligt skäl 20 till bestämmelserna i direktivförslaget är denna inskränkning även tillämplig på forskare och experter som bedriver forskning och utredningar på uppdrag av exempelvis en advokatbyrå som representerar en tredjelandsenhet i rättsliga förfaranden och som bekostas av tredjelandsenheten.

Den verksamhet som omfattas av artikel 3 direktivförslaget är föremål för en rad olika skyldigheter, bl.a. de som beskrivs i det följande. Enligt artikel 7 direktivförslaget krävs att aktörer som bedriver intresserepresentation upprättar en viss dokumentation, t.ex. om den tredjelandsenhet som är uppdragsgivare, syftet med intresserepresentationsverksamheten, avtal och viktig korrespondens med tredjelandsenheten som inkluderar information om ersättning, samt information och material som utgör en väsentlig del av intresserepresentationsverksamheten. Artikel 9 direktivförslaget föreskriver att medlemsstater skall upprätta nationella register som säkerställer transparens av intresserepresentationsverksamhet. Enheter som träffas av definitionen i artikel 3 direktivförslaget måste registreras enligt artikel 10 direktivförslaget senast när intresserepresentationsverksamheten inleds. Enligt artikel 15 direktivförslaget skall tillsynsmyndigheter utses. Direktivförslaget



föreskriver vissa skyldigheter som säkerställer att tillsynsmyndigheterna skall vara oberoende vid utövandet av sina funktioner enligt direktivet. Dessa myndigheter kan begära information enligt artikel 16 direktivförslaget. En sådan begäran får dock endast göras om vissa tröskelvärden i artikel 16.3 direktivförslaget överskrids. Enligt det första tröskelvärdet kan information begäras om den registrerade enheten mottog mer än 1 miljon EUR under det föregående räkenskapsåret för en enda tredjelandsenhet. Enligt det andra tröskelvärdet kan information begäras av en registrerad enhet som mottog ersättning från ett tredjeland som sammanlagt har lagt ut en ersättning för intresserepresentationsverksamhet på över 8,5 miljoner EUR inom unionen eller på 1,5 miljoner EUR inom en viss medlemsstat. Registrerade enheter som fått mindre än 25 000 EUR i ersättning för intresserepresentationstjänster under det föregående räkenskapsåret omfattas dock inte av det andra tröskelvärdet. I artikel 17 direktivförslaget föreskrivs vissa förfaranden som säkerställer att nationella tillsynsmyndigheter i olika medlemsstater samarbetar med varandra. Artikel 18 direktivförslaget reglerar vilken information som får delas i det gränsöverskridande samarbetet.

Juridiska fakultetens synpunkter

Två spörsmål diskuteras nedan. För det första anser Juridiska fakulteten att kommissionens direktivförslag inte visar att det behövs en fullständig harmonisering vad avser alla aspekter som berörs av direktivförslaget. För det andra bör reglerna som rör forskningsfinansiering riktade mot offentligt finansierade lärosäten utformas så att det inte träffar situationer där forskningen inte styrs av tredjeland.

Direktivet bör lämna ett visst utrymme för medlemsstaterna att införa striktare regler

Den problembild som utmålas i direktivförslaget är framför allt att intresserepresentation kan ske i det fördolda. Eftersom vissa medlemsstater (däribland Sverige) inte infört regler som gör intresserepresentation transparent, föreligger risk att vissa organisationer kommer att förlägga sin verksamhet i sådana medlemsstater. Detta gör det svårare för att andra medlemsstater att upptäcka och reglera intresserepresentation.

I direktivförslaget redogörs för undersökningar där det framkommer att utländsk påverkan på politik, lagstiftning och offentliga beslutsprocesser identifieras som ett av de största hoten mot demokratin (direktivförslaget, s. 3). Det anges även att tredjeländer kan använda sig av offentliga medel för påverkanskampanjer som kan vara långtgående och långvariga, med omvälvande inverkan på det politiska livet i ett land (direktivförslaget, s. 4). Enligt kommissionen saknas det regler för att systematiskt samla in och utbyta information mellan medlemsstater om intresserepresentation. Det huvudsakliga problemet tycks därmed vara



att det saknas regler för att kunna identifiera intresserepresentationsverksamhet och sådana aktörer som bedriver sådan verksamhet.

Kommissionens direktivförslag är något oklart vad gäller rättfärdigandet av en fullständig harmoniseringsåtgärd. Enligt direktivförslaget skall regelverket hindra överreglering och stigmatisering av aktörer som bedriver intresserepresentation. Vidare förklaras att medlemsstaternas fragmentiserade sätt att hantera intresserepresentation sannolikt skadar unionens anseende pga. avsaknaden en konsekvent och samstämmig strategi (direktivförslaget, s. 4). Det förklaras också att en fullharmonisering skall säkerställa att inga negativa konsekvenser skall uppkomma för de organisationer som omfattas av transparenskraven (direktivförslaget, s. 3). Det uttalas även i direktivförslaget att tredjeländers synpunkter kan bidra till den offentliga debatten och vara en välkommen del av internationella kontakter (direktivförslaget, s. 2).

Det verkar rimligt att det finns ett intresse att medlemsstater inte vidtar alltför långtgående åtgärder vad gäller sanktioner vid överträdelser av transparenskraven. Det verkar även rimligt att medlemsstaterna inte får definiera intresserepresentation, eftersom det skulle ge utrymme för vidsträckta definitioner där givandet av ekonomiska bidrag som inte är förenat med att förorda en viss offentlig politik skulle kunna omfattas. Samtidigt kan det kan ifrågasättas hur stor nytta främjandet av intresserepresentationstjänster faktiskt ger. Direktivförslaget innebär i slutändan en liberalisering av denna verksamhet, vilket kan användas av tredjeländer för att påverka politiken inom unionen och medlemsstaterna. Även om sådan verksamhet är transparent kan det fortfarande leda till effekter som uppfattas negativt inom medlemsstaterna. Nyttan av att liberalisera intresserepresentationsverksamhet måste vägas mot medlemsstaternas intresse att få tillräcklig insyn för att hantera de eventuellt negativa effekterna som kan orsakas av sådan verksamhet.

En svårighet med regleringen av intresserepresentation är att sådan verksamhet kan ske i mindre omfattning som är riktat mot lokal politik eller lokala offentliga beslutsprocesser vad gäller beslut i enskilda fall. Det kan således finnas goda skäl till att t.ex. tillämpa lägre tröskelvärden för att kunna begära information från registrerade enheter. Även om tröskelvärdena i artikel 16.3 direktivförslaget är relativt lågt hållna, torde det i enskilda fall finnas intresse att få ut information från t.ex. en registrerad enhet som inte överskrider tröskelvärdet på 1 miljon EUR från en tredjelandsenhet. Vidare kan det även finnas skäl till att medlemsstater kan vilja ha ytterligare dokumentation än det som föreskrivs i artikel 7 direktivförslaget. Om syftet med direktivförslaget är att få insyn i hur tredjelandsenheter kan påverka offentlig politik, lagstiftning och offentliga beslutsprocesser torde det vara



medlemsstaterna som har bäst förståelse på vilken typ av dokumentation som kan vara nödvändig. I den mån som medlemsstaterna tillåts införa striktare regler, måste de alltid (vilket kan uttryckas explicit i direktivet) göra det i enlighet med fördragen och rättighetsstadgan, i synnerhet kravet på proportionalitet.

Juridiska fakulteten tillstyrker således införandet av transparensregler för intresserepresentation som föreslås i direktivförslaget. Direktivet bör dock ge ett visst utrymme för medlemsstaterna att införa striktare regler.

Begreppet intresserepresentation bör exkludera viss forskningsfinansiering riktade mot offentligt finansierade lärosäten

Som nämnts ovan definieras intresserepresentation som verksamhet där tredjeländer försöker att påverka utvecklingen, utformningen av politik och lagstiftningsprocesser eller offentliga beslutsprocesser. Sådan verksamhet kan bedrivas genom en rad olika aktiviteter, bl.a. genom verksamhet i samband med forskning och utbildning, om den uttryckligen bedrivs i syfte med intresserepresentation. I skäl 19 till bestämmelserna i direktivförslaget exemplifieras sådan intresserepresentation med tankesmedjors spridning av rapporter i syfte att förorda en viss offentlig politik.

Det har påtalats i den offentliga debatten att finansiering av forskning från tredjeländer som bedrivs i medlemsstaterna skulle eventuellt kunna träffas att den ganska breda definitionen av intresserepresentation. Det exempel som ges är att en person som får finansiering från ett tredjeland för att bedriva doktorandstudier vid ett lärosäte i en medlemsstat för t.ex. ett projekt som rör EU:s miljöpolitik skulle kunna ses som en verksamhet som har till syfte att påverka utvecklingen eller utformningen av politik och lagstiftning. Skäl 19 till bestämmelserna i direktivförslaget anger att forskning som utförs av forskare inom ämnen de själv väljer, samt spridning av forskningsresultat eller undervisnings- och utbildningsverksamhet som bedrivs i enlighet med principen om akademisk frihet eller institutionell autonomi inte bör omfattas av registreringskravet. Detta gäller dock så länge som det inte är uppenbart att verksamheten bedrivs i syfte att påverka utvecklingen, utformningen eller genomförandet av politik och lagstiftning, eller offentliga beslutsprocesser och den bedrivs för tredjelands räkning. Problemet är att mycket forskning bedrivs just i syfte att påverka t.ex. lagstiftning inom unionen eller i en specifik medlemsstat. Det föreligger därmed en risk att finansiering av forskning från tredjeland riktat mot lärosäten som är offentliga aktörer faller inom direktivförslagets tillämpningsområde.

En sådan tillämpning av direktivet vore mycket olyckligt. I en sådan situation skulle reglerna i direktivet innebära att lärosäten och andra forskningsinstitut måste dokumentera information enligt artikel 7



direktivförslaget, samt registrera sig enligt artikel 10 direktivförslaget. Vidare skulle tillsynsmyndigheten i medlemsstaten kunna begära ut information i de fall tröskelvärdena i artikel 16.3 överskrids. Som beskrivits ovan räcker det med att tredjeland lagt ut belopp på över 8,5 miljoner EUR för intresserepresentation inom unionen eller 1,5 miljoner EUR inom en medlemsstat för att tillsynsmyndigheten skall kunna begära in information av en aktör som bedriver intresserepresentation. Visserligen kan aktören ändå undslippa skyldigheten att lämna information till tillsynsmyndigheten om aktören på egen hand inte fått över 25 000 EUR under föregående räkenskapsår för intresserepresentation. I forskningsssammanhang är det dock osannolikt att den inskränkningen skulle kunna tillämpas eftersom forskningsfinansiering av ett eller flera projekt inom ett lärosäte i många fall kommer troligtvis att överskrida en årlig summa på 25 000 EUR.

Det bör dock tilläggas att det är oklart om lärosäten som finansieras av det offentliga och som inte ägnar sig kontraktsforskning träffas av direktivförslaget. Direktivet syftar till att omfatta tillhandahållandet av intresserepresentationstjänster, dvs. verksamhet som definieras som ekonomisk i enlighet med artikel 57 Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF). Forsknings- och utbildningsverksamhet som bedrivs av offentligt finansierade lärosäten faller vanligtvis inte inom definitionen av ekonomisk verksamhet. Det är därför tveksamt om forskning som bedrivs inom ett lärosätes vanliga forskningsverksamhet, men där finansieringen helt eller delvis kommer ifrån en extern aktör (t.ex. ett tredjeland) skall ses som bedrivandet av ekonomisk verksamhet.

Enligt Juridiska fakulteten bör det klargöras i direktivet att forskning som utförs av offentligt finansierade lärosäten i enlighet med principerna om akademisk frihet och institutionell autonomi inte omfattas av direktivet under förutsättning att forskningen och dess innehåll inte påverkas av ett tredjeland som helt eller delvis står för finansieringen. Alternativt skulle direktivet kunna klargöra att det endast omfattar forsknings- och utbildningsverksamhet som utgör ekonomisk verksamhet.

Förslag till yttrande i detta ärende har upprättats av universitetslektor Vladimir Bastidas. Yttrandet har på delegation avgivits av juridiska fakultetens dekanus, professor Anna Singer.

Anna Singer