



Drogpolitiska avdelningen
Ponthus Jessmor

2024-03-29

Justitiedepartementet
Dnr Ju2024/00186
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L6@regeringskansliet.se

Remissyttrande över ”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 direktiven” (Ju2024/00186)

1 Sammanfattning av remissvar

IOGT-NTO avstyrker ”Europeiska kommissionens förslag om fastställande av harmoniserade krav på den inre marknaden vad gäller transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning och om ändring av direktiv”, i sin nuvarande form. IOGT-NTO tror helt och hållet på de grundläggande rättigheterna och friheterna som finns med yttrandefrihet och föreningsfrihet och vill att det ska värnas så långt det är möjligt, utan att hota demokratin.

- IOGT-NTO ser väldigt positivt på att kommissionen vill införa krav på transparens för de aktörer som påverkar lagstiftare, beslutsfattare och tjänstemän inom unionen. Detta är ett bra sätt att nå och förhindra ekonomiskt starka aktörer så som industrier att utifrån egenintresse agera med otillbörlig påverkan.
- IOGT-NTO är kritiska till att kravet på rapportering enbart förefaller att ligga på intresserepresentationsorganisationen, vilket skapar både en ökad administrativ börda och oklarheter i hur det ska gå till i verkligheten.
- Olikheter som finns mellan medlemsstaterna tillsammans med ett ökat krav på transparens kommer att påverka mindre organisationer negativt. I synnerhet kommer civilsamhällets möjligheter till en bred opinionsbildning inom hela den europeiska unionen att bli lidande till följd av utmaningarna som förslaget medför.
- Flertalet begrepp som kommissionen försöker sig på att definiera är både svaga och ibland allt för generellt definierade, vilket hotar rättssäkerheten och skapar även för stora tolkningsutrymmen för medlemsländerna.
- IOGT-NTO har i en rapport tillsammans med Rikard Allvin konstaterat att det finns ett behov av ett brett transparensregister för lobby-verksamhet inom ramen för Sverige. Ett sådant register bör ligga på staten att ansvara över och vara tydligt och tillgängligt för alla medborgare i Sverige.

IOGT-NTO är generellt sett positiva till att skapa ökad transparens i EU och Sverige för aktörer som bedriver påverkan mot beslutsfattare, makthavare och tjänstemän. Däremot är kommissionens förslag bristfälligt och medför förhindrande åtgärder för främst mindre organisationer från att bedriva intresserepresentation mot beslutsfattare, makthavare och statliga tjänstemän. Därför väljer IOGT-NTO att avstyrka förslaget så länge följande områden inte tas i beaktande och omarbetas för att fungera i framtiden.

2 Förslagets innehåll och justitiedepartementets faktapromemoria

Kommissionens förslag är komplext, då området det avser är så till sin natur. Dessutom innehåller förslaget flertalet osäkra variabler som kommer att lämna många frågor öppet för tolkning av de olika medlemsstaterna. Dessutom anlägger Sveriges regering genom sin faktapromemoria (2023/24: FPM36) ett antal invändningar mot förslaget och hur det har hanterats. Något som IOGT-NTO till viss del ställer sig bakom, men ser oavsett ett behov av att förklara det hela djupare.

I justitiedepartementets (fortsättningsvis JU) skrivelse (2023/24: FPM36) framförs att det kan vara värdefullt att försöka åstadkomma en gemensam insyn och transparens hos aktörer som på uppdrag av tredjeland vill påverka beslutsfattare och den allmänna opinionen är något som IOGT-NTO ser som väldigt positivt. Vidare fastslår JU att regleringen behöver säkerställa att friheter såsom yttrandefrihet och föreningsfrihet värnas, något som IOGT-NTO tydligt vill markera att det nuvarande förslaget till stor del hotar med sina nuvarande skrivelser.

JU öppnar även för att det är viktigt att överväga möjligheten för medlemsstaterna att avvika från delar av direktivet. Detta är en ytterst problemfylld beskrivning och gör att förslaget i sin helhet mer eller mindre tappar sin genomslagskraft.

3 Kommissionens oklara beskrivning av intressepresentation och dess verksamhet skapar frågetecken

Kommissionen skriver att det är nödvändigt att säkerställa en bred och gemensam definition om vad som kan anses vara intresserepresentation. Här ser kommissionen genom förslaget att det bör omfatta verksamhet som bedrivs i syfte att påverka utveckling, utformning eller genomförande av politik och/eller lagstiftning. Kommissionens beskrivning och definition kring begreppet "intresserepresentation" är däremot ytterst oklar. Det saknas närmare hur det kan ske och vilken typ av verksamhet som faller inom begreppet. I förslagets definition anförs även att det gäller påverkan på den allmänna opinionen, i unionen och dess medlemsstater, även på regional och lokal nivå. Hur detta ska kunna kontrolleras utan att utveckla ett samhälle som hårt granskar de mindre organisationernas verksamhet kommer att vara en utmaning för både medlemsstater, tillsynsmyndigheter och unionen som helhet. Granskningen är något som kommer drabba de mindre organisationerna och dess möjlighet till opinionsbildning. Förslaget föreskriver att det behöver finnas ett tydligt och väsentligt samband mellan verksamheten som sker, och sannolikheten att den verksamheten påverkar i slutändan, en beskrivning som kommer vara ytterst svår att efterfölja och kommer troligen leda till att rättssäkerheten blir

ifrågasatt på området. Mandatet att genomföra en sådan analys av verksamheten tillskrivs ingen part självklart, utan ansvaret kommer troligen tillfalla intresserepresentationsorganisationen, vilket skapar ytterligare en svaghet. Det gör även att verksamhet av mindre betydande skäl, exempelvis nätverkande aktiviteter eller mindre informella möten kommer att gömmas undan och gör det enkelt att argumentera för att det inte har en påverkan på utveckling, utformning eller genomförande av politik eller lagstiftning. Att alla relevanta faktorer ska beaktas i varje enskilt fall kommer vara en utmaning och tidsödande för den som genomför verksamheten. Med den osäkerheten finns det risk att olika medlemsstater ser olika på verksamheter som bedrivs, även här kommer rättssäkerheten att kunna ifrågasättas.

4 Otydlig distinktionsskillnad mellan professionell lobbying och civilsamhällets ordinarie påverkansarbete

Förslaget har i sitt nuvarande format inte gjort en tydlig distinktion mellan vad som är civilsamhällets uppdrag som bärare av medborgarröster och lobbying som sker för egenintressen. Lobbyingorganisationer och PR-byrås som verkar inom unionen har stora resurser till sitt förfogande när det kommer till både direkt och indirekt påverkan av unionen. Dessa organisationer och bolag arbetar i huvudsak åt ekonomiskt starka industrier och andra bolag som har en stor egen vinning i att genomföra påverkan. De stora PR-byrås och lobbyingorganisationerna har en god finansiering och ett brett nätverk till sitt förfogande för att framgångsrikt driva sina kampanjer. Dessa kampanjer utgår ofta från särintressen i form av att skydda de egna intressena och i slutändan generera en större intäkt. Civilsamhället bär ett viktigt och tydligt uppdrag som bärare av röster för medborgarna inom unionen. De representerar folket i en större utsträckning och skyddar demokratiska grundvärderingar. För att bedriva den påverkan som civilsamhället behöver kunna göra, behövs alla finansieringar som finns. Metoderna kan med ett utifrån perspektiv se likadana ut, men för civilsamhället hänger väldigt mycket på kortsiktiga och låga finansieringar. Målsättningarna som civilsamhället har i sitt arbete handlar uteslutande om att skydda rätten till demokrati, rörelsefrihet, yttrandefrihet eller för att i övrigt främja den fråga som organisationen bedriver. Därför går det inte all likställa civilsamhällets budskap och metoder med de professionellt avlönade PR-byrås och lobbyingorganisationer.

5 Övriga definitioner av begrepp i förslaget

Förslaget innehåller dessutom flertalet andra definitioner av begrepp som är väldigt otydliga i sin karaktär, som exempelvis definitionen av intressebevakning och vad en påverkansorganisation kan ses vara. Det hela kommer troligen att leda till eventuella överregleringar och skapa en generell rättsosäkerhet inom hela unionen. Framför allt förslagets definition på intressebevakning är problematisk då den innefattar huvuddelen av all verksamhet som civilsamhället bedriver inom unionen. Detta innefattar förutom det vanliga påverkansarbetet även den civila dialogen som finns mellan civilsamhället och unionen på olika sätt. Detta är något som redan nu främjas och rekommenderas för att unionens olika medborgare ska ha ett engagemang och deltagande i de faktiska beslutsprocesserna som finns på olika nivåer. Därför finns det ett tydligt behov att i förslaget tydligare definiera dessa begrepp för att inte skapa förvirring och för att fortsatt främja den civila dialogen som finns. Utöver det

är det av vikt att både kommissionen och rådet gör vad de kan för att fortsätta utveckla och fördjupa dialogen och utbytet med civilsamhället i framtiden.

6 Ökad administration och osäkerhet i påverkansarbete

Med bakgrund i att förslaget i sin helhet är något vaga när det kommer till definiering av begrepp samt det höga, men samtidigt otydliga, krav som ställs på rapportering kommer den administrativa bördan för alla parter att bli oproportionerlig. Dessutom så är det, utifrån den nuvarande skrivningen, svårt att identifiera hur det kommer se ut i framtiden om förslaget skulle godkännas. Däremot går det redan att se att förslagen som läggs från kommissionen kommer att skapa ett ökat administrativt arbete både för medlemsstater i unionen, utsedda tillsynsmyndigheter och för de organisationer som kommer vara tvungna att registrera sig. Då förslaget framlägger att arbetet med att registrera och upprätthålla register enbart kommer att ligga på de olika medlemsstaterna kommer dessa att få ett ökat arbete i frågan. Dessutom föreslår och rekommenderar förslaget att det ska instiftas olika myndigheter som har till uppgift att granska och ha en tillsyn över register och rapportering. Utöver att det kommer innebära en ökad kostnad för staten, så kommer det innebära ett större arbete för den organisation som behöver registrera sig. I linje med det kommer troligen olika länder att tolka styrningarna olika och de olika registreringarna kommer troligen att kräva väldigt olika information, dessutom att det ska finnas inom varje medlemsstat. Förekomsten av dessa nationella register kommer sannolikt att skapa förvirring och framför allt med de något oklart definierade nyckelbegrepp som finns i förslaget idag. Det ökade administrativa arbetet kommer att slå väldigt hårt mot civilsamhället som redan idag har låga resurser när det kommer till frågan.

Den klausul som är tänkt att inrättas som har till syfte att undvika missbruk av registrering och finansiering, till exempel inrättandet av juridiska personer för att dölja kopplingar tills statliga medel, är i förslaget inte tillräckligt tydligt skriven. Det är idag oklart om den här klausulen kommer att vara tillräcklig i sin omfattning eller hur tillsynsmyndigheterna ska ha eller kommer ha befogenheter nog att kontrollera de ekonomiska medlens ursprung i tredjeländer. Utöver det kommer det dessutom att vara ett kostsamt arbete att upprätthålla och därför kommer även rättssäkerheten inom det området att vara oklart. Något som dessutom kan vara skadligt och mer eller mindre göra kommissionens förslag otillräckligt och äventyrar samtidigt civilsamhället inflytande och påverkan mot unionen på olika sätt.

IOGT-NTO ställer sig kritiska till att det är med bakgrunden i vart finansieringen kommer ifrån som kommer att medföra en skyldighet att rapportera sin verksamhet. Flertalet civilsamhällesorganisationer motar bidrag från olika bidragsgivare, framför allt står många stater för viss typ av finansiering av verksamhet. Att det då kommer medföra att en sådan civilsamhällesorganisation som, mottar den finansieringen från ett tredjeländ, men ändå har ett intresse för EU frågor eller frågor som berör EU land, får ett ökat ansvar är inte en korrekt hantering av frågan. Vi förstår att det finns ett antal tredjeländer som med olika metoder försöker påverka EU och medlemsländerna i en negativ riktning är ett problem. Men lösningen på problemet får inte vara hindrande för andra mer välvilligt inställda organisationer.

7 Rekommendationer och förslag på lösningar

IOGT-NTO är, som redan beskrivet, för en ökad transparens, både vad gäller internt inom unionen som påverkar den inre marknaden, och externt. Vi ser ett stort behov av att det utvecklas och att det är avgörande för att både den inre marknaden ska fungera, och för att påverkansarbete och lobbying ska ske på mer lika villkor. 2022 tog IOGT-NTO fram en rapport som pratar om vikten av transparens och att inför ett transparensregister i Sverige. Rapporten diskuterar och lägger fram ett antal olika skäl till att det är en god idé att införa ett transparensregister, men även hur det på ett så optimalt sätt som möjligt skulle kunna ske. Utifrån den rapporten ger vi därför följande rekommendationer till Justitiedepartementet och till Kommissionen.

7.1 Ägandeförhållande och ansvar

För att kunna öka transparensen kring påverkan och vilka aktörer som är med och påverkar behöver huvuddelen av ansvaret ligga på beslutsfattare, makthavare och tjänstemän. Detta gäller både driften av ett register, registrering av påverkansaktörer och rapporteringen av verksamhet som är påverkande. Den eller det som är föremål för påverkan är även den som ska ställas till svars för det som sker. Det är upp till varje beslutsfattare, makthavare och tjänsteman vilka aktiviteter som den deltar i och vilken information som den får till sig. På samma sätt som inkomna mejl, handlingar och övriga skrivelser diarieförs, bör även övriga typer av kontakter och möten diarieföras. Därför är det även självklart att det fulla ansvaret ska ligga på beslutsfattare, makthavare och tjänstemän att rapportera och registrera vad de deltar i och vilka handlingar som de får till sig. Ett annat grund skäl till att allt bör ligga på det offentliga är för att inte utsätta civilsamhället och andra aktörer som bedriver påverkan, för en ökad administrativ börda.

7.2 Skydd mot kringgång av mellanhänder

Förutom att registrera de aktörer som påverkar, är det även av vikt i de fall en PR-byrå representerar en organisation eller aktör även registreras som ett möte för den organisation/företag som representeras. Detta för att påverkan inte ska kunna döljas genom mellanhänder som agerar sköld för intressen. I det fallet är det av vikt att de organisationer som inte företräder sig själva även måste uppge tydligt vilken organisation och/eller företag som de representerar.

7.3 Handlingars tillgänglighet

För att transparensen ska bli så genomgående som möjligt är det av vikt att allt som går att se som påverkan sparas och registreras i systemen. I detta bör både elektronisk kommunikation och olika handlingar sparas. Handlingar som kan vara av intresse är både e-post, mötesanteckningar och inkomna underlag, både i fysiskt format och inlämnat elektroniskt. Det som finns i systemen bör både vara tillgängligt för allmänheten i syfte att hålla en hög nivå när det kommer till transparens.

I detta ärende har förbundsordförande Lucas Nilsson fattat beslutet. Ponthus Jessmor har varit föredragande.

IOGT-NTO

Stockholm 2024-03-27

Lucas Nilsson
Förbundsordförande