

Statsrådets skrivelse till riksdagen om 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 (EU) 2019/1937 samt 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

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 12 december 2023 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 samt Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordningarna (EU) nr 1024/2012 och (EU) 2018/1724 samt en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 15 februari 2024

Justitieminister Leena Meri

Specialsakkunnig Sami Demirbas

**KOMMISSIONENS FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS
DIREKTIV OM FASTSTÄLLANDE AV HARMONISERADE KRAV PÅ DEN INRE
MARKNADEN VAD GÄLLER TRANSPARENS KRING INTRESSEREPRÉSENTATION
FÖR TREDJELÄNDERS RÄKNING OCH OM ÄNDRING AV DIREKTIV (EU) 2019/1937
SAMT EUROPA-PARLAMENTETS 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**

1 Förslagets bakgrund och syfte

Europeiska kommissionen offentliggjorde den 12 december 2023 ett förslag till direktiv (COM/2023/637 final) om registrering av intresserepresentation för tredjeländers räkning (nedan *direktivförslaget*). Samma dag offentliggjorde kommissionen ett förslag till 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) 636 final), nedan *förslaget om IMI- och SDG-förordningarna*).

Den nuvarande regleringen för att försvara den europeiska demokratin och de europeiska valen mot dolt utländskt inflytande bygger enligt kommissionen på nationella bestämmelser om transparens vid intresserepresentation (exempelvis bestämmelser om lobbyverksamhet). Kommissionen bedömer att medlemsstaternas nuvarande åtgärder är för fragmenterade. Det gäller särskilt omsorgs- och registreringskraven för leverantörer av intresserepresentationstjänster. Kommissionen ser också luckor i verkställigheten och övervakningen av bestämmelserna. Regleringen antas fragmenteras ytterligare då medlemsstaterna planerar nationella åtgärder i och med att produktionen av intresserepresentationstjänster som styrs eller betalas av aktörer utanför EU ökar. Situationen aktualiserar frågor som gäller rättssäkerheten och bedöms kräva att tjänsteleverantörerna vidtar komplexa anpassningsåtgärder som medför kostnader.

Kommissionen bedömer att det behövs åtgärder på EU-nivå för att trygga den inre marknadens korrekta funktion och de värden som anges i artikel 2 i fördraget om Europeiska unionen (FEU) så att stabiliteten säkerställs i valet till Europaparlamentet, röstningen och det demokratiska utrymmet. Tjänster för intresserepresentation är gränsöverskridande, och därför måste utmaningarna enligt kommissionen hanteras genom reglering på EU-nivå.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

2.1 Förslaget till direktiv om transparens och registrering vid intresserepresentation för tredjeländers räkning

Allmänna bestämmelser (kapitel 1)

Enligt *artikel 1* i förslaget fastställs i direktivet för tredjeländers räkning harmoniserade transparenskrav för intresserepresentation som stärker den inre marknadens funktion. I artikeln betonas särskilt att målet inte är att förhindra tredjeländers intresserepresentation, utan att förbättra transparensen i verksamheten.

I *artikel 2* definieras intresserepresentationsverksamhet, intresserepresentationstjänst, leverantör av intresserepresentationstjänster, tredjelandsenhet, anknuten verksamhet i samband med intresserepresentationsverksamhet, underleverantörer som anlitas för intresserepresentationsverksamhet, årligt belopp som används för intresserepresentationsverksamhet, registrerade enheter, nationell registeransvarig myndighet, tillsynsmyndighet samt de aktörer inom den offentliga förvaltningen på EU-nivå och nationell nivå som är föremål för intresserepresentationsverksamhet.

Det viktigaste begreppet i det föreslagna direktivet (*artikel 2.1*) är intresserepresentationsverksamhet, som definieras brett som verksamhet som har till syfte att påverka politik eller lagstiftning eller andra offentliga beslutsprocesser i unionen och dess medlemsstater. Enligt definitionen omfattar intresserepresentationsverksamhet många olika verksamhetsformer: definitionen kan uppfyllas genom att man organiserar eller deltar i olika evenemang, deltar i samråd (inkl. utskottshöranden), organiserar kommunikations- eller reklamkampanjer, administrerar nätverk, organiserar gräsrotsinitiativ, utarbetar policy- eller andra bakgrundsdocument, föreslår lagstiftningsändringar, organiserar opinionsundersökningar eller andra enkäter, publicerar öppna brev eller bedriver intresserepresentationsverksamhet i samband med forskning eller utbildning.

Enligt *artikel 2.2* i förslaget avses med intresserepresentationstjänster intresserepresentationsverksamhet som normalt bedrivs mot sådan ersättning som avses i artikel 57 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Enligt *artikel 2.3* i förslaget avses med en leverantör av intresserepresentationstjänster alla fysiska eller juridiska personer som tillhandahåller intresserepresentationstjänster.

Enligt *artiklarna 2.4 a och 2.4 b* betraktas som tredjelandsenhet (a) statlig myndighetsnivå och offentliga myndigheter på alla andra nivåer i ett tredjeland, med undantag för medlemmar i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt (b) en offentlig eller privat enhet vars agerande kan tillskrivas en sådan enhet som avses i a, med beaktande av alla relevanta omständigheter. Enligt ingressen kan en sådan koppling vara till exempel ekonomisk eller rättslig. Utifrån ingressen kan de enheter som avses i *artikel 2.4 b* vara såväl juridiska personer som fysiska personer.

Anknuten verksamhet enligt *artikel 2.5* är verksamhet som stöder tillhandahållandet av en intresserepresentationsverksamhet men som inte har något direkt inflytande på dess innehåll. Det kan till exempel handla om catering, tillhandahållande av lokaler, tryckning av broschyrer eller policydokument eller tillhandahållande av förmedlingstjänster online i den mening som avses i förordning (EU) 2022/2065, såsom onlineplattformstjänster.

Enligt *artikel 2.7* avses med underleverantör en leverantör av intresserepresentationstjänster med vilken en enhet som bedriver intresserepresentationsverksamhet för ett tredjeland räknas ("huvudsaklig uppdragstagare"), eller någon av dennes underleverantörer, ingår ett avtal enligt vilket underleverantören ska utföra vissa eller alla delar av den intresserepresentationsverksamhet som den huvudsakliga uppdragstagaren har åtagit sig att bedriva för tredjelandets räkning.

Till det årliga belopp som används för intresserepresentationsverksamhet räknas enligt *artikel 2.6* den totala årliga ersättning som mottas från en tredjelandsenhet för tillhandahållandet av en intresserepresentationstjänst och som, om ersättningen inte är ekonomisk, ska utgöras av dess uppskattade värde, eller om ingen ersättning mottas, en uppskattning av årliga kostnader för den

intresserepresentationsverksamhet som bedrivs. Även kostnader för underleverantörer och anknuten verksamhet räknas med.

Enligt *artikel 2.8* i förslaget avses med registrerade enheter de enheter som i enlighet med artikel 10 har registrerats i ett sådant nationellt register som avses i artikel 9.

Enligt *artikel 2.9* avses med nationell registeransvarig myndighet den myndighet eller det organ som ansvarar för att upprätthålla ett sådant nationellt register som avses i artikel 9 och för att handlägga registreringar som görs i enlighet med det föreslagna direktivet.

Enligt *artikel 2.10* avses med tillsynsmyndighet den oberoende offentliga myndighet som ansvarar för utöva tillsyn och säkerställa efterlevnad av de skyldigheter som fastställs i direktivet.

Enligt *artikel 2.11* avses med offentliga tjänstemän alla unionstjänstemän och tjänstemän i medlemsstaterna samt personer som har tilldelats och utövar en offentlig tjänstefunktion i en medlemsstat.

Enligt *artikel 2.12* avses med unionstjänsteman en person som är a) en tjänsteman eller annan anställd i den mening som avses i de tjänsteföreskrifter för tjänstemän och anställningsvillkor för övriga anställda i Europeiska unionen som fastställs i rådets förordning (EEG, Euratom, EKSG) nr 259/68 eller b) en person som ställts till unionens förfogande av en medlemsstat eller av ett offentligt eller privat organ och som utför uppgifter som motsvarar dem som unionens tjänstemän eller övriga anställda utför.

Enligt *artikel 2.13* avses med tjänsteman i en medlemsstat varje person som innehar ett verkställande, administrativt eller rättsligt ämbete på nationell, regional eller lokal nivå.

Enligt *artikel 3* i förslaget gäller direktivet alla intresserepresentationstjänster som tillhandahålls en tredjelandsenhet samt intresserepresentationsverksamhet som bedrivs av en sådan tredjelandsenhet som avses i artikel 2.4 b som har anknytning till, eller ersätter, verksamhet av ekonomisk art och som därmed är jämförbar med sådana intresserepresentationstjänster. (artikel 3.1 a och 3.1 b) I ingressen betonas ytterligare att allmän finansiering från ett tredjeland (till exempel donationer eller allmänna bidrag till en organisation) inte omfattas av tillämpningsområdet om den inte förutsätter intresserepresentation för det landets räkning. Direktivet ska inte heller tillämpas på officiella företrädare för tredjeländer eller mellanstatliga organisationer, såsom diplomater (artikel 3.2 a) Tillämpningsområdet avgränsas också så att det inte omfattar juridisk rådgivning (artikel 3.2 b) som inte handlar om intresserepresentation och inte heller olika typer av anknuten verksamhet (artikel 3.2 c) såsom catering, tillhandahållande av lokaler, tryckning av broschyrer eller policydokument eller tillhandahållande av förmedlingstjänster online i den mening som avses i förordning (EU) 2022/2065, såsom onlineplattformstjänster. I ingressen betonas också att regleringen inte ska tillämpas på tillhandahållande av medietjänster.

I *artikel 4* finns bestämmelser om harmonisering. Enligt artikeln ska medlemsstaterna inte behålla eller införa avvikande bestämmelser om verksamhet som omfattas av direktivets tillämpningsområde, vilket innefattar bestämmelser om en annan grad av transparens kring sådan verksamhet. Enligt motiveringen till förslaget till direktiv gäller harmoniseringen dock inte transparenskyldigheter vid kontakt med offentliga aktörer, eftersom dessa fortsättningsvis ska fastställas nationellt. Uppgifter om sådana kontakter kan dock enligt punkt 1.2 h i bilagan inkluderas som en del av registret enligt det föreslagna direktivet.

Transparens- och registreringskyldigheter (kapitel 2)

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

Om intresserepresentationstjänsterna är förknippade med underleverantörer ska det enligt *artikel 6* framgå av underleverantörsavtalen att verksamheten omfattas av direktivet, och i avtalen ska ingå en skyldighet för underleverantören att förmedla den information som krävs för att uppfylla kraven till den huvudsakliga uppdragstagaren eller till en eventuell mellanleverantör, som ska vidarebefordra informationen. Med detta tillvägagångssätt medför direktivet inga andra skyldigheter för underleverantörer, utan skyldigheterna att bevara dokumentation och registrera information gäller den huvudsakliga uppdragstagaren.

Enligt *artikel 7* i förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att de enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning för varje verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet dokumenterar följande uppgifter: identifierande uppgifter om tredjelandsenheten (inbegripet vilket land det handlar om), en beskrivning av syftet med intresserepresentationsverksamheten för det landet, avtal (inbegripet uppgifter om eventuella ersättningar) och viktig korrespondens med tredjelandsenheten samt information om innehållet i intresserepresentationsverksamheten eller det material som använts i verksamheten. Dokumentationen ska bevaras i fyra år efter det att intresserepresentationsverksamheten har upphört. Dessutom ska de enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet årligen upprätta en förteckning över alla tredjelandsenheter för vilkas räkning de har bedrivit intresserepresentationsverksamhet samt en förteckning över det sammanlagda årliga belopp som mottagits för intresserepresentationsverksamhet under det föregående räkenskapsåret. Även denna dokumentation ska bevaras i fyra år.

Enligt *artikel 8* ska enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning och som inte är etablerade i unionen utse en rättslig företrädare i en av de medlemsstater där de bedriver intresserepresentationsverksamhet. Den rättsliga företrädaren ska säkerställa att enheten fullgör sina skyldigheter enligt direktivet och vara adressat för kommunikation från myndigheterna. Medlemsstaterna ska säkerställa att också den rättsliga företrädaren kan påföras påföljder.

Enligt *artikel 9* ska varje medlemsstat upprätta ett eller flera nationella register för registrering av intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning. Medlemsstaterna får använda befintliga nationella register om de uppfyller kraven i direktivet. Informationen i registren ska presenteras så neutralt och objektivt som möjligt. Medlemsstaterna ska ange ansvariga myndigheter för de nationella registren. Dessa myndigheter ska upprätthålla registren och vara personuppgiftsansvariga i den mening som avses i artikel 4.7 i EU:s dataskyddsförordning (2016/679). De myndigheter som ansvarar för de nationella registren ska spara loggar över behandling av personuppgifter. Sådana loggar ska raderas efter ett år och får endast användas för att övervaka att åtkomsten till personuppgifter är lagenlig och för att säkerställa sådana uppgifters integritet och skydd.

Enligt *artikel 10 (punkterna 1–6)* ska medlemsstaternas registeransvariga myndigheter säkerställa att enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning och som är etablerade inom medlemsstatens territorium registrerar sig senast när intresserepresentationsverksamheten inleds. Om en enhet är etablerad i mer än en medlemsstat ska den registrera sig i den medlemsstat där den har sitt huvudsakliga verksamhetsställe. Om en enhet inte är etablerad i någon medlemsstat ska den registrera sig i den medlemsstat där dess

utsedda rättsliga företrädare är etablerad eller bosatt. Vid registrering ska enheten lämna den information som anges i bilaga I (Annex I) till förslaget. Dit hör allmänna identifierings- och bakgrundsuppgifter (inbegripet information om den för vars räkning verksamheten bedrivs) och närmare uppgifter om verksamheten (bland annat innehållet, de ekonomiska resurser som använts samt i vilken medlemsstat verksamheten bedrivs). Enligt punkt 2 h i bilaga I till förslaget (Annex I) kan medlemsstaterna genom nationell lagstiftning i det föreslagna registret inkludera uppgifter om de registrerade enheternas kontakter med den offentliga förvaltningen. Exempelvis i Finland skulle detta innebära öppenhetsregistrets uppgifter om riksdagens och ministeriernas kontakter. Identifierings- och bakgrundsuppgifterna uppdateras efter behov, men uppgifterna om verksamheten ska enligt förslaget uppdateras minst en gång om året. Innan enheterna lämnar information ska de underrättas om vilken information som kommer att offentliggöras och att de i vissa specifika fall kan begära att deras information hemlighålls.

Enligt *artikel 10.7* ska medlemsstaterna säkerställa att registrerade enheter kan begära att den registeransvariga myndigheten avför dem från registret om deras verksamhet inte längre omfattas av direktivets tillämpningsområde eller om de är skyldiga att registrera sig i ett annat nationellt register. Myndigheten ska behandla begäran inom fem arbetsdagar och avföra enheten från registret om den anser att villkoren för avförandet uppfylls. Beslutet ska omfattas av ändringssökande. Omprövning ska kunna begäras i beslutet och det ska kunna överklagas hos domstol.

Enligt *artikel 10.8* ska alla anmälningar och begäranden i samband med registreringen kunna göras elektroniskt och utan kostnad.

Enligt *artikel 10.9* ska kommissionen kunna anta delegerade akter för att ändra förteckningen över information i bilaga I, om det krävs för att säkerställa att regleringens syften uppnås till exempel på grund av förändringar i intresserepresentationsverksamheten.

I *punkterna 1–3 i artikel 11* finns närmare bestämmelser om registreringsförfarandet. Den registeransvariga myndigheten ska inom fem arbetsdagar från att ha mottagit en anmälan om registrering kontrollera anmälan och utifrån kontrollen antingen föra in enheten i registret eller informera enheten om fel eller brister i anmälan. Den registeransvariga myndigheten ska behandla ärenden som gäller komplettering av bristfälliga anmälningar inom fem arbetsdagar från mottagandet av anmälan. I samband med registreringen ska enheten tilldelas ett unikt europeiskt intresserepresentationsnummer (EIRN-nummer) samt få en digital kopia av informationen i det nationella registret. Närmare bestämmelser om EIRN-numrets format finns i bilaga II till förslaget.

I *punkterna 4–6 i artikel 11* finns närmare bestämmelser om registreringsförfarandet för gränsöverskridande enheter. Enligt förslaget ska den registeransvariga myndigheten inom fem arbetsdagar efter en ny registrering informera alla de nationella myndigheterna i medlemsstater där enheten har uppgett att den bedriver intresserepresentationsverksamhet. De nationella myndigheterna ska också informeras om en registrerad enhet uppger att den börjar bedriva intresserepresentationsverksamhet i nya medlemsstater. Underrättelsen ska innehålla namnet på den enhet som bedriver intresserepresentationsverksamhet, dess EIRN-nummer och en länk till de nationella registeruppgifterna. De registeransvariga myndigheterna i de medlemsstater som underrättats ska föra in enheten i registret inom fem arbetsdagar från underrättelsen utan att enheten underställs några ytterligare registreringskrav.

Enligt *artikel 11.7* ska medlemsstaterna säkerställa att åtgärder i enlighet med punkterna 1–5 i artikel 11 som gäller registreringsförfarandet, inbegripet en vägran att föra in en uppgift i

registret eller att utfärda ett EIRN-nummer, ska kunna bli föremål för administrativ och rättslig prövning.

I *punkterna 8–9 i artikel 11* finns bestämmelser om tillsynen över underlåtenhet att fullgöra registreringsskyldigheterna. Om en myndighet som ansvarar för tillsynen över registret misstänker att en enhet som bedriver intresserepresentationsverksamhet har underlåtit att registrera sig får den uppmana den misstänkta enheten att lämna den information som är nödvändig för att fastställa om enheten är skyldig att registrera sig. Vid misstankar om att skyldigheter har åsidosatts vid registreringen får tillsynsmyndigheten för att utreda misstanken begära att enheten lämnar den behövliga information som enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet enligt artikel 7 ska dokumentera. Tillsynsmyndighetens begäran ska innehålla en redogörelse för skälen till utredningen, vilken information som begärs samt information om sökande av ändring. Den enhet som misstänks ha åsidosatt sina skyldigheter ska inom tio arbetsdagar lämna den information som begärs. Begäran ska kunna bli föremål för rättslig och administrativ prövning i den begärande tillsynsmyndighetens medlemsstat.

Enligt *punkterna 1–2 i artikel 12* ska den information som registreras offentliggöras öppet för allmänheten med undantag för närmare kontaktuppgifter till den registrerade enheten samt personuppgifter om en fysisk person som denna utsett till sin rättsliga företrädare. Också EIRN-numret, registreringsdagen och tidpunkten för den senaste uppdateringen av de offentliga registerinformationen ska framgå av det offentliga registret. De ekonomiska uppgifter som enheten har uppgett offentliggörs enligt tabellen i bilaga III. Den offentliga informationen ska presenteras i ett format som är lättillgängligt, maskinläsbart, väl synligt och användarvänligt, inbegripet genom användning av ett okomplicerat språk. Informationen ska göras tillgänglig på minst ett officiellt språk i registreringsmedlemsstaten och på ett officiellt unionsspråk som största möjliga antal unionsmedborgare har allmänna färdigheter i.

Enligt *punkterna 3–6 i artikel 12* kan de registrerade enheterna begära att den information som ska registreras inte offentliggörs. Myndigheten ska helt eller delvis begränsa offentligheten i fall där offentliggörandet skulle utsätta en enskild person för en kränkning av dennes grundläggande rättigheter, i synnerhet de rättigheter som skyddas enligt artiklarna 1, 2, 3, 4 eller 6 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Beslutet att begränsa offentligheten ska kunna överklagas till domstol. Dessutom ska medlemsstaterna säkerställa tillräckliga övriga rättsmedel, inbegripet en rimlig behandlingstid. Medlemsstaterna ska också säkerställa att informationen inte blir offentlig förrän ärendet har avgjorts slutgiltigt. När ärendet avgjorts slutgiltigt ska det framgå av den offentliga informationen om offentligheten för de aktuella registreringsuppgifterna helt eller delvis har begränsats.

Enligt *artikel 13* i förslaget ska medlemsstaterna offentliggöra och till kommissionen översända en rapport som innehåller ett sammandrag av den information som lämnats av enheter som är registrerade i de nationella registren. På grundval av dessa uppgifter ska kommissionen varje år offentliggöra en sammanfattning som gäller hela unionen och en förteckning över alla de tredjeländer för vilkas räkning intresserepresentationsverksamhet har bedrivits under året till ett värde av mer än 8,5 miljoner euro. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att ändra förteckningen över information som medlemsstaterna ska rapportera, om det behövs för att sammanfattningen ska kunna upprättas.

Enligt *artikel 14* i förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att registrerade enheter lämnar sitt EIRN-nummer till offentliga tjänstemän och beslutsfattare som de har kontakt med i sin intresserepresentationsverksamhet. Underleverantörer ska lämna den huvudsakliga uppdragstagarens EIRN-nummer.

Tillsyn och säkerställande av efterlevnad (kapitel 3)

Enligt *punkterna 1–7 i artikel 15* ska medlemsstaterna utse registeransvariga myndigheter och tillsynsmyndigheter för de nationella registren, fastställa uppgiftsfördelningen och samarbetet mellan dem och säkerställa att de har tillräckliga resurser för att sköta de föreslagna uppgifterna. Tillsynsmyndigheternas befogenheter ska begränsas till att endast gälla de enheter som är skyldiga att registrera sig i de register som de övervakar. Medlemsstaterna ska också säkerställa att tillsynsmyndigheten är oberoende när den utövar sin funktion som registerövervakare.

Enligt *punkterna 8–9 i artikel 15* ska de myndigheter som utses av medlemsstaterna också säkerställa att inga negativa konsekvenser i form av exempelvis stigmatisering uppstår för de registrerade enheterna till följd av registreringen eller myndigheternas verksamhet. Myndigheterna ska också offentliggöra information och förklaringar om tillämpningen av direktivet samt det material som publicerats av den rådgivande gruppen enligt artikel 19.

Enligt *artikel 15.10* i förslaget ska medlemsstaterna senast ett år efter ikraftträdandet underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om de behöriga nationella myndigheter som utsetts. Kommissionen ska offentliggöra en förteckning över behöriga nationella myndigheter.

Enligt *artikel 16* ska medlemsstaterna föreskriva detaljerat om de nationella myndigheternas begäranden om information från registrerade enheter och om de relaterade rättigheterna att få information. Med undantag av utredningar av underlåtenhet och åsidosättanden enligt artikel 11.8 och 11.9 ska rätten att få information begränsas till uppgifter enligt artikel 7 och endast när beloppet som använts för intresserepresentationsverksamhet överstiger de gränsvärden i euro som anges i förslaget. Begäran får endast göras av den myndighet som ansvarar för tillsynen över registret i fråga, men den myndigheten får lämna ut uppgifterna till andra tillsynsmyndigheter. Begäran ska innehålla grunderna för begäran om information, information om vilken dokumentation som begärs samt information om sökande av ändring. Den registrerade enheten ska lämna den begärda informationen inom tio arbetsdagar. Den registrerade enheten ska dock kunna överklaga begäran till en domstol. Kommissionen ges befogenhet att anta delegerade akter för att ändra de finansiella gränsvärden som begränsar rätten att få information, om det behövs för att säkerställa att regleringens syften uppnås.

Enligt *artikel 17* och *artikel 18* ska medlemsstaterna säkerställa att tillsynsmyndigheternas gränsöverskridande samarbete fungerar. Tillsynsmyndigheterna är skyldiga att underrätta om överträdelsemisstankar som gäller enheter som omfattas av en annan tillsynsmyndighets behörighet i en annan medlemsstat. I sådana fall ska den tillsynsmyndighet som mottagit underrättelsen om en överträdelse inom en månad svara den tillsynsmyndighet från vilken underrättelsen mottogs och informera om vidtagna åtgärder eller vid behov be om ytterligare information. De får endast begära information som lämnats av en registrerad enhet i enlighet med artikel 10.4 samt analyser som en tillsynsmyndighet i en annan medlemsstat har utfört på grundval av denna information. Tillsynsmyndigheterna ska också på begäran ge kommissionen aggregerade uppgifter på grundval av den information som lämnats av registrerade enheter i enlighet med artikel 10.4. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 om administrativt samarbete genom informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG (IMI-förordningen) tillämpas på det administrativa samarbetet och utbytet av information mellan de behöriga myndigheterna och kommissionen. Vid behandling av personuppgifter ska medlemsstaternas tillsynsmyndigheter vara personuppgiftsansvariga i den mening som avses i artikel 4.7 i förordning (EU) 2016/679. Kommissionen ska vara personuppgiftsansvarig i den mening som avses i artikel 3.8 i förordning (EU) 2018/1725 med avseende på sin egen uppgiftsbehandling.

Enligt *artikel 19* i förslaget ska kommissionen inrätta en rådgivande grupp med företrädare för medlemsstaternas tillsynsmyndigheter. Kommissionen ska vara ordförande och ansvara för sekretariatet. Företrädare för Europaparlamentet eller för staterna i Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA) får inbjudas att delta i den rådgivande gruppens möten som observatörer. Den rådgivande gruppen ska bland annat underlätta utbyte och delning av information och bästa praxis, särskilt granska behoven hos mikroföretag samt små och medelstora företag, ge råd om rekommenderade format för offentliggörandet av aggregerade uppgifter i enlighet med artikel 13, rapportera eventuella skillnader i tillämpningen av direktivet till kommissionen samt ge råd i tekniska frågor om registren.

Enligt *artikel 20 och artikel 21* i förslaget ska medlemsstaterna säkerställa att det är förbjudet att medvetet och avsiktligt delta i verksamhet vars syfte eller verkan är att kringgå de skyldigheter som fastställs i direktivet. Medlemsstaterna ska också säkerställa att visseblåsårdirektivet (EU) 2019/1937 tillämpas på rapportering av misstänkta överträdelser och skydd för personer som rapporterar dem.

Enligt *artikel 22* ska medlemsstaterna fastställa regler om sanktioner som ska åläggas för underlåtenhet att fullgöra skyldigheterna enligt förslaget, och om lämpliga rättsmedel i anslutning till dem. Sanktionerna ska vara begränsade till administrativa straffavgifter. I förslaget anges som övre gräns för ekonomiska sanktioner för företag en (1) procent av det föregående räkenskapsårets globala årliga omsättning, för andra juridiska personer en (1) procent av den juridiska personens årsbudget enligt det senaste avslutade räkenskapsåret och för fysiska personer 1 000 euro. Innan den ålägger sanktioner ska tillsynsmyndigheten utfärda en varning eller en reprimand till den berörda enheten, med undantag för situationer där en enhet medvetet försöker kringgå regleringen och därmed bryter mot skyldigheten enligt artikel 20.

Slutbestämmelser (kapitel 4)

Enligt *artikel 23* ges kommissionen befogenhet att anta delegerade akter som avses i artiklarna 10.9, 13.3 och 16.9 tills vidare från och med den dag som direktivet träder i kraft.

I *artikel 24* föreslås tillägg till artikel 2 i visseblåsårdirektivet (EU) 2019/1937 och bilagan till det direktivet, för att de system som införts genom visseblåsårdirektivet ska kunna användas för rapportering av misstänkta överträdelser och för att skydda rapporterande personer. Ändringen utvidgar det materiella tillämpningsområdet för visseblåsårdirektivet så att det börjar gälla även regler för den inre marknaden som rör transparens och god förvaltning. Den föreslagna bestämmelsen är den första som utvidgar visseblåsårdirektivets materiella tillämpningsområde.

Artikel 25 innehåller rapporterings- och översynsskyldigheter för kommissionen. Medlemsstaterna måste lämna kommissionen de uppgifter den begär för att den ska kunna uppfylla dessa skyldigheter.

Enligt *artikel 26* ska medlemsstaterna senast 18 månader efter ikraftträdandet sätta i kraft de lagar och andra författningar som är nödvändiga för att följa direktivet. Kommissionen ska genast underrättas om åtgärderna.

2.2 Förslaget om IMI- och SDG-förordningarna

Kommissionens förslag av den 12 december 2023 om IMI- och SDG-förordningarna (COM(2023) 636 final) är av teknisk natur. Genom förslaget ändras Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1024/2012 (IMI-förordningen) om administrativt samarbete genom

informationssystemet för den inre marknaden och om upphävande av kommissionens beslut 2008/49/EG. Avsikten är att medlemsstaternas behöriga myndigheter ska kunna samarbeta och utbyta information genom ett informationssystem. Genom förslaget till förordning ändras också Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1724 (den så kallade SDG-förordningen) om inrättande av en gemensam digital ingång för tillhandahållande av information, förfaranden samt hjälp- och problemlösningstjänster och om ändring av förordning (EU) nr 1024/2012. Enligt förslaget ska medlemsstaternas behöriga myndigheter i fortsättningen kunna utbyta information genom den gemensamma digitala ingången enligt vad som föreskrivs i artikel 11.4, artikel 16.5 och 16.6, artikel 17.2, 17.4 och 17.5 samt artikel 18 i det föreslagna direktivet om transparens kring intresserepresentation för tredjeländers räkning.

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritets- och proportionalitetsprinciperna

3.1 Rättslig grund

Direktivförslagets rättsliga grund är artikel 114 i FEUF. Enligt den artikeln kan Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet anta åtgärder för tillnärmning av sådana bestämmelser i lagar och andra författningar i medlemsstaterna som syftar till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Rådet fattar beslut i ärendet med kvalificerad majoritet. EU-domstolen har av hävd ansett att en rättsakt kan antas med stöd av artikel 114 i FEUF endast ”om det av rättsakten objektivt framgår att den syftar till att förbättra villkoren för upprättandet av den inre marknaden och dess funktion”.

Kommissionen anser att artikel 114 i FEUF är den lämpliga rättsliga grunden för direktivförslaget, eftersom harmoniseringen åtgärdar sådana skillnader mellan medlemsstaternas bestämmelser som utgör ett hinder för gränsöverskridande intresserepresentationsverksamhet. Enligt kommissionen tryggar förslaget också unionens demokratiska värden enligt artikel 2 i FEU genom att stärka integriteten hos medlemsstaternas och unionens demokratiska institutioner. Det främsta syftet med förslaget är ändå enligt kommissionen att förbättra villkoren för den inre marknads funktion. Lagstiftningsinstrumentet är ett direktiv om gemensamma standarder för transparens och ansvarsutkrävande för intresserepresentationstjänster som styrs eller betalas från tredjeländer. Enligt kommissionen måste en ändringsakt ha samma rättsliga grund som den rättsakt som ändras. Därmed har förordningsförslaget samma rättsliga grund som IMI- och SDG-förordningarna, det vill säga artikel 114 i FEUF.

Statsrådet bedömer att direktivförslaget kan anses minska hindren för gränsöverskridande intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning och öka den inre marknads enhetlighet i fråga om transparenskrav. Dessutom kan man med hjälp av förordningsförslaget använda sig av de samarbetsverktyg och digitala portaler som utvecklats på unionsnivå för den inre marknaden, vilket främjar genomförandet av det föreslagna direktivet. Båda förslagen har därmed en koppling till att upprätta den inre marknaden och få den att fungera. Dessa faktorer talar för artikel 114 i FEUF som förslagets rättsliga grund. Frågor som gäller transparens vid intresserepresentation handlar dock inte uteslutande om den inre marknaden. Åtgärderna enligt det föreslagna direktivet syftar till att säkerställa att enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning ska uppfylla samma transparenskrav oavsett medlemsstat. Därmed förefaller förslaget också syfta till att förbättra den europeiska demokratins resiliens och medborgarnas tillgång till information samt till att bekämpa hybridpåverkan. Statsrådet att det finns skäl att ägna uppmärksamhet åt direktivförslagets rättsliga grund och huruvida den är tillräcklig när förhandlingarna framskrider.

3.2 Subsidiaritetsprincipen och proportionalitetsprincipen

Kommissionen bedömer att direktivförslaget mål inte kan uppnås tillräckligt väl endast genom medlemsstaternas åtgärder, utan att de kan uppnås bättre på unionsnivå. Därför bedömer kommissionen att förslaget till direktiv är förenligt med subsidiaritetsprincipen. Kommissionen betonar att fenomenets multinationella och gränsöverskridande karaktär innebär att endast åtgärder på EU-nivå kan förhindra att luckor i regleringen uppstår och regleringen kringgås. Kommissionen bedömer att intresserepresentation för tredjeländers räkning skulle kunna styras till medlemsstater med betydande brister i regleringen om det saknas bestämmelser på EU-nivå. Därmed räcker enbart nationella åtgärder inte för att öka transparensen i intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning, utan åtgärderna måste genomföras på EU-nivå. Kommissionen påpekar också att det i vissa medlemsstater pågår projekt i anslutning till registrering av tredjeländers intresserepresentation, där målen, proportionaliteten och rättsmedlen avviker avsevärt från direktivförslaget. Kommissionen anser att det genom EU-åtgärder kan säkerställas att transparens- och registreringskyldigheterna vid intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning är ändamålsenliga och proportionerliga och respekterar de grundläggande fri- och rättigheterna. När det gäller förordningsförslaget förenlighet med subsidiaritetsprincipen hänvisar kommissionen till den bedömning som gjorts i samband med direktivförslaget. Enligt statsrådets bedömning är såväl förordningsförslaget som direktivförslaget förenliga med subsidiaritetsprincipen.

Enligt kommissionen ska man vid bedömningen av proportionalitetsprincipen beakta att direktivets tillämpningsområde har begränsats till endast intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för tredjeländers räkning. Enligt kommissionen syftar direktivförslaget inte till att förhindra intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning, utan till att fastställa exakta, ändamålsenliga och harmoniserade transparenskrav på EU-nivå. Kommissionen betonar också att bland annat strukturella bidrag och donationer från tredjelandsenheter inte omfattas av tillämpningsområdet om de inte är förenade med ett villkor att bedriva intresserepresentationsverksamhet. Enligt kommissionen innehåller direktivförslaget också tillräckliga rättsmedel och åtgärder för att förhindra stigmatisering till följd av registreringen. Kommissionen betonar också att myndigheternas tillsynsbefogenheter och rätt till information är proportionerliga. Kommissionen bedömer att förordningsförslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen eftersom syftet är att utnyttja befintliga it-verktyg och portaler i stället för att inrätta nya. Därmed anser kommissionen att förslaget inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen.

Nämnden för lagstiftningskontroll gav ett yttrande (SEC(2023) 637) om direktivförslaget och påpekar där att förslaget delvis bristfälligt beskriver förhållandet mellan målsättningarna och åtgärdsförslagen. Statsrådet anser att dessa brister delvis påverkar bedömningen av direktivförslaget proportionalitet eftersom det inte helt framgår av målen, definitionerna och tillämpningsområdet hurdana enheter som ska registreras. När proportionaliteten bedöms måste man ta hänsyn till direktivförslaget möjliga konsekvenser för tillgodoseendet av yttrandefriheten, mötesfriheten och andra grundläggande fri- och rättigheter samt för civilsamhällets verksamhetsförutsättningar. Därmed måste direktivförslaget proportionalitet bedömas under förhandlingarnas gång, när målen, definitionerna och tillämpningsområdet har preciserats. När proportionaliteten bedöms bör man också beakta direktivförslaget eventuella skadliga konsekvenser, såsom potentiell stigmatisering av enheter som registreras samt förhandsregistreringens och den administrativa bördans effekter på verksamhetsförutsättningar. Statsrådet anser att förordningsförslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen.

3.3 Delegering av befogenheter

Enligt kommissionen måste man för att kunna ändra gränsvärdena för begäran om information, förteckningen över vilken information som ska lämnas i samband med registreringen och förteckningen över information i de rapporter som offentliggörs av medlemsstaterna ge kommissionen de i artiklarna 10.9, 13.3 och 19.9 avsedda befogenheterna att med stöd av delegering anta delegerade akter i enlighet med artikel 290 i FEUF. Särskilt de ändringar som avses i artikel 10.9 och 16.9 kan enligt statsrådets uppfattning inriktas på registreringsuppgifternas innehåll och myndigheternas rätt att få information på ett sätt som ändrar den grundläggande aktens karaktär alltför mycket och gör regleringen svårförutsägbar. Därför behöver den föreslagna delegeringen av befogenheter till kommissionen bedömas närmare i den fortsatta behandlingen.

4 Förslagets konsekvenser

Kommissionen har gjort en konsekvensbedömning av projektet.

4.1 Enheter som bedriver intresserepresentation för tredjeländers räkning

Harmoniserade transparens- och registreringskrav för intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för tredjeländers räkning minskar enligt kommissionen de kostnader som följer av fragmenterad lagstiftning och osäkerhet, vilket underlättar tillhandahållandet av gränsöverskridande tjänster genom att marknadens funktion stabiliseras och harmoniseras. Kommissionen anser att den administrativa bördan för enheter som verkar på en gränsöverskridande marknad kan minskas något genom att man minskar särskilt behovet av flerfaldig registrering och harmoniserar rapporterings- och informationslagringskraven. Kommissionen bedömer att detta kan hjälpa små och medelstora företag att utvidga sin verksamhet så att marknaden utvecklas på EU-nivå.

Enligt kommissionens bedömning finns för närvarande i medlemsstaterna totalt cirka 712–1 068 enheter som kan bedömas bedriva intresserepresentationsverksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för tredjeländers räkning. I Finland bedömer kommissionen att det finns cirka 22–33 sådana enheter. Även i Sverige och Danmark bedöms det finnas ungefär lika många enheter som omfattas av tillämpningsområdet. Kommissionen bedömer att 65 procent av enheterna är verksamma i Frankrike, Tyskland och Italien. Inom EU finns cirka 512–728 enheter som bedriver gränsöverskridande intresserepresentationsverksamhet, varav 16–24 enheter i Finland. Trots att kommissionens uppskattning av antalet enheter bör tas med viss reservation ger den en uppfattning om antalet enheter inom EU som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning, och gör det lättare att förstå proportionerna av lagstiftningsåtgärdernas konsekvenser (jfr bedömningarna i beredningen av det nationella öppenhetsregistret, RP 98/2022 rd, s. 6–10).

Kommissionen bedömer att bestämmelserna också medför administrativa kostnader för enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet. För det första handlar det om kostnader vid lagens ikraftträdande, då många enheter blir tvungna att sätta sig in i skyldigheterna som bestämmelserna medför. Kommissionen anser att de flesta enheter endast behöver bekanta sig ytligt med ämnet. Detta medför engångskostnader på cirka 71 000 000–213 000 000 euro, eller 20–60 euro per enhet. Enheter med verksamhet som kan falla inför regleringens tillämpningsområde måste ägna mer tid åt att granska lagtexten. Till den delen uppskattar kommissionen att det uppstår engångskostnader på cirka 57 000–256 000 euro, eller 80–240 euro per enhet. Enheter med verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet kommer också att orsakas permanenta administrativa kostnader för registrerings- och informationslagringsrelaterade skyldigheter utöver kostnaderna för att sätta sig in i bestämmelserna. Kommissionen bedömer att dessa kostnader totalt uppgår till 590 000–3 500

000 euro årligen, vilket innebär cirka 5 900 000–35 000 000 euro under en tioårsperiod. För varje enskild enhet uppskattas de årliga kostnaderna till cirka 828–3314 euro, med lägre kostnader för mindre enheter och högre kostnader för större. Enligt kommissionens bedömning utgör mikroenheter och små enheter (organisationer med färre än 10 anställda) cirka 97 procent av föremålen för regleringen. Kommissionen anser ändå att det är motiverat att inkludera mikroenheterna och de små enheterna i tillämpningsområdet eftersom deras roll är så central. Därmed skulle den genomsnittliga kostnaden för en enhet vara cirka 862 euro enligt kommissionens bedömning.

Enheter som tillhandahåller tjänster för såväl tredjeländer som andra aktörer kan dock drabbas av en större administrativ börda om förslaget inte kan genomföras som en del av de nationella öppenhetsregistren, vilket betyder att inga synergifördelar uppstår. Exempelvis i Finland skulle enheterna bli tvungna att rapportera tjänster för vanliga kunder till öppenhetsregistret och verksamhet som tillhandahålls tredjeländsenheter till ett register enligt förslaget.

Utöver administrativa kostnader medför förslaget åtminstone vissa konsekvenser för enheternas förmåga att bedriva intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning. Delvis är konsekvenserna motstridiga eftersom registreringen och transparensen dels kan öka verksamhetens legitimitet, vilket gör det lättare att bedriva den, dels vara förknippad med en risk för att verksamheten stigmatiseras, vilket i sin tur avsevärt kan försämra enheternas förmåga att bedriva intresserepresentation (så kallad chilling effect). De registrerade enheternas karaktär och mål kommer att avgöra vilka konsekvenser registret har för enheternas verksamhet. Om enheter som endast bedriver godtagbar verksamhet registrerar sig kan registret antas förbli relativt neutralt. Om det däremot innehåller enheter som också bedöms bedriva påverkan som kategoriseras som negativ (till exempel hybridpåverkan) förändras registrets karaktär och kan skada de registrerade enheternas image och förmåga att påverka. I bedömningen bör man också ta hänsyn till att det kan förekomma betydande skillnader mellan medlemsstaterna i fråga om vilka värden och mål som betraktas som godtagbara och vilka som inte gör det. Detta har särskilt oroat människorättsaktörer som företräder olika minoriteter och som fått uppleva att deras verksamhetsfält i vissa medlemsstater börjat naggas i kanterna. Kommissionen har försökt förhindra negativa konsekvenser av registret genom fullständig harmonisering av reglerna och objektivitetsskyldigheter för medlemsstaterna. Under förhandlingarna bör man dock bedöma om dessa åtgärder fungerar och är tillräckliga. Registrets karaktär kommer också i hög grad att bero på om det kombineras med ett traditionellt lobbyregister, så att olika enheter inte framträder på samma sätt, eller om det blir ett separat register.

4.2 Konsekvenser för myndigheterna

Medlemsstaterna ska inrätta nationella register för intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning, utse ansvariga myndigheter för registren och övervaka att enheter som omfattas av tillämpningsområdet fullgör skyldigheterna i förslaget (bland annat registrering och bevarande av dokumentation). Dessutom ska medlemsstaternas myndigheter också delta i en rådgivande grupp på unionsnivå och i det administrativa samarbetet mellan behöriga nationella myndigheter. För att begränsa den administrativa bördan ska informationsutbytet mellan de nationella myndigheterna och mellan myndigheterna och kommissionen ske via informationssystemet för den inre marknaden (IMI). Inga skyldigheter uppstår dock för nationella beslutsfattare eller myndigheter som är föremål för intresserepresentationsverksamhet.

De medlemsstater som inte för närvarande har nationella öppenhetsregister (12 medlemsstater: Belgien, Bulgarien, Kroatien, Tjeckien, Danmark, Estland, Ungern, Lettland, Malta, Portugal, Slovakien och Sverige) måste enligt kommissionens bedömning utveckla och verkställa en helt

ny regleringshelhet och inrätta ett register. Här ingår att utveckla ett nationellt, offentligt tillgängligt register, inrätta det och fortlöpande upprätthålla det samt inrätta relevanta behöriga myndigheter. De medlemsstater som har nationella öppenhetsregister (15 medlemsstater: Österrike, Cypern, Finland, Frankrike, Tyskland, Grekland, Irland, Italien, Litauen, Luxemburg, Nederländerna, Polen, Rumänien, Slovenien och Spanien) kan enligt kommissionen genomföra kraven i förslaget i sina nuvarande regelverk och system. Kommissionen bedömer att ändringarnas omfattning beror på de nuvarande nationella systemens särdrag.

Kommissionen har inte kunnat bedöma engångskostnaderna för det tekniska genomförandet av registren. Kommissionen uppskattar att det tekniska systemunderhållet permanent kommer att kosta cirka 65 000–85 000 euro per år för var och en av de 12 medlemsstater som inte har något befintligt register. Under en tioårsperiod betyder det cirka 585 000–27 000 000 euro. När det gäller de 15 medlemsstater som har befintliga register bedömer kommissionen att det tekniska underhållskostnaderna inte kommer att öka märkbart jämfört med nuläget. Statens revisionsverk är tillsynsmyndighet för det nationella öppenhetsregistret och därmed också den tillsynsmyndighet som avses i direktivet, om förslaget genomförs antingen helt eller delvis i samband med öppenhetsregistret.

Det nationella öppenhetsregistret kostade cirka 500 000 euro och medför dessutom löpande kostnader på 40 000 euro per år. Enligt statens revisionsverks aktuella bedömning är det utmanande att införliva förslaget i den gällande lagstiftningen om öppenhetsregistret (förhållandet mellan direktivet och lagen om öppenhetsregistret behandlas närmare i avsnitt 4.4). Det förekommer begreppslika skillnader mellan direktivet och den nationella lagstiftningen som bör beaktas under beredningen. Dessutom finns skillnader mellan den information som ska lämnas om verksamhet enligt direktivet och de uppgifter som ska anmälas till öppenhetsregistret. Tekniskt sett är det däremot möjligt att kombinera registeruppgifterna i en och samma tjänst. Webbtjänsten för öppenhetsregistret är flexibel och kan byggas ut med en särskild avdelning för den reglering som föreslås i utkastet. Det går också att skapa kopplingar mellan olika helheter i registeruppgifterna. De legislativa lösningarna återspeglas märkbart på rapporteringsplattformen och genomförandet. Kostnadseffekten beror alltså givetvis på den legislativa ramen. Kommissionens bedömning att medlemsstater som redan har ett nationellt register inte kommer att ha några betydande kostnader för det tekniska underhållet av systemet stämmer inte nödvändigtvis för Finlands del. I Finland kan det aktuella förslaget medföra kostnader för tekniskt genomförande och underhåll som rentav är jämförbara med kostnaderna för det nationella öppenhetsregistret, beroende på hur registreringen och rapporteringen enligt direktivet tekniskt genomförs.

Kommissionen bedömer att kostnaderna för att säkerställa ett lämpligt förvaltnings-, övervaknings- och verkställighetssystem för hela unionens del ligger på cirka 565 000–848 000 euro per år och 5 650 000–8 480 000 euro under en tioårsperiod. I genomsnitt är den årliga kostnaden per medlemsstat cirka 21 000–31 000 euro eller under tio år 210 000–310 000 euro. Enligt kommissionens bedömning ligger de årliga kostnaderna i Finland nära genomsnittet. Statens revisionsverk behöver cirka 2,5 årsverken för uppgifterna i anslutning till det nationella öppenhetsregistret, vilket kostar cirka 180 000 euro per år. Men hänsyn till statens revisionsverks grundlagsenliga ställning och uppgift täcks de administrativa kostnaderna för öppenhetsregistret fullt ut med ett särskilt anslag. Om statens revisionsverk anvisas uppgifter av denna omfattning måste de extrakostnader som förslaget medför, och som statens revisionsverk för närvarande uppskattar bli lika stora som de kostnader som öppenhetsregistret medförde, täckas fullt ut i enlighet med den etablerade konstitutionella grunden. Liksom det nationella öppenhetsregistret kan också förslaget medföra kostnader för andra myndigheter, till exempel för dataombudsmannen. Beslut om den nationella finansieringen fattas i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna och statsbudgeten.

Kommissionen bedömer att förslaget också medför fördelar för myndigheterna, till exempel ökad förståelse av och medvetenhet om fenomenen. Kommissionen anser att medlemsstaternas samarbete kring övervakningen av fenomenet måste intensifieras även om de föreslagna verktygen inte nödvändigtvis räcker till för att övervaka egentlig önskad hybridverksamhet. Enligt kommissionen kan förslaget öka den offentliga sektorns förtroende för enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning. Dessutom anser kommissionen att förslaget stöder digitaliseringen såväl inom medlemsstaterna som i samarbetet mellan dem. Enligt kommissionens bedömning kan förslaget också ha indirekta konsekvenser för bekämpningen av korruption.

Kommissionen bedömer att förslagets konsekvenser för EU:s budget kan uppgå till 2,5 miljoner euro 2024–2027. Kostnaderna inbegriper de administrativa kostnaderna för kommissionen, cirka 2,2 miljoner euro, och kostnaderna för den utvidgade användningen av systemet IMI, cirka 0,3 miljoner euro. Enligt kommissionens förslag ska personalkostnaderna i princip täckas under rubriken 7 ”Administrativa utgifter”, medan kostnaderna för utvidgningen av IMI-systemet ska täckas av programmet för medborgare, jämlikhet, rättigheter och värden, rubrik 2b.

4.3 Andra samhällseliga konsekvenser

Förslaget utvidgar möjligheterna för medlemsstaternas medborgare att få information om intresserepresentationsverksamhet som bedrivs av tredjeländer inom hela EU. Det nationella öppenhetsregistret omfattar för närvarande inhemska och utländska aktörer som bedriver lobbyverksamhet gentemot riksdagen och ministerierna (med undantag för officiella representanter för stater och internationella mellanstatliga organisationer), men deras bakgrundsfinansiering och eventuella kopplingar till tredjeländer framgår inte. Tillämpningsområdet för det nationella öppenhetsregistret omfattar för närvarande inte heller lobbyverksamhet som finländska aktörer tillhandahåller för främmande staters officiella representanter. Avgränsningen blev också föremål för viss diskussion när riksdagen behandlade lagen om öppenhetsregistret (se justitieministeriets genmäle EDK-2023-AK-9404, s. 33). Förslaget ökar alltså allmänhetens tillgång till information också ur det nationella öppenhetsregistret.

Kommissionen bedömer att ett förslag som inkluderar transparenskyldigheter kan ha konsekvenser i form av en chilling effect för privata enheters vilja att bedriva intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning (behandlas närmare i avsnitt 4.1). Kommissionen bedömer också att utövandet av yttrandefriheten kan begränsas för aktörer med direkta kopplingar till tredjeländer, till exempel privata enheter som kontrolleras av tredjeländer. Kommissionen bedömer att förslaget påverkar rätten till privatliv och skydd av personuppgifter, föreningsfriheten, friheten för konsten och vetenskapen, yttrandefriheten och näringsfriheten (konsekvenserna för det grundläggande fri- och rättigheterna behandlas i avsnitt 5). Kommissionen anser dock att förslaget kan anses vara lämpligt eftersom målen är ändamålsenliga och villkoren för inskränkning av de grundläggande fri- och rättigheterna uppfylls (konsekvenserna för de grundläggande och mänskliga rättigheterna behandlas närmare i avsnitt 5). Nämnden för lagstiftningskontroll påpekade dock i sitt yttrande att direktivets mål och syfte inte framgår tillräckligt tydligt av förslaget.

Kommissionen har medvetet försökt minska förslagets koppling till bekämpning av hybridpåverkan och på det sättet förebygga stigmatisering av enheter som berörs av förslaget och dess tillämpningsområde. Samtidigt, vilket nämnden för lagstiftningskontroll också påpekar, förblir grunderna för förslagets mål och ändamålsenlighet delvis oklara. Det står klart att förslaget inte endast är en traditionell fråga om den inre marknadens funktion, utan har en väsentlig koppling till demokratins resiliens och bekämpningen av hybridpåverkan. Dessa

frågor accentueras särskilt eftersom förslaget fokuserar uteslutande på intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning och lades fram som en del av paketet till demokratins försvar, som har det uttalade syftet att ingripa i oönskad påverkan från tredjeländer. Det är dock oklart hur väl förslaget, som är inriktat på legitim verksamhet som bedrivs av enheter för tredjeländers räkning, kan förhindra oönskad verksamhet. Ju sämre möjligheterna är att ingripa i sådan verksamhet, det vill säga om registret inte omfattar enheter som bedriver hybridpåverkan eller om den ökade transparensen minskar hybridaktörers verksamhetsmöjligheter, desto viktigare blir det att bedöma stigmatiseringsrisken när förslagets proportionalitet och ändamålsenlighet bedöms. Risken för att verksamheten stigmatiseras är alltså en väsentlig fråga när man bedömer förslaget.

Frågan om stigmatisering är särskilt viktig för de enheter som ska registrera sig (frågan behandlas i avsnitt 4.1), men samtidigt påverkar förslagets och det resulterande registrets anseende också samhället och allmänheten generellt. I praktiken avgör registrets anseende och de enheter som ingår i registret hur man förhåller sig till informationen i registret och hur registret påverkar förtroendet bland allmänheten. Om registret i allmänhetens ögon framträder som en åtgärd som gäller hybridpåverkan riskerar de registrerade enheterna stigmatiseras och registret förefalla ineffektivt i en situation där det trots allt inte kan ge information om enheter som bedriver hybridpåverkan. Ändamålsenligheten med register som fokuserar på tredjeländers intresserepresentation har generellt kritiserats just av den anledningen att de ofta är relativt ineffektiva i bekämpningen av regelrätt hybridpåverkan samtidigt som de medför en betydande risk för att enheter som ingår i registret ska stigmatiseras.

För Finland är en central fråga om förslaget kan införlivas som en del av det nationella öppenhetsregistret. Då kan man bättre försöka bekämpa stigmatisering, och medborgarnas bild av registret blir neutral på det sätt som kommissionen kräver. Men detta löser problemet endast för de medlemsstater som kan införliva förslaget i sina nationella öppenhetsregister. Under beredningen bör man därför ytterligare utreda möjligheten att utvidga tillämpningsområdet till att också gälla andra aktörer, så att medlemsstaternas alla register i enlighet med förslaget blir mer traditionella öppenhetsregister.

Kommissionen har också bedömt att förslaget kan ha potentiella geopolitiska konsekvenser. Tredjeländer kan vidta motåtgärder som skadar EU- och medlemsstatsfinansierade enheters verksamhet i tredjeländer. De enligt förslaget registrerade enheternas verksamhet i tredjeländer kan försvåras eller de kan rentav bli utsatta för fara när de bedriver verksamhet i särskilt instabila högriskländer. På grund av förslagets neutrala karaktär, det begränsade tillämpningsområdet, som i stället för basfinansiering fokuserar endast på finansiering av intresserepresentationsverksamhet, samt enheternas möjlighet att be att deras uppgifter hemlighålls bedömer kommissionen att förslaget inte orsakar några betydande geopolitiska problem. Kommissionen anser också att EU med sitt förslag kan vara en föregångare när det gäller sättet att genomföra register som gäller tredjeländers intresserepresentation.

4.4 Konsekvenser för den nationella lagstiftningen

Genom förslaget införs nya fullständigt harmoniserade transparens- och registreringsskyldigheter för intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för tredjeländers räkning. Kommissionens syfte är att förslaget ska kunna införlivas som en del av det nationella öppenhetsregistret. Om förslaget går vidare utifrån formuleringarna i kommissionens förslag innebär detta med stor sannolikhet ändringar i den nationella lagen om öppenhetsregistret. På

grund av skillnader i registreringsskyldigheterna kan det delvis bli problematiskt att införliva det arrangemang som nu föreslås i det nationella systemet.

De största skillnaderna mellan förslaget och den nationella lagen om öppenhetsregistret är följande:

- Direktivförslaget gäller endast intesserepresentation som är kopplad till tredjeländer, medan det nationella öppenhetsregistret i princip gäller alla aktörers intesserepresentationsverksamhet.
- Det föreslagna direktivets tillämpningsområde omfattar intesserepresentationsverksamhet som riktas mot alla förvaltningsnivåer, medan det nationella öppenhetsregistret endast gäller beredningen och beslutsfattandet i riksdagen och ministerierna.
- Förslagets tillämpningsområde omfattar enligt artikel 3.1 a alla typer av intesserepresentationstjänster som tillhandahålls en tredjelandsenhet, medan lagen om öppenhetsregistret inte gäller påverkansrelaterade konsulttjänster direkt till stater. I det avseendet ändrar förslaget den nuvarande avgränsningen i lagen om öppenhetsregistret, enligt vilken transparensskyldigheterna inte gäller lobbyverksamhet som tillhandahålls officiella representanter för en stat.
- Direktivförslaget gäller såväl juridiska personer som fysiska personer, medan det nationella öppenhetsregistret endast gäller juridiska personer och enskilda näringsidkare.
- Det register som föreslås förefaller fokusera i första hand på registrering av enheter, och den verksamhet som bedrivs beskrivs endast allmänt.
- Enligt direktivförslaget ska registrerade enheter lämna sitt EIRN-nummer när de kontaktar offentliga förvaltningsaktörer i intesserepresentationssyfte. De som registrerar sig i öppenhetsregistret får inget separat registreringsnummer, och lagen om öppenhetsregistret förpliktar inte heller de registrerade att underrätta sina kontakter om att de är registrerade.

Det finns också vissa likheter mellan direktivförslagets tillämpningsområde och det nationella öppenhetsregistrets tillämpningsområde:

- Enligt artikel 3.2 a om direktivets tillämpningsområde ska direktivet inte tillämpas på officiella företrädare för tredjeländer eller mellanstatliga organisationer, såsom diplomater. Enligt artikel 3.2 b omfattar direktivförslagets tillämpningsområde inte heller juridisk rådgivning som inte handlar om intesserepresentation. I dessa avseenden förefaller direktivet vara i linje med de nationella bestämmelserna om öppenhetsregistret.
- Enligt artikel 3.2 c i direktivförslaget omfattar tillämpningsområdet inte olika typer av anknuten verksamhet, såsom catering, tillhandahållande av lokaler och tryckning av broschyrer eller policydokument. Inte heller det nationella öppenhetsregistret gäller denna typ av tjänster, som inte är konsulttjänster inom påverkanskommunikation (såsom tolkning) men som kan ha någon form av koppling till påverkanskommunikation.

Direktivförslaget och det nationella öppenhetsregistrets tillämpningsområden överlappar också delvis:

- Både direktivförslaget och det nationella öppenhetsregistret förefaller täcka verksamhet som inriktas på riksdagen och ministerierna och som bedrivs av juridiska personer och enskilda näringsidkare med verksamhet som har en koppling till ersättningar från tredjeländer. Enligt kommissionens motivering gäller harmoniseringen dock inte transparenskyldigheter för kontakt med offentliga aktörer, utan dessa ska fortsättningsvis fastställas nationellt. Dessutom kan uppgifter om sådana kontakter enligt punkt 1.2 h i bilagan inkluderas i registreringen enligt det föreslagna direktivet. Beroende på hur direktivförslaget införlivas kan de ovannämnda uppgifterna därmed också överföras från det nationella öppenhetsregistret till ett register i enlighet med direktivet. Uppgifterna är ändå i princip desamma, vilket kan anses vara avgörande med tanke på allmänhetens tillgång till information.

Artikel 24 i förslaget, som ändrar visselblåsarorddirektivet så att det tillämpas på rapportering av överträdelser som omfattas av förslaget och på skyddet för rapporterande personer, påverkar det materiella tillämpningsområde som definieras i 2 § 1 mom. i lagen om skydd för personer som rapporterar om överträdelser av EU-rätten och den nationella lagstiftningen (1171/2022). Om det redan har föreskrivits i någon speciallag på nationell nivå om rapporteringsförfaranden för eventuella överträdelser inom detta nya tillämpningsområde för visselblåsarorddirektivet ska sådana bestämmelser eventuellt kompletteras med hänvisningar till visselblåsarlagen (som man gjort till exempel i 12 kap. 3 § i värdepappersmarknadslagen och i 5 § 2 mom. i lagen om företagshemligheter).

Artikel 12.3 i förslaget förutsätter att den gällande nationella lagstiftningens sekretessgrunder och deras omfattning bedöms närmare, och kan kräva att sekretessgrunderna kompletteras till vissa delar.

5 Förslagets förhållande till grundlagen och till de grundläggande och mänskliga rättigheterna

Det föreslagna direktivet är relevant med avseende på grundlagens 2 § 2 mom. som tryggar den enskildes rätt att delta och påverka, 6 § som gäller jämlikhet, 10 § 1 mom. som gäller skydd för privatlivet och skydd för personuppgifter, 10 § 2 mom. som gäller meddelandehemligheten, 11 § som gäller religionsfrihet, 12 § 1 mom. som gäller yttrandefrihet och 12 § 2 mom. som gäller offentlighetsprincipen, 13 § 1 mom. som gäller mötesfrihet, 13 § 2 mom. som gäller föreningsfrihet, 13 § 3 mom. som gäller regleringen av mötes- och föreningsfriheten, 14 § 4 mom. som gäller främjande av rätten att delta, 15 § som gäller egendomsskydd, 16 § 3 mom. som gäller kulturella rättigheter, 18 § 1 mom. som gäller näringsfrihet och 90 § 2 mom. som gäller statens revisionsverks uppgift.

Förhållande till demokratin och rättigheterna att delta

Till demokratin hör enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att den enskilde har rätt att ta del i och påverka samhällets och livsmiljöns utveckling. Bestämmelsen täcker därför till exempel utövande av rösträtten i val och folkomröstningar, andra former av deltagande och påverkan samt verksamhet i medborgarsamhällets frivilliga verksamhet och människornas möjligheter att i sin närmiljö påverka beslut som berör dem själva och deras livsmiljö. Bestämmelsen avser likaså i allmänna ordalag olika former av samarbete mellan människor (RP 1/1998 rd. s. 74).

Enligt 14 § 4 mom. i grundlagen ska det allmänna också främja den enskildes möjligheter att delta i samhällelig verksamhet och att påverka beslut som gäller honom eller henne själv.

Enligt kommissionen är direktivförslaget begränsat till att fastställa gemensamma standarder för transparens och ansvarsutkrävande för intesserepresentation som bedrivs för tredjelandsenheters räkning och som syftar till att påverka beslutsprocessen i unionen. Kommissionen betonar att förslaget inte förbjuder utländsk finansiering och inte på något annat sätt påverkar verksamhetens innehåll. De gemensamma standarderna för transparens och ansvarsutkrävande väntas stärka demokratin genom att öka förtroendet för de offentliga beslutsprocesserna och institutionerna, då man säkerställer insynen i intesserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning och ökar kunskapen om verksamhetens omfattning samt relaterade trender och bakgrundsaktörer. Kommissionen påminner också om att Europarådets Venedigkommission (CDL-AD(2019)002) har angett att allmänheten har ett tydligt intresse av att känna till de lobbyaktörer som har tillgång till den offentliga beslutsprocessen i syfte att utöva inflytande, inbegripet deras finansiella källor, oavsett om de är inhemska eller utländska.

I fråga om det nationella öppenhetsregistret ansåg grundlagsutskottet att registreringsskyldigheten

som gör det möjligt att få information om prioriteringarna i påverkanskommunikation och över huvud taget följa påverkansverksamheten kan anses öka insynen i påverkanskommunikation och beslutsprocesser och stärka individens rätt enligt 2 § 2 mom. i grundlagen att delta i och påverka samhällsutvecklingen. I fråga om det nationella öppenhetsregistret ansåg utskottet också att det var relevant att anmälningsskyldigheten inte gällde privatpersoners kontakter, oorganiserad samhällsaktivitet, partiverksamhet eller påverkanskommunikation som utövas av enskilda näringsidkare och som påminner om enskilda medborgares påverkanskommunikation (GrUU 86/2022 rd). Direktivförslaget kan anses öka allmänhetens tillgång till information om intesserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning på ett betydande sätt. Dessutom gäller den föreslagna registreringsskyldigheten fysiska personer endast då dessa får ersättning eller ekonomisk nytta av den intesserepresentationsverksamhet de bedriver för ett tredjelands räkning.

Förhållande till skyddet för privatlivet och personuppgifter

Kommissionens förslag är relevant med avseende på skyddet för privatliv och personuppgifter enligt 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt den bestämmelsen är vars och ens privatliv, heder och hemfrid tryggade. Skyddet för personuppgifter ingår i det skydd för privatlivet som tryggas i 10 § 1 mom. i grundlagen. Enligt 10 § 1 mom. i grundlagen ska närmare bestämmelser om skydd för personuppgifter utfärdas genom lag. Förslaget är också relevant med avseende på artiklarna 7 och 8 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna. I artikel 7 i stadgan föreskrivs det att var och en har rätt till respekt för sitt privatliv och i artikel 8 att var och en har rätt till skydd av de personuppgifter som rör honom eller henne. Enligt artikel 8.2 i stadgan ska personuppgifter behandlas lagenligt för bestämda ändamål och på grundval av den berörda personens samtycke eller någon annan legitim och lagenlig grund. Var och en har rätt att få tillgång till insamlade uppgifter som rör honom eller henne och att få rättelse av dem. Artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna innehåller motsvarande bestämmelser om vars och ens rätt att åtnjuta respekt för sitt privatliv.

Personuppgifter skyddas framför allt genom EU:s allmänna dataskyddsförordning (EU) 2016/679 och den nationella dataskyddslagen (1050/2018) som preciserar och kompletterar den. Den allmänna dataskyddsförordningen har ett brett tillämpningsområde och tillämpas i princip på all behandling av personuppgifter. På behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer tillämpas dock den så kallade dataskyddsförordningen för EU:s institutioner (EU) 2018/1725. I kommissionens förslag konstateras att den allmänna dataskyddsförordningen tillämpas på medlemsstaternas behandling av personuppgifter inom ramen för direktivförslaget och dataskyddsförordningen för EU-institutioner på kommissionens behandling av sådana uppgifter. Direktivförslagets bestämmelser om nationella register, registrering och offentlighet för registeruppgifter (artiklarna 9–13) är relevanta när det kommer till personuppgifter. Personuppgifter ska behandlas i enlighet med den allmänna dataskyddsförordningen och dataskyddsförordningen för EU:s institutioner, och de allmänna behandlingsprinciperna som bland annat ändamålsbegränsning, uppgiftsminimering, korrekthet, lagringsminimering, integritet och konfidentialitet ska följas.

Om uppgifter om intresserepresentation offentliggörs inskränks rätten till skydd för privatlivet och personuppgifter. Enligt artikel 52.1 i stadgan om de grundläggande rättigheterna får dessa rättigheter endast begränsas om det är motiverat på grund av ett legitimt allmänintresse, om begränsningen står i rätt proportion till det eftersträlvade målet och om den är förenlig med det väsentliga innehållet i rättigheterna. Kommissionen bedömer att offentliggörandet av information om intresserepresentationsverksamhet bidrar till det eftersträlvade målet av allmänintresse (transparens, rättvisa, opartiskhet, demokratiskt ansvarsutkrävande) så att det är möjligt att göra proportionerliga och nödvändiga begränsningar i de aktuella grundläggande rättigheterna. Offentliggörandet av information och den påföljande ökade transparensen bidrar till ett klimat av demokratisk kontroll och ansvarsskyldighet.

Enligt grundlagsutskottet bör tillgodoseendet av skyddet för personuppgifter i framtiden i första hand garanteras med stöd av den allmänna dataskyddsförordningen och den nationella allmänna lag som ska stiftas (GrUU 14/2018 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har konstaterat att det inte ingår i grundlagsutskottets konstitutionella uppdrag att bedöma regleringen av den nationella verkställigheten med avseende på den materiella EU-rätten (se t.ex. GrUU 31/2017 rd, s. 4). Grundlagsutskottet har dock kommenterat förhållandet mellan EU-lagstiftningen och den nationella lagstiftningen. Utskottet har i sin tolkningspraxis ansett det vara viktigt att de krav som följer av de grundläggande och mänskliga rättigheterna beaktas i det nationella handlingsutrymmet till den del EU-lagstiftningen kräver eller möjliggör nationell reglering (GrUU 25/2005 rd). Grundlagsutskottet har understrukit att skyddet för privatlivet och personuppgifter inte har företräde framför andra grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 73/2018 rd, s. 3, GrUU 14/2018 rd, s. 8). Utskottet har särskilt framhåvt balansen mellan handlingars offentlighet och skyddet för personuppgifter (GrUU 22/2008 rd, s. 3).

Enligt kommissionens bedömning är den information som offentliggörs med stöd av artikel 12 begränsad till det som är nödvändigt för att förbättra kunskapen om omfattning, trender och aktörer i intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för tredjeländers räkning. Kommissionen anser att den information som ska registreras definieras tydligt och uttömmande. Enligt kommissionen består största delen av informationen i registret inte av personuppgifter, och dessutom följs dataskyddsförordningens princip om uppgiftsminimering i och med att de personuppgifter som offentliggörs begränsas till det som är nödvändigt för att informera allmänheten om enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning och om anknytande verksamhet. Inte heller personuppgifter som kan anses vara känsliga ska föras in i de nationella registren. Förslaget förefaller också inbegripa tillräckliga rättsmedel, bland annat en möjlighet att i vissa fall begära att information inte offentliggörs samt

en skyldighet att spara loggar för att övervaka att åtkomsten till personuppgifter är lagenlig och för att säkerställa sådana uppgifters integritet och skydd.

I den fortsatta beredningen bör man säkerställa att de föreslagna bestämmelserna garanterar de rättigheter som tryggas i 10 § grundlagen på ett sätt som kan betraktas som godtagbart inom ramen för systemet för de grundläggande rättigheterna som helhet, genom att skyddet för privatlivet och personuppgifter ställs i proportion till andra grundläggande och mänskliga rättigheter, såsom offentlighetsprincipen. Eftersom de register som inrättas genom direktivförslaget också kommer att finnas på internet bör man under förhandlingarna utreda registrens funktionsprinciper närmare, bland annat i fråga om hur uppgifterna söks. Grundlagsutskottet har bedömt flera propositioner där det föreslås bestämmelser om möjligheten att i datanätet som informationstjänst publicera uppgifter som bland annat innehåller personuppgifter (till exempel GrUU 2/2017 rd, GrUU 17/2019 rd, GrUU 17/2021 rd, GrUU 17/2016 rd). Utskottet har ansett att det inom ramen för grundlagen är möjligt att offentliggöra personuppgifter i form av en offentlig informationstjänst, om argumenten för det är godtagbara med tanke på garantierna för rättsskydd och de grundläggande fri- och rättigheterna (GrUU 2/2017 rd, GrUU 65/2014 rd, GrUU 32/2008). I personregister som ska läggas ut i ett allmänt datanät ska det enligt utskottet inte gå att söka uppgifter på stora grupper, utan till exempel endast enskilda sökningar (till exempel GrUU 82/2022 rd, GrUU 2/2018 rd, GrUU 17/2018 rd, GrUU 17/2019 rd). Utskottet har i vissa fall ansett att en sådan avgränsning är ett villkor för att ett lagförslag ska kunna behandlas i vanlig lagstiftningsordning (GrUU 32/2008 rd). I sin bedömning har utskottet också beaktat innehållet i de uppgifter som ska lämnas ut och bestämmelsernas sammanhang (GrUU 17/2021 rd, stycke 186). När det gällde den nationella lagen om öppenhetsregistret ansåg grundlagsutskottet att lagens syfte och uppgifternas innehåll var sådana att det kunde betraktas som ändamålsenligt att möjliggöra sökningar på stora grupper (GrUU 86/2022 rd, stycke 18).

Förhållande till religionsfriheten

Ett element i religionsfriheten, som tryggas i 11 § i grundlagen, är den religiösa föreningsfriheten. Var och en har rätt att höra eller inte höra till ett religiöst samfund (GL 11 § 2 mom.). Föreningsfriheten skyddar också de religiösa samfundens institutionella självständighet, som omfattar rätten att fastställa grunderna för organiseringen, religionsutövningen och beslutsfattandet samt rätten att välja samfundets ledare och präster. Religionsfriheten omfattar också en viss grad av intern autonomi för ett religiöst samfund och ger det rätt att bestämma om sina egna angelägenheter, såsom valet av religiösa ledare, präster och lärare (GrUU 4/2020 rd). I det avseendet innebär det föreslagna direktivet inga ingrepp i den religiösa föreningsfriheten, eftersom verksamheten inte utgör intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för ett tredjelands räkning. Detta bekräftas av definitionen av intresserepresentationsverksamhet i artikel 2, där till exempel religionsutövning i sig inte räknas som en del av intresserepresentationsverksamheten. Däremot kan till exempel undervisning eller andra sätt att sprida budskap i anslutning till religionsutövning omfattas av registreringsskyldigheten om denna verksamhet bedrivs för tredjeländers räkning och med deras ekonomiska stöd och uppfyller definitionen av intresserepresentationsverksamhet.

Förhållande till yttrandefriheten och offentlighetsprincipen

Yttrandefriheten, som tryggas i 12 § i grundlagen, omfattar rätten att framföra, sprida och ta emot information, åsikter och andra meddelanden utan att någon i förväg hindrar detta. Om utnyttjandet av de grundläggande fri- och rättigheterna görs anmälningspliktigt, kan det enligt grundlagsutskottet innebära att de grundläggande fri- och rättigheterna samtidigt begränsas (GrUU 14/2000 rd, s. 3). Förslaget förbättrar allmänhetens tillgång till information, men

samtidigt har det också en potentiell chilling effect som är kopplad till utövandet av yttrandefriheten (behandlas mer ingående i avsnitt 4.1 och 4.3). Kravet i den föreslagna artikel 14 att EIRN-numret ska lämnas i kontakter med offentliga tjänstemän i intresserepresentationssyfte kan också i vissa fall bli ett hinder som på förhand begränsar yttrandefriheten, om enheten inte har insett att den måste registrera sig i tid innan intresserepresentationsverksamheten inleds för att inte behöva vänta på EIRN-numret. Kravet att EIRN-numret ska lämnas syftar till att förbättra beslutsfattarnas och tjänstemännens möjligheter att identifiera enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning, vilket kan anses vara förståeligt med tanke på förslaget syften. Däremot påverkar förslaget inte verksamhetens innehåll. Det registreringsförfarande och det krav att lämna EIRN-numret som ingår i direktivförslaget utgör därmed inget väsentligt hinder för utövandet av yttrandefriheten, och åtgärderna har ett godtagbart syfte (demokratifrämjande och transparens).

Yttrandefriheten skyddar också den kommersiella kommunikationen (RP 309/1993 rd, s. 60). Reklam av samhällelig eller ideell karaktär åtnjuter ett starkare, i yttrandefrihetsbestämmelsen förankrat skydd än kommersiell reklam (GrUU 3/2010 rd, s. 2, GrUU 19/1998 rd, s. 5). Leverantörer av medietjänster omfattas inte av tillämpningsområdet och är inte skyldiga att registrera sig. Kommunikations- och reklamkampanjer som visas i medierna kan uppfylla definitionen av intresserepresentationsverksamhet, och då gäller registreringsskyldigheten beställaren av kampanjen, det vill säga den part som bedriver den egentliga intresserepresentationsverksamheten. Förslaget förhindrar dock inte att sådana budskap publiceras, och ställer inte heller några villkor för publiceringen.

Enligt 12 § 2 mom. i grundlagen är handlingar och upptagningar som innehas av myndigheterna offentliga, om inte offentligheten av tvingande skäl särskilt har begränsats genom lag. Var och en har rätt att ta del av offentliga handlingar och upptagningar. Den föreslagna artikel 12.3 i direktivet förefaller kräva att offentlighetsprincipen begränsas. I direktivförslaget motiveras begränsningarnas nödvändighet med skyddet av övriga grundläggande fri- och rättigheter, såsom de rättigheter som avses i stadgan om de grundläggande rättigheterna i artikel 1 (människans värdighet), 2 (rätt till liv), 3 (rätt till integritet), 4 (förbud mot tortyr och omänsklig eller förnedrande bestraffning och behandling) och 6 (rätt till frihet och säkerhet).

Förhållande till mötes- och föreningsfriheten

Enligt 13 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att utan tillstånd anordna sammankomster och demonstrationer samt att delta i sådana. Registreringsskyldigheten enligt direktivförslaget kan inte anses vara bunden till anordnandet av eller deltagandet i ett enskilt möte i så hög grad att det kan bli fråga om ett förhandsanmälningsförfarande som i praktiken hindrar att mötet kan ordnas eller en lagstiftning av ordningskaraktär som påverkar hur mötet kan hållas. Kravet i artikel 14 i direktivförslaget att EIRN-numret ska lämnas i kontakter med offentliga tjänstemän i intresserepresentationssyfte kan bli en faktor som i praktiken begränsar mötesfriheten, om enheten inte har insett att den måste registrera sig i tid innan intresserepresentationsverksamheten inleds för att inte behöva vänta på EIRN-numret. Vid bedömningen finns det också skäl att beakta att medlemsstaterna enligt artikel 22.1 ska fastställa sanktioner för underlåtenhet att lämna EIRN-numret, även om aktörer i den offentliga förvaltningen inte är skyldiga att försäkra sig om att mötesdeltagarna är registrerade.

I 13 § 2 mom. i grundlagen tryggas vars och ens föreningsfrihet. Närmare bestämmelser om mötesfriheten och föreningsfriheten utfärdas enligt 3 mom. genom lag. Direktivförslaget och den nationella lagstiftning som följer av direktivet kan betraktas som sådana närmare bestämmelser i lag som avses i 13 § 3 mom. i grundlagen. Kommissionen anser att de

harmoniserade transparens- och registreringsskyldigheterna tryggar proportionerliga och ändamålsenliga åtgärder med avseende på föreningsfriheten på EU-nivå. Kommissionen anser också att det för tillgodoseendet av föreningsfriheten är centralt att förslaget begränsas endast till transparensåtgärder, och att tillämpningsområdet endast omfattar intresserepresentationsverksamhet som är kopplad till finansiering från tredjeländer. Förslaget orsakar en administrativ börda, men den bedöms förbli rimlig och är därför inte problematisk med tanke på föreningsfriheten.

Förhållande till egendomsskyddet

Företagshemligheter kan anses omfattas av egendomsskyddet, som tryggas i 15 § i grundlagen. De offentliga registeruppgifterna enligt direktivförslaget innehåller sannolikt endast få uppgifter som är företagshemligheter. I praktiken kan det handla om kunduppgifter och ekonomiska uppgifter om verksamheten.

Den föreslagna lagstiftningen kan medföra ett ingripande i gällande avtalsförhållanden, vilket också är relevant med avseende på 15 § i grundlagen. Egendomsskyddet omfattar också avtalsförhållandens fortbestånd, även om förbudet mot retroaktiva ingrepp i avtalsförhållandens okränkbarhet inte är absolut i grundlagsutskottets praxis (GrUU 42/2006 rd, s. 4/I, GrUU 63/2002 rd, s. 2/II och GrUU 37/1998 rd, s. 2/I). Möjligheten att identifiera tredjelandsenheter enligt direktivförslagets artikel 5, kraven på avtal med underleverantörer enligt artikel 6, kraven att bevara dokumentation enligt artikel 7 och registreringsskyldigheterna enligt artikel 10 ska tillämpas retroaktivt på gamla avtal. Enheterna kommer ändå att få tid på sig att anpassa verksamheten till de nya omständigheterna, eftersom den nationella lagstiftningen ska sättas i kraft inom 18 månader efter att direktivet har trätt i kraft.

Förhållande till vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet samt universitetens självstyrelse

Grundlagens 16 § tryggar vetenskapens, konstens och den högsta utbildningens frihet. Grundlagsutskottet har också ansett att det hör till friheten för vetenskapen att utövaren har rätt att välja forskningsobjekt och forskningsmetoder, och att inriktningen av forskningen primärt bestäms genom vetenskapskritik från den vetenskapliga gemenskapen (GrUU 65/2018 rd). Grundlagsutskottet har ansett att universitetens självstyrelse är uppdelad i två: autonomi i forskning och undervisning och ekonomisk-administrativ autonomi. Forskningens och undervisningens frihet kräver att universitetens egna administrativa organ utövar beslutande makt på de här områdena och att universiteten också får säga sitt om lärarutnämningar. Den ekonomisk-administrativa autonomin innebär att universiteten själva får tillsätta sina administrativa organ, som beslutar om universitetens interna administration. Till det här området av självstyrelsen hör också rätten till intern normgivning (GrUU 43/2017 rd).

Direktivförslaget påverkar inte friheten att definiera forskningsfrågor eller rätten att sprida och offentliggöra resultaten. Det förbjuder inte internationellt samarbete eller mottagande av internationell finansiering, och anger inte heller några övriga villkor för verksamheten eller organisationen. Därför är förslaget inte problematiskt med tanke på universitetens självstyrelse. De avgränsningar som gäller finansiering utesluter i praktiken akademisk forskning och undervisning ur regleringen. Under beredningen behöver det dock fortfarande säkerställas att finansieringsinstrument som Finlands Akademis STN-finansiering, som är kopplade till statlig finansiering, som har samhälleliga mål och som respekterar vetenskapens värden och oberoende, inte kan ge upphov till verksamhet som ska registreras.

Förhållande till näringsfriheten

Registreringsskyldigheten i direktivförslaget är relevant med avseende på näringsfriheten enligt 18 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har i sin praxis konstitutionellt jämställt en registreringsplikt med tillståndsplikt (GrUU 15/2008 rd, GrUU 45/2001 rd och GrUU 24/2000 rd). En reglering som denna måste också uppfylla övriga allmänna krav på en lag som begränsar de grundläggande fri- och rättigheterna. Begränsningarna i näringsfriheten måste vara exakta och noggrant avgränsade. Deras väsentliga innehåll, såsom omfattningen och villkoren, måste framgå av lagen. Vad gäller innehållet är det viktigt att bestämmelserna om villkoren för registrering och registreringens beständighet är så utformade att myndigheternas verksamhet är tillräckligt förutsägbart. I vilken utsträckning myndigheternas befogenheter bestäms utifrån bunden prövning spelar också en viss roll (GrUU 15/2008 rd och GrUU 33/2005 rd). Även om definitionerna i direktivförslaget är breda, definieras den verksamhet som är relevant för näringsfriheten exakt i artikel 2.2 i förslaget. Dessutom framgår kraven på registrerade enheter utförligt av direktivet. Registreringsförfarandet enligt artiklarna 10 och 11 baserar sig på rättslig prövning och inbegriper tillräckliga rättsmedel för situationer där den registeransvariga myndigheten vägrar registrera en enhet, avför enheten från registret eller vägrar att utfärda ett EIRN-nummer för enheten.

Förhållande till rättsskydd och god förvaltning

Garantierna för en rättvis rättegång ska enligt 21 § 2 mom. i grundlagen tryggas genom lag. I dessa garantier ingår också rätten till rättslig hjälp och rätten att själv välja rättsbiträde och att förtroligt underhandla med biträdet (RP 309/1993 rd, s. 78/II–79/I). Rätten till rättvis rättegång är också skyddad i artikel 6 i den europeiska människorättskonventionen. Bestämmelserna i konventionen anses likaså garantera rätten till förtroliga underhandlingar med biträdet (se t.ex. GrUU 58/2002 rd, s. 2, GrUU 15/2014 rd). Grundlagsutskottet har analyserat advokathemligheten i relation till rätten att få information enligt principen att rätten till förtroliga underhandlingar ska respekteras (GrUU 58/2002 rd, s. 2). Grundlagsutskottet har betraktat det som en lagstiftningsordningsfråga att en i lag föreskriven rapporteringsskyldighet inte gäller vittnesförbud enligt 17 kap. 13 § 1 och 3 mom. i rättegångsbalken (GrUU 13/2019 rd). I det register som föreslås i direktivförslaget registreras enligt artikel 3.2 b inte juridisk rådgivning som utgör verksamhet enligt 17 kap. 13 § 1 och 3 mom. i rättegångsbalken.

Enligt 21 § 1 mom. i grundlagen har var och en rätt att få sin sak behandlad av en behörig myndighet. Till rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen hör också att var och en har rätt att få sin sak behandlad på behörigt sätt. Dessa krav har också samband med de övriga kraven på god förvaltning, såsom kravet på behandlingens offentlighet samt rätten att bli hörd, få ett motiverat beslut och söka ändring. Direktivförslaget innehåller flera bestämmelser som är centrala med avseende på rättsskyddet enligt 21 § i grundlagen.

Förhållande till statens revisionsverks grundläggande uppgift

För revisionen av statsfinanserna och iakttagandet av statsbudgeten finns enligt grundlagens 90 § 2 mom. i anknytning till riksdagen statens revisionsverk, som är oavhängigt. Statens revisionsverks huvudsakliga uppgift är därmed att utöva revision av statsfinanserna. Närmare bestämmelser om revisionsverkets ställning och uppgifter utfärdas enligt 2 mom. genom lag. Trots att det är möjligt att föreskriva om revisionsverkets uppgifter genom lag, står det klart inte minst utgående från formuleringen av regleringsförbehållet ("närmare genom lag") att revisionsverket inte kan anförtros vilken uppgift som helst genom en vanlig lag. Kommissionen har haft som mål att direktivförslaget ska införlivas som en del av de nationella öppenhetsregistren. Även om det inte är möjligt på grund av faktorer som har att göra med direktivet kan skötseln av uppgifter enligt det föreslagna direktivet anses ha ett väsentligt samband med statens revisionsverks nuvarande uppgiftsfält.

6 Ålands behörighet

Intresserepresentation för tredjeländers räkning nämns inte uttryckligen i självstyrelselagen för Åland (1144/1991, nedan självstyrelselagen). Direktivförslagets rättsliga grund (artikel 114 i FEUF) knyter förslagets syften främst till frågor som är kopplade till den inre marknadens funktion. Förslaget verkar ändå ha åtminstone indirekta konsekvenser också för mellanstatliga relationer och bekämpning av hybridpåverkan.

Intresserepresentationsverksamhet, som definieras i artikel 2.1, kan inriktas på ärenden som enligt 18 § i självstyrelselagen hör till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. Det bör ändå tas i beaktande att insyns- och registreringsskyldigheterna i samband med kontakter som kan betraktas som intresserepresentation och som riktas mot landskapets beslutsfattare och tjänsteinnehavare som avses i 18 § 1, 2 och 4 punkten i självstyrelselagen fortsättningsvis kommer att avgöras nationellt. Skyldigheten att uppgge EIRN-numret i enlighet med artikel 14 i förslaget kommer dock att gälla den här typen av kontakter.

Bestämmelser om tillsyn över och sanktioner för intresserepresentation som riktas mot aktiviteter som omfattas av 18 § i självstyrelselagen hör också enligt 18 § 25 och 26 punkten till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet. Också utvidgningen av det materiella tillämpningsområdet för visseblåsardirektivet i enlighet med artikel 24 hör i ärenden enligt 18 § i självstyrelselagen till landskapet Ålands lagstiftningsbehörighet.

När det gäller föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar hör den relevanta lagstiftningen enligt 27 § 8 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet. I praktiken är största delen av de aktiviteter som enligt artikel 3 hör till förslagets tillämpningsområde intresserepresentationsverksamhet som bedrivs av föreningar och stiftelser, bolag och andra privaträttsliga sammanslutningar för tredjeländers räkning. Sådan verksamhet skulle kunna bedrivas för i artikel 2.4 avsedda enheters räkning antingen enligt artikel 3.1 a som näringsverksamhet eller enligt artikel 3.1 b som jämförbar verksamhet mot ersättning eller annan ekonomisk fördel.

Den relevanta lagstiftningen om utövande av yttrande-, förenings- och församlingsfriheten, brev-, telegraf- och telefonhemligheten hör enligt 27 § 2 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet.

Den relevanta lagstiftningen om förhållandet till utländska makter hör enligt 27 § 4 punkten till rikets lagstiftningsbehörighet. Verksamhet som bedrivs direkt av officiella representanter för ett tredjeland mellan stater eller internationella organisationer faller enligt artikel 3.2 a i förslaget utanför tillämpningsområdet. Intresserepresentationstjänster som tillhandahålls för de här aktörernas räkning som näringsverksamhet enligt artikel 3.1 a omfattas dock av regleringen.

De relevanta avtalsrättsliga bestämmelserna, som förslagen i artikel 6 om underleverantörer, hör enligt 27 § 11 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet.

I den mån som den registreringsskyldighet som fastställs i direktivet konstitutionsrättsligt är jämförbar med tillståndsplikten i näringsverksamhet (se avsnitt 5) och inkluderar allmänna riksomfattande villkor för utlänningar och utländska sammanslutningars rätt att idka näring hör lagstiftningen enligt 27 § 9 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet.

Den relevanta lagstiftningen om bekämpning av hybridpåverkan hör enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen till rikets lagstiftningsbehörighet.

Trots att lagstiftningen om näringsverksamhet enligt 18 § 22 punkten i självstyrelselagen i huvudsak hör till landskapets behörighet, ingår bestämmelser om näringsverksamhet i rikets behörighet när de är kopplade till utövandet av yttrande-, förenings- och församlingsfriheten samt brev-, telegraf- och telefonhemligheten enligt 27 § 2 punkten i självstyrelselagen, förhållandet till utländska makter enligt 4 punkten, allmänna riksomfattande villkor för utlänningars och utländska sammanslutningars rätt att idka näring enligt 9 punkten samt hybridbekämpning enligt 34 punkten.

Enligt det som anförs ovan verkar de flesta rättsområden som förslaget berör höra till rikets lagstiftningsbehörighet, dock med hänsyn till att intresserepresentationsverksamhet kan inriktas på områden som enligt självstyrelselagen hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och riktas mot landskapets beslutsfattare och tjänsteinnehavare. Om man emellertid anser att förslagets tillämpningsområde framför allt berör förhållandet till utländska makter eller att dess syften gäller hybridbekämpning faller det i sin helhet inom rikets lagstiftningsbehörighet. Då hör också transparens- och registreringsbestämmelserna om intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning som innebär kontakt med politiska beslutsfattare och tjänsteinnehavare i fortsättningen till rikets lagstiftningsbehörighet.

Det finns skäl att utreda förslagets konsekvenser för behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland när förhandlingarna framskrider.

7 Behandlingen av förslaget i Europeiska unionens institutioner och de övriga medlemsstaternas ståndpunkter

Rådets arbetsgrupp för allmänna frågor har inlett behandlingen av förslaget. Ordförandelandet Belgien strävar efter att uppnå en allmän riktlinje i ärendet före slutet av sitt ordförandeskap, det vill säga senast i juni 2024.

8 Den nationella behandlingen av förslaget

Justitieministeriet ordnade ett samråd om kommissionens förslag den 18 januari 2024 och bjöd in de viktigaste ministerierna och myndigheterna samt olika samhällspåverkare, bland annat delegationen för medborgarsamhällspolitik Kane, delegationen för etniska relationer Etno och delegationen för öppenhetsregistret. Ett utkast till U-skrivelse om förslagen har behandlats i ett skriftligt förfarande i sektionerna EU-35 och EU-13. Dessutom har landskapet Åland getts tillfälle att framföra sina synpunkter (se avsnitt 6 och 9). Iakttagelserna från samråden och EU-beredningssektionerna har beaktats i den mån det varit möjligt.

9 Statsrådets ståndpunkt

Statsrådet understöder förslagets syfte att i EU öka insynen i intresserepresentation för tredjeländers räkning som inriktas på offentligt beslutsfattande. Genom större insyn kan den europeiska demokratin stärkas, men samtidigt måste man se till att yttrandefriheten och civilsamhällets verksamhetsförutsättningar inte onödigt försämras.

Direktivförslaget stärker åtgärderna i statsminister Petteri Orpos regeringsprogram om demokratiförstärkning, informationssäkerhet och motverkan av hybridhot. Dessutom har förslaget kopplingar till regeringsprogrammets EU-politiska prioriteringar när det gäller den strategiska konkurrenskraften, samarbetet kring hybridberedskap, iakttagandet av rättsstatsprincipen och stärkandet av korruptionsbekämpning.

Liksom kommissionen uppmärksammar statsrådet de betydande skillnaderna mellan medlemsstaterna i fråga om transparenskyldigheterna i samband med intresserepresentationsverksamhet. EU-omfattande transparenskyldigheter harmoniserar den inre marknaden och gör det lättare att tillhandahålla gränsöverskridande intresserepresentationstjänster. Statsrådet påpekar dock att en ökning av transparensen i intresserepresentationsverksamhet som bedrivs för tredjeländers räkning inte primärt är en traditionell fråga för den inre marknaden. När förslaget preciseras bör man därför bedöma om den rättsliga grunden är tillräcklig.

Eftersom fenomenet är multinationellt och gränsöverskridande är det viktigt för statsrådet att förslaget förhindrar att transparensbestämmelserna kringgås genom att intresserepresentationsverksamheten inriktas på medlemsstater där regleringen inte är lika omfattande. Samtidigt kan man förhindra enskilda medlemsstaters oproportionella åtgärder i samband med fenomenet. Dessa syften kan betraktas som särskilt betydelsefulla för transparensen och integriteten i beslutsfattandet på EU-nivå. Enligt statsrådet är det också viktigt att förslaget förhållande till syftet att trygga demokratin klargörs ytterligare när förhandlingarna framskrider.

Statsrådet anser att målet att förslaget ska omfatta så många enheter och former av intresserepresentation för tredjeländers räkning som möjligt i princip kan anses vara ändamålsenligt. Ett brett tillämpningsområde gör det lättare att identifiera fenomenets omfattning och därmed främja beredskapen inför eventuellt oönskat inflytande på alla förvaltningsnivåer över hela EU:s territorium. I den fortsatta behandlingen bör man dock ägna särskild uppmärksamhet åt exakta definitioner och ett noggrant avgränsat tillämpningsområde, så att man kan försäkra sig om att åtgärderna är ändamålsenliga och proportionerliga.

För statsrådet är det viktigt att basfinansiering eller donationer från enheter i tredjeländer som inte har något samband med intresserepresentation inte omfattas av tillämpningsområdet. Det är också viktigt för yttrandefriheten att regleringen inte gäller dem som understöder eller framför tredjeländers synpunkter utan att få ersättning eller ekonomisk nytta. När det gäller indirekta sätt att utöva inflytande, till exempel medie- eller gräsrotskampanjer, forskning och undervisning, ska man under förhandlingarna se till att inskränkningar av grundläggande fri- och rättigheter begränsas till det som är nödvändigt för att uppnå godtagbara syften.

Statsrådet anser att det är viktigt att förslaget medger handlingsutrymme för medlemsstaterna när de ska inrätta register och fastställa tillsynsmyndigheter. Det här är av särskild betydelse när man utreder behörighetsfördelningen mellan riket och landskapet Åland. Den möjlighet att utnyttja nationella öppenhetsregister som förslaget medger är enligt statsrådet värd att understödjas. Möjligheten tillför betydande ekonomiska synergifördelar och minskar samtidigt risken för stigmatisering då en större mångfald av olika enheter ingår i registret. I förhandlingarna bör man arbeta för att förslaget ska kunna tillämpas på helheten av nationella öppenhetsregister. Statsrådet anser också att det är särskilt viktigt att största möjliga nationella handlingsutrymme bevaras när det gäller förpliktande insyn i offentliga förvaltningsaktörers kontakter. Under förhandlingarna bör man också säkerställa att eventuella behov av att föreskriva om begränsningar av offentlighetsprincipen till följd av förslaget kan avgränsas enligt grundlagen till det som är nödvändigt även i förhållande till andra grundläggande fri- och rättigheter, som skyddet för privatlivet och personuppgifter.

Statsrådet har förståelse för målet att hålla de enheter som bedriver intresserepresentationsverksamhet för tredjeländers räkning ansvariga för eventuellt missbruk. Statsrådet betonar dock att tolkningspraxis gällande administrativa sanktioner bör tas i beaktande i förhandlingarna om direktivet.

Trots det som anføres ovan anser statsrådet att avgränsningen av förslaget till att gälla endast registrering av intresserepresentation för tredjeländers räkning behöver ses över under förhandlingarnas lopp, särskilt i fråga om den eventuella administrativa bördan och stigmatiseringen som kan drabba registrerade enheter. Statsrådet bedömer att ett bredare tillämpningsområde som är mer neutralt i fråga om vilka aktörer det omfattar kan vara en mer balanserad lösning, som kan minska problemen med stigmatisering och underlätta införlivandet i de nationella öppenhetsregistren förutsatt att medlemsstaterna får ett tillräckligt stort handlingsutrymme. Samtidigt skulle förslaget få en större effekt på enhetligheten och transparensen på den inre marknaden för intresserepresentationsverksamhet. En sådan ändring i direktivförslagets tillämpningsområde skulle dock under förhandlingarna förutsätta en närmare bedömning av olika andra ändringsbehov i förslaget och av kostnaderna för medlemsstaterna samt möjligheterna att minska den administrativa bördan i synnerhet för små och medelstora enheter.

Statsrådet anser att de befogenheter som delegeras till kommissionen ska vara noga avgränsade, proportionerliga, ändamålsenliga och väl motiverade. Dessa faktorer bör uppmärksammas i förhandlingarna.

För statsrådet är det viktigt att kostnaderna kan täckas helt genom omfördelning av medel inom EU-budgeten. Statsrådet anser också att det är viktigt att man vid granskningen av de ytterligare uppgifter som föreslås för unionens och medlemsstaternas myndigheter försöker minska den ytterligare administrativa bördan. Statsrådet anser att det är viktigt att i de fortsatta förhandlingarna utreda möjligheterna till EU-finansiering för att täcka medlemsstaternas kostnader för genomförandet av direktivet.