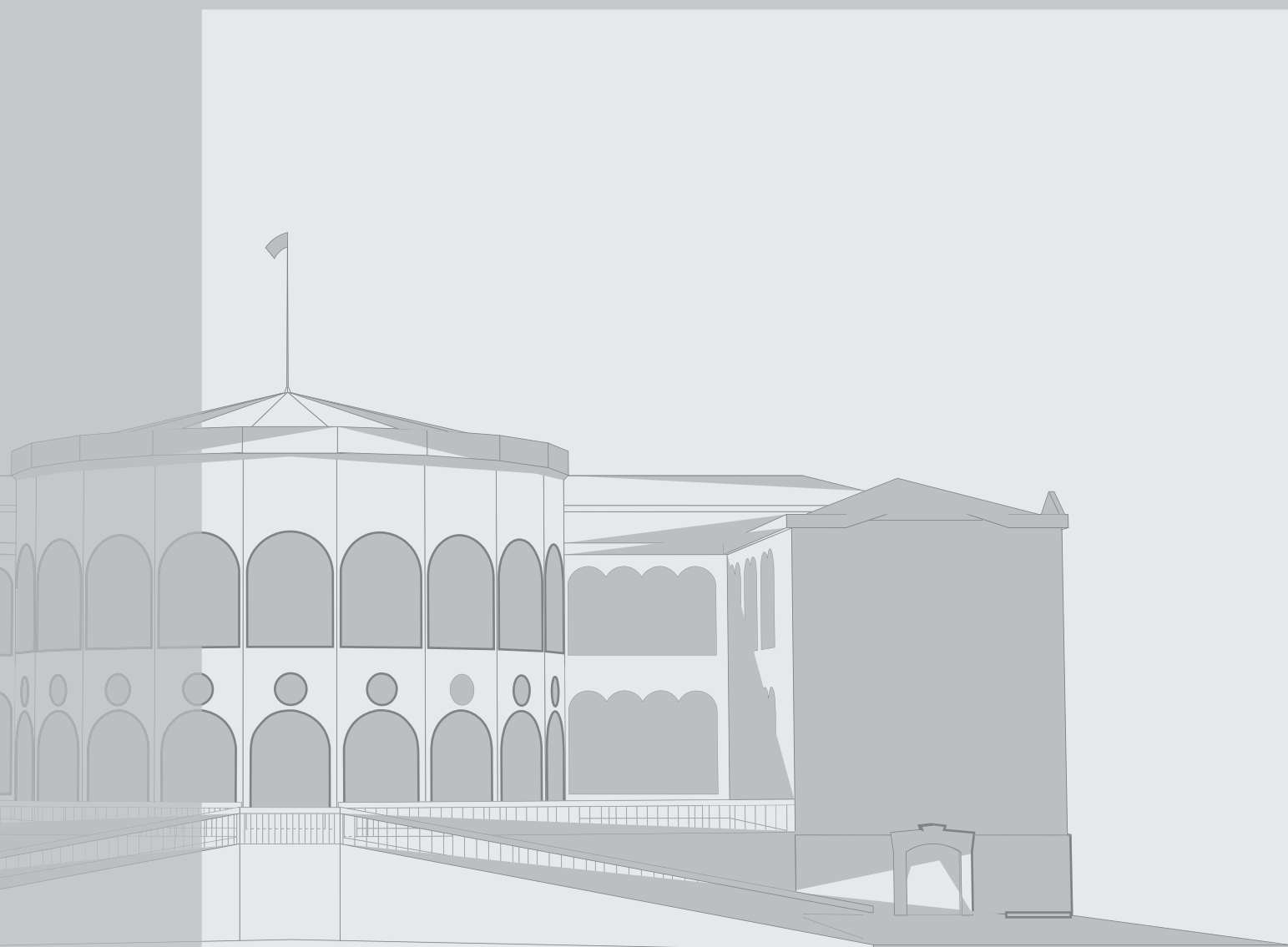


Perspektiv 04/08

Om lobbying

Av Leif Erlend Johannessen og Jarle Skjørestad



Stortingets utredningsseksjon yter faglig bistand til representanter, partigrupper og komiteer i Stortinget basert på spørsmål fra den enkelte oppdragsgiver.

Seksjonen publiserer også egeninitierte notater som gjøres allment tilgjengelig.

Tidligere utgitt:

- 01/05 *Ny britisk lov skal beskytte barn mot overgripere de møter på Internett*
- 01/06 *De nordiske medlemslandenes parlamenter og EU – om innvirkning på sine regjeringers EU-politikk*
- 02/06 *En sammenlignende oversikt over grunnlovsbeskyttelsen av menneskerettigheter i OECD-området*
- 03/06 *Arbeidstakeres mobilitet under EØS-reglene om fri bevegelse for tjenester*
- 01/07 *Pasientmobilitet i EØS*
- 02/07 *Hva er Prüm-samarbeidet – og hvordan skiller det seg fra dagens operative politisamarbeid i Europa?*
- 03/07 *Flat skatt - Estland*
- 04/07 *Delelinjen i Barentshavet – Planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt?*
- 01/08 *Forbud mot kjøp av sex – Erfaringer fra Sverige og Finland*
- 02/08 *Barnevern og EØS*
- 03/08 *Energipolitikk og klima – plukke vinnere eller sette avgifter?*

<http://www.stortinget.no/administrasjon/perspektiv.html>

Stortingets utredningsseksjon

Perspektiv 04/08



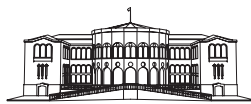
Om lobbying

Foreliggende notat gir en gjennomgang av hvordan noen parlamenter har regulert spørsmålet om lobbying samt om hvordan debatten omkring regulering er ført i våre nordiske naboland samt i Storbritannia.

Notatet er skrevet av Leif Erlend Johannessen og Jarle Skjørestad i Stortingets utredningsseksjon. Johannessen var fram til mars 2008 studentstipendiat i utredningsseksjonen og arbeider nå hos Sivilombudsmannen.

20. mai 2008





INNHold

1.	INNLEDNING	2
1.1	Hva menes med lobbying?	2
2.	FORSLAG PÅ STORTINGET	4
2.1	Dokument nr. 8:113 (1995-96)	4
2.2	Dokument nr. 8:31 (2000-2001)	4
2.3	Dokument nr. 8:5 (2003-2004)	5
2.4	Representantforslag nr. 32 (2007-2008).....	6
3.	REGULERING I EU	7
3.1	Historisk utvikling	7
3.2	Dagens ordning.....	8
3.3	Reform av regelverket.....	9
3.4	Behandling i Europaparlamentet	10
3.5	Innstilling fra saksordfører	11
3.6	Innstilling fra konstitusjonskomiteen.....	11
3.7	Plenumsbehandling	12
4.	NÆRMERE OM ET UTVALG EUROPEISKE LAND	13
4.1	Sverige	13
4.2	Danmark	13
4.3	Finland.....	14
4.4	Storbritannia	15
4.5	Tyskland	17
5.	ANDRE LAND.....	18
5.1	USA.....	18
5.2	Hvem må registrere og offentliggjøre sin lobby-virksomhet?	18
5.3	Regler mot ”svingdør-virksomhet”	19
5.4	Canada	20
	VEDLEGG.....	21
	REGULERINGEN I ET KNIPPE UTVALGTE LAND SAMT I EU	21



1. INNLEDNING

I ethvert demokratisk samfunn må det anses som en grunnleggende rettighet å kunne forsøke å påvirke beslutningstakerne til egen eller andres fordel. I USA har den enkeltes rett i denne sammenheng, ”the right to petition”, sågar fått en særskilt beskyttelse gjennom den amerikanske grunnlovens første tillegg. I Norge har lobbyvirksomhet blitt betraktet som en ”demokratisk rett som vi må ta vare på”.¹ Innspill fra personer eller organisasjoner med spisskompetanse og fagkunnskap må også antas å lede til bedre og mer velfunderte beslutninger.

Selv om lobbyvirksomhet således i utgangspunktet må anses som en demokratisk rettighet i forlengelsen av organisasjons- og ytringsfriheten, er det hensyn som taler for å regulere adgangen. For det første virker lobbyvirksomhet ikke nødvendigvis nøytralt i forhold til den likestilte innflytelse borgerne skal ha ved stemmeurnen (en person = en stemme). Det vil ikke bli viet mer oppmerksomhet her. Viktigere er anførselen om at grunnleggende demokratihensyn tilsier full åpenhet omkring de innspill som utgjør faktagrunnlaget til beslutningstakerne. Både interessegrupper og politikere bør tåle søkelys på de prosesser som foregår i forkant av viktige beslutninger. I motsatt fall risikerer en på lang sikt å svekke den demokratiske tilliten *både* til beslutningene og beslutningstakerne.

Den overordnede problemstillingen i dette notatet blir hvilke spilleregler og reguleringsordninger som må anses nødvendig eller ønskelig for å sikre demokratisk innsyn, kontroll og tillit til offentlige beslutninger og beslutningstaker(e). Det er et område hvor det har vært en viss bevegelse den siste tiden, ikke minst på EU-nivå. Brussel har blitt tildelt beslutningsmyndighet på stadig flere områder. Parallelt med denne utviklingen har en rekke profesjonelle aktører etablert seg der med kontorer for å søke å påvirke prosessene, noe som på nytt har blåst liv i debatten om hvorvidt den europeiske lovgivningsprosessen er tilstrekkelig gjennomiktig. Vi vil studere hvordan en del utvalgte parlamenter/land har løst disse spørsmålene, samt trekke paralleller til Stortinget hvor dette har vært en tilbakevendende debatt iallfall de siste 10 årene.

1.1 Hva menes med lobbying?

Substantivet ”lobby” henspiller på inngangshallen eller korridoren – særlig i en parlamentsbygning – hvor folk utenfra kan møte de folkevalgte for å forsøke å påvirke dem til å støtte en bestemt sak. De fleste norske ordbøker forklarer lobbyvirksomhet nettopp med *korridorpolitikk*. Verbformen ”å lobbe” kommer opprinnelig fra USA, hvor fenomenet med å oppsøke kongressmedlemmer for å formidle en bestemt interesse først fikk utbredelse.

I New Oxford Dictionary fra 2001 er følgende definisjon lagt til grunn: ”an organized attempt by members of the public to influence politicians or public officials on a particular issue”. I den svenske demokratiutredningens sluttbetenking, *En uthållig demokrati!*, forstås en med lobbying ”icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentlig beslutsfattande” (SOU 2001:1, s. 91).

¹ Daværende stortingsrepresentant Karl-Eirik Schjøtt-Pedersen i Vårt Land 8. oktober 1996.



På grunn av det store omfanget av lobbyister i USA og Canada meldte det seg der tidlig behov for en regulering av adgangen, og i den forbindelse måtte en blant annet finne frem til egnede juridiske definisjoner. Mens definisjonen av lobbyist og lobbyvirksomhet, særlig i Canada, kom til å favne vidt – blant annet ville den ramme det man i Norge forbinder med alminnelige høringsuttalelser til forvaltningen – har i stedet følgende definisjon blitt lansert her i landet når det gjelder lobbying overfor Stortinget: *”[D]e forsøk organiserte interesser (bedrifter, organisasjoner, institusjoner), eller aktører på vegne av disse, gjør med sikte på å påvirke Stortingets dagsorden, beslutninger og formelle vedtak gjennom direkte kontakter og henvendelser av skriftlig og muntlig karakter til Stortinget, dets formelle beslutningstakere og deres rådgivere. Siktemålet med påvirkningsforsøkene er vanligvis og særlig sett i lengre perspektiv, at Stortinget fatter avgjørelser som helt eller delvis oppfyller målsettingene til de som står bak påvirkningsforsøkene”*.²

² Harald Espeli: Lobbyvirksomhet på Stortinget, Tano Aschehoug 1999, s. 22.



2. FORSLAG PÅ STORTINGET

2.1 Dokument nr. 8:113 (1995-96)

Høsten 1996 la representanten Kristin Halvorsen (SV) fram et privat forslag³ som tok sikte på å påby kommersielle oppdragslobbyister og informasjonsrådgivere å opplyse om hvem deres oppdragsgivere var. Lovforslaget ble forkastet av et klart stortingsflertall etter liten offentlig debatt våren 1997.

Forslaget var todelt. For det første ønsket SV å be regjeringen legge frem forslag om endringer av *”selskapslovgivningen med sikte på å pålegge selskaper hvor deler av, eller hele, virksomheten går ut på å gi råd til bedrifter, organisasjoner og offentlige myndigheter om kommunikasjon og myndighetskontakt full åpenhet om hvem som er deres oppdragsgivere”* i sine årsberetninger. Siden en slik opplysningsplikt ikke ville løse de politiske beslutningstakernes og journalisters daglige behov for *”å vite hvem de står overfor som lobbyister eller kilder”*, skulle de nevnte selskapene også kunne pålegges *”å oppgi sine oppdragsgivere på direkte forespørsel”*. Manglende åpenhet om slike forhold representerte etter SVs mening et demokratisk problem samt at ressurssterke grupper lettere kunne kjøpe seg disse tjenestene enn andre.

Justiskomiteen ba om Justisdepartementets kommentarer før man behandlet saken. Daværende justisminister Anne Holt (Ap) stilte seg sterkt avvisende til forslaget siden reguleringsbehovet, etter hennes mening, manglet. Offentlige beslutningstakere avveide saklige hensyn uten at man på *”utilbørlig måte lar seg påvirke av i hvilken form saken eller argumentene presenteres”*.⁴ I tillegg var de lovtekniske problemene store. For det første var det en rekke andre aktører enn de som var omtalt som ga råd, for eksempel advokater. For det andre var det uklart hvilke av informasjonsrådgivernes oppdrag som ville være underlagt opplysningsplikt. For det tredje var det bare aksjeselskaper som var pålagt å utarbeide årsberetning. Andre typer selskaper hadde ikke en slik plikt med mindre de oversteget 50 ansatte, mens enkeltmannsforetak aldri var pliktige. Med andre ord ville forslaget kunne kreve omfattende lovendringer.

De prinsipielle og lovtekniske innvendingene mot en alminnelig opplysningsplikt i årsberetningene var tilstrekkelig til å legge denne delen av forslaget politisk død. Justiskomiteens flertall – Ap, Høyre og Frp – avviste også den andre formen for opplysningsplikt på grunn av manglende *”behov”*.⁵ Ett av argumentene mot forslaget knyttet seg til betenkeligheter ved å be regjeringen *”utarbeide regler som har som føremål å avgrense den informasjon og dei innspel Stortinget skal få”*. Som vi skal se, har nettopp dette siste argumentet også blitt trukket frem i senere behandlinger av det samme spørsmålet.

2.2 Dokument nr. 8:31 (2000-2001)

Neste gang spørsmålet var til behandling på Stortinget, var våren 2001. Venstre-representantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim la frem et forslag om mer åpenhet

³ <http://www.stortinget.no/dok8/1995/dok8-199596-113.html>

⁴ Justisdepartementets brev av 11.12.96 til Britt Brenno, justiskomiteens sekretær.

⁵ <http://www.stortinget.no/inns/1996/inns-199697-118.html>



omkring komiteenes arbeid og å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget.⁶

Mens forslaget om åpne høringer fikk fullstendig gjennomslag under behandlingen i presidentskapet og i dag er den klare hovedregelen etter Stortingets forretningsorden § 21 fjerde ledd, var det et enstemmig presidentskaps oppfatning at det var knyttet *for* store praktiske problemer til en registreringsordning tilsvarende den en hadde i Europaparlamentet og Kongressen i USA (Innst. S. nr. 284 for 2000-2001).⁷ Især var det skillet mellom personer som opptrer som lobbyister, og dem som oppsøker stortingsrepresentanter i egenskap av borgere og velgere, som skapte vanskeligheter. Det måtte være en klar forutsetning for et nytt regelverk at det ikke ble skapt hindringer for slik direkte kontakt mellom borger og folkevalgt. Presidentskapet pekte også på at den nye åpenheten omkring hvem som deltar i høringene, og hva som skjedde på selve høringene, ville ivareta mange av de hensyn som forslagsstillerne søkte å beskytte gjennom en registreringsordning. Åpenheten synliggjorde interesseorganisasjoners og lobbyisters virksomhet overfor Stortinget slik at behovet for regulering forsvant.

På bakgrunn av dette fant presidentskapet ikke grunn til å foreslå en ordning med registrering av dem som oppsøker Stortinget på vegne av en organisert interesse for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling.

2.3 Dokument nr. 8:5 (2003-2004)

Høsten 2003 kom på nytt et forslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, denne gangen foranlediget av et initiativ fra representantene Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V).⁸ Forslaget tok utgangspunkt i det paradoksale at mens Stortinget hadde vedtatt klare og omfattende regler både for offentlighet og innsyn i forvaltningen, gjaldt dette i langt mindre grad for det grunnlagsmaterialet Stortinget bygget på når det fattet sine beslutninger.

Det ble videre pekt på lobbyvirksomhetens janusansikt. På den ene siden bidrar lobbyister med kunnskap og informasjon i viktige saker. En tett dialog mellom beslutningstakerne og dem beslutningene angår, ble ansett viktig fra et demokratisk perspektiv. På den annen side er det politiske systemet under stadig økende press av sterke profesjonsinteresser og tunge næringslivsaktører. Utstrakt lobbyisme gir størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser, på bekostning av andre viktige interesser, noe en anførte var et potensielt demokratisk problem. Åpenhet omkring hvem som er premissleverandører er nødvendig for å skape tillit til det politiske systemet.

Igjen innstilte et flertall i presidentskapet, alle unntatt representanten Valle (SV), på avvisning, jfr. Innst. S. nr. 123 for 2003-2004.⁹ Flertallet pekte på at opplysninger om hvem som møter til

⁶ <http://www.stortinget.no/dok8/dok8-200001-031.html>

⁷ <http://www.stortinget.no/inns/2000/inns-200001-284.html>

⁸ <http://www.stortinget.no/dok8/2003/pdf/dok8-200304-005.pdf>

⁹ <http://www.stortinget.no/inns/2003/inns-200304-123.html>



høring i komiteene, og i hvilke saker, blir offentlig tilgjengelige gjennom kunngjøringen av komitehøringer. Skriftlige henvendelser til Stortinget, herunder til komiteene, blir registrert i Stortingets journal, og journalinnføringene med tilhørende dokumenter er som hovedregel offentlig tilgjengelige etter reglene om dokumentoffentlighet for Stortinget. Det som etter dette *ikke* er offentlig tilgjengelig, er opplysninger om muntlige eller skriftlige henvendelser til stortingsrepresentantene, partigruppene og ansatte i gruppene.

Selv om presidentskapets flertall var lydørt, og for så vidt imøtekommende, overfor *intensjonene* bak initiativet, falt forslaget igjen på grunn av det man mente var manglende behov. Under debatten 11. mars 2004 uttalte stortingspresident Jørgen Kosmo (Ap) at utilbørlig eller aggressiv påvirkning fra pressgrupper ikke var et særlig uttalt problem på huset, og at ingen representanter – så vidt ham bekjent – opplevde seg regelmessig presset av ulike interessegrupper som kom til Stortinget for å gjøre sin mening kjent.¹⁰ Tvert imot, fortsatte han, var det hans inntrykk at stortingsrepresentantene og partiene *ønsket velkommen* borgere som på ulike måter ville komme til Stortinget for å gjøre sitt syn kjent. På denne bakgrunn kunne en registreringsordning få den utilsiktede, og uheldige, konsekvens at det rent faktisk ville bidra til å heve terskelen for å oppsøke de folkevalgte i egenskap av velger, noe som ville være meget uheldig fra et demokratisk perspektiv. I tillegg ville det skape unødvendig byråkrati. I tråd med presidentskapets innstilling ble forslaget avvist etter knapp debatt.

2.4 Representantforslag nr. 32 (2007-2008)

I desember 2007 la stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvasheim og Trine Skei Grande fram forslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.¹¹ I forslaget vises det innledningsvis til at Stortinget har vedtatt klare og omfattende regler for offentlighet og innsyn i forvaltningen. ”På et område går ikke regelverket langt nok i å ivareta åpenhet og innsyn. Det gjelder ulike former for lobbyvirksomhet, det vil si personer som på vegne av seg selv, en organisasjon eller klient oppsøker Stortinget eller departementene for politisk å påvirke en sak som er til behandling”, heter det.

I forslaget heter det at møter mellom politikere og lobbyister er helt legitimt og at lobbyisme åpenbart har positive sider. Gjennom å bidra med sin kunnskap og sine innfallsvinkler til aktuelle politiske saker, kan lobbyister være en demokratisk viktig kilde til supplerende informasjon ut over det som opplyses i saksdokumenter. Et godt samspill mellom beslutningstakerne og dem beslutningene angår, er viktig i et levende demokrati.

Det heter videre i forslaget at det politiske systemet under stadig økende press av sterke profesjonsinteresser, ulike former for organiserte særinteresser og maktkonsentrasjon i næringslivet. Utstrakt lobbyisme vil gi størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser på bekostning av andre viktige interesser.

Forslagsstillerne viser også til at flere andre land har systemer for registrering av lobbyister.

¹⁰ Jf. St.tid. 2003-2004 s. 2169.

¹¹ <http://www.stortinget.no/dok8/2007/pdf/dok8-200708-032.pdf>



”Et offentlig tilgjengelig lobbyregister bør inneholde informasjon om hvem som er i kontakt med hvem, hvilken sak det gjelder, og hvem lobbyisten representerer. Forslagsstillerne mener dette er informasjon som bør være tilgjengelig for borgerne, både når det gjelder stortingsrepresentanter og den politiske ledelse i departementene, og på Statsministerens kontor”, heter det i forslaget. ”Skillet mellom personer som opptrer som lobbyister og de som oppsøker stortingsrepresentanter som borger som ikke er ute etter å påvirke en spesiell sak, er ikke entydig. Det må være en klar forutsetning for nye lovregler at det ikke legges hindringer i veien for slik kontakt direkte mellom borger og folkevalgt. Både Europaparlamentet og Kongressen i USA har funnet fram til regler som ivaretar begge hensyn, og dette burde også være fullt mulig å løse i Norge”, heter det.

3. REGULERING I EU

3.1 Historisk utvikling

Europaparlamentet var den første av de sentrale EU-institusjonene som grep fatt i fenomenet med et stigende antall lobbygrupper på europeisk plan. I 1989 ble det første gang forelagt et spørsmål til skriftlig besvarelse vedrørende muligheten for å vedta et regelsett for lobbyvirksomhet. I 1991 utarbeidet *komiteen for forretningsordenen, valgprøvelse og parlamentsmedlemmers immunitet* et forslag til innstilling om en atferdskodeks (”Code of Conduct”) og et register over lobbyister. Etter meget vanskelige forhandlinger i komiteen ble forslaget imidlertid ikke forelagt plenum.

Etter valget til Europaparlamentet i 1994 ble det på ny debatt om et regelsett for lobbyister. I ytterligere en innstilling fra samme komitee unngikk man terminologiske konflikter og foreslo i stedet en frivillig selvdefinering av lobbyister. Forslaget var mindre stringent og ble ansett å være mer imøtekommende overfor lobbyister enn forslaget fra 1991. Tanken om et register der lobbyister *offentlig* skulle tilkjenne sin virksomhet og sine interesser, ble født. Lobbyister skulle betale et registreringsgebyr, overholde atferdskodeksen og sette sitt navn i registeret. Som motytelse ble de utstyrt med et adgangskort som ga tilgang til deler av Europaparlamentet og dets dokumenter. I plenumsbehandlingen i januar 1996 ble det gjort omfattende endringer i innstillingen, og den ble henvist til fornyet behandling i komiteen.

I juli 1996 nådde man endelig fram til et kompromiss. Når det gjelder økonomiske interesser, skal hvert enkelt medlem av Europaparlamentet nå avgi en detaljert erklæring om sin profesjonelle virksomhet. Medlemmene skal dessuten avholde seg fra å motta enhver form for gaver eller fordeler i forbindelse med utøvelsen av sine verv. Registrerte assistenter skal også avgi erklæring om enhver annen form for aktiviteter som de utøver mot vederlag. Disse reglene ble tilføyd forretningsordenen (artikkel 9 samt vedlegg I og IX). Senere ble det truffet praktiske foranstaltninger med hensyn til offentliggjøringen av visse av disse opplysningene på Parlamentets nettsider. I dag er det adgang til lister over registrerte lobbyister, medlemmenes erklæringer om økonomiske interesser og registrerte assistenter.



3.2 Dagens ordning

Per i dag er Europaparlamentet fremdeles den eneste av EUs institusjoner som har en formell regulering av spørsmålet. Parlamentets forretningsorden artikkel 9 nr. 4 lyder:¹²

”4. Kvæstorene er ansvarlige for utstedelse af adgangskort, der er personlige og gyldige i op til et år, til personer, der regelmæssigt ønsker adgang til Parlamentet for i egen eller tredjemands interesse at informere dets medlemmer som led i disses parlamentariske mandat.

Til gengæld skal de pågældende personer:

- efterleve den adfærdskodeks, der er anført i et bilag til forretningsorden
- indskrive sig i et register, som føres av kvæstorene

Offentligheden har after anmodning adgang til registret på alle Parlamentets arbejdssteder og, på en av kvæstorene nærmere fastsat måde, i dets informationskontorer i medlemsstaterne.

Gennemførelsesbestemmelserne til dette stykke er nærmere beskrevet i et bilag til forretningsordenen.”

En har altså ikke innført en *obligatorisk* registreringsplikt for alle grupper av lobbyister. I stedet ligger det i systemet *sterke insitammenter* til å registrere seg, siden dette blant annet er en forutsetning for i det hele tatt å få adgang til Parlamentet.

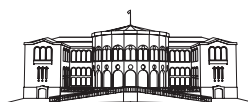
Adgangskortet skiller seg ved farge fra de kort som utstedes til tilfeldig besøkende, jf. vedlegg IX til forretningsordenen. Kortet skal videre forsynes med et foto av innehaveren, dennes fornavn og etternavn samt navnet på den virksomheten, organisasjonen eller enkeltpersonen som vedkommende arbeider for.

Når det gjelder den atferdskodeksen lobbyistene forplikter seg til å overholde, inneholder den i henhold til vedlegg IX blant annet disse elementene:

- Vedkommende skal overfor medlemmer av Parlamentet, deres assistenter eller institusjonens tjenestemenn redegjøre for hvilken interessegruppe eller hvilke interessegrupper de representerer.
- Vedkommende skal avholde seg fra ethvert forsøk på å innhente opplysninger på uhederlig vis.
- Vedkommende må ikke påberope seg et formelt tilknytningsforhold til Parlamentet overfor tredjemann.
- Vedkommende må ikke for egen vinnings skyld videreformidle kopier av dokumenter til tredjemann som han har fått tilgang til gjennom Parlamentet.

Brudd på atferdskodeksen medfører ingen annen sanksjon enn at vedkommende organisasjon slettes fra registeret. Strengere former for sanksjoner (for eksempel bøter mv.) ville kreve lovgivning. Sett ut fra synspunktet om lobbyisters troverdighet, er en fjerning fra registeret dog slett ingen betydningsløs sanksjon.

¹² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+RULES-EP+20080218+RULE-009+DOC+XML+V0//DA&language=DA&navigationBar=YES>



3.3 Reform av regelverket

I grønnboken om et ”europæisk åbenhedsinitiativ” som ble lagt frem 3. mai 2006,¹³ tok Kommisjonen for første gang til orde for et *inter-institusjonelt felles register* over lobbygrupper.

Kommisjonen understreket først at lobbyvirksomhet er et legitimt element i ethvert demokratisk system. Lobbyister kan bidra til å henlede fellesskapslovgivers oppmerksomhet mot viktige spørsmål. Lobbyvirksomhet ble definert som ”alle aktiviteter, der gjennomføres med det formål at øve indflydelse på formulering av politikker og beslutningstaking i EU’s institusjoner”.

Samtidig erkjente en behovet for regulering. Flere instanser hadde uttrykt bekymring for lobbymetoder som var mer vidtgående enn en legitim representasjon av interesser, blant annet i forbindelse med organiserte kampanjer på internett, villedende opplysninger overfor beslutningstakerne, uklarhet om finansieringss spørsmålet mv. Når lobbygrupper søker medinnflytelse på EUs politikktutforming, skal det klart fremgå for offentligheten hvilke bidrag de yter overfor fellesskapsorganene. Det skal også tydelig fremgå hvem de representerer, hva deres formål er og hvordan de finansieres.

I høringsrunden var det flere spørsmål som voldt debatt. Blant annet var flere deltakere kritiske overfor Kommisjonens bruk av ordet ”lobbyvirksomhet” for å beskrive prosessen med interesserepresentasjon på europeisk nivå. Det ble anført at ordet kunne skape negative assosiasjoner. Selv om Kommisjonen altså uttrykkelig hadde fremhevet den legitime og nyttige rolle som lobbyvirksomhet spiller i et demokratisk system, var den lydhør overfor innvendingene, og det foreslåtte registreringssystemet ble derfor kalt ”register over interesserepresentanter”.¹⁴

Et annet spørsmål var om registreringen skulle være frivillig eller obligatorisk. Et betydelig antall av de hørte, især NGO-er, argumenterte for en obligatorisk ordning som den eneste muligheten for å sikre full åpenhet omkring beslutningsprosessene. Kommisjonen landet i stedet på en frivillig ordning, men hvor det skulle ligge sterke insitamenter for å la seg registrere, altså et system tilsvarende det som gjaldt for Europaparlamentet. Lobbyister som registrerte bestemte opplysninger om seg selv, skulle få mulighet til å angi sine særlige interesser og bli informert om høringer på disse områdene. I høringsrunden ble det fremført at denne fremgangsmåten var et relativt svakt insentiv for å la seg registrere. Det var derfor nødvendig med ytterligere insitamenter. Kommisjonens *høringsstandarder* krever at interesserte parter som ønsker å avgi uttalelser som ledd i internettbaserte høringer, skal være rede til overfor Kommisjonen og den brede offentlighet å fremlegge opplysninger om sine målsetninger og struktur. Det er Kommisjonens erklærte politikk at ”*hvis disse opplysninger ikke afgives, vil indlæggene blive betragtet som individuelle bidrag*”.¹⁵ Kommisjonen foreslo å kombinere det frivillige registeret med en ny standardmal for internetthøringer. Hvis organisasjoner avgir sine bidrag som ledd i en slik høring, vil de automatisk bli oppfordret til å

¹³ KOM(2006) 194 endelig.

¹⁴ Se meddelelsen fra Kommisjonen 21. mars 2007, KOM(2007) 127 endelig.

¹⁵ KOM(2002) 704 endelig.



bruke registeret til å opplyse om hvem de representerer, hva deres oppgave er og hvordan de er finansiert.

Endelig hadde Kommissjonen i grønnboken tatt til orde for at de som fikk sitt navn oppført i registeret, ”skulle underkaste sig en *adfærdskodeks* (...) som skal håndhæves på en troværdig og gennemsiktig måte”. Hvordan en slik atferdskodeks skal utarbeides, og presist hvordan den skal kontrolleres i praksis, ble ikke behandlet i detalj.

Mange av deltakerne i høringsrunden anbefalte en *inter-institusjonell* tilnærming og holdning overfor lobbyister og lobbyvirksomhet. De ønsket at et kommende register og en kommende atferdskodeks skulle være felles for Kommissjonen og iallfall Europaparlamentet. Kommissjonen sa seg enig i synspunktet og mente at ”one-stop-shop”-registrering ville være et insitamant for de impliserte til å la seg registrere. Kommissjonen oppfordret derfor Europaparlamentet, Regionsutvalget og Det Økonomiske og Sosiale Utvalg til å undersøke muligheten for et tettere samarbeid på dette området.

I sin meddelelse oppsummerte Kommissjonen i fem punkter veien videre:

- Primo 2008 å opprette og lansere et nytt *frivillig* register over interesserepresentanter med en ”informeringsfunksjon”. Primo 2009 skal ordningen evalueres, og hvis målene ikke er nådd skal en vurdere strengere foranstaltninger, blant annet å innføre en *obligatorisk* registrering.
- Øke åpenheten gjennom en økt anvendelse av Kommissjonens høringsstandarder, blant annet basert på et standardwebsted for internetthøringer og en nøye undersøkelse av deltakerne. Dette verktøyet linkes til registeret.
- Utarbeide et utkast til atferdskodeks som skal drøftes med aktørene. Tilslutning til atferdskodeksen blir et krav for å bli oppført i registeret og vil bli overvåket av Kommissjonen.
- Styrke anvendelsen av Kommissjonens høringsstandarder gjennom en rekke praktiske, interne foranstaltninger.
- Fortsette å gjennomføre politikken vedrørende offentliggjøring av mottakerne av EU-støtte.

3.4 Behandling i Europaparlamentet

Europaparlamentet behandlet Kommissjonens forslag høsten 2007 og våren 2008 med en endelig plenumsbehandling 8. mai 2008.

Kommissjonens forslag ble først komitebehandlet i Europaparlamentets *komité for konstitusjonelle anliggender* og saksordfører var den finske EU-parlamentariker Alexander Stubb fra det konservative Samlingspartiet.¹⁶

¹⁶ Alexander Stubb ble utnevnt til ny finsk utenriksminister 4. april 2008, men utnevnelsen ble gjort kjent den 1. april. Stubb deltok derfor ikke i den endelige komitebehandlingen i Europaparlamentet 1. april 2008.



3.5 Innstilling fra saksordfører

I innstillingen fra saksordfører Stubb – forslag til betenkning av 12. februar 2008 - støttes i det alt vesentlige Kommissjonens forslag.¹⁷

For det første bifalles Kommissjonens definisjon av lobbyvirksomhet som ”*alle aktiviteter, der gjennomføres med det formål at øve indflydelse på formulering av politikker og beslutningstagning i EU's institutioner*”, og den anser at definisjonen var i overensstemmelse med artikkel 9.4 i forretningsordenen. Videre understrekes det at alle aktører som omfattes av definisjonen skal behandles likt, det være seg profesjonelle lobbyister, lobbyavdelinger innenfor virksomheter (”in-house”-lobbyister), NGO-er, tankesmier, bransjeorganisasjoner, fagforbund, arbeidsgiverorganisasjoner og advokater når deres hensikt er å påvirke politikken snarere enn rettspraksis.

I prinsippet blir også Kommissjonens forslag om **ett felles register** for samtlige EU-institusjoner bifalt, men her presiseres det at det er viktige forskjeller mellom Kommissjonen og Parlamentet, og en forbeholder seg derfor retten til å ta endelig stilling til spørsmålet når Kommissjonens definitive forslag til regelverk foreligger. Det presiseres også at en kjenner til pro et contra argumentene for en frivillig versus obligatorisk registrering, og en noterer seg Kommissjonens beslutning om å starte med et frivillig register, for så å vurdere systemet etter ett år. Videre sies det at innføringen av et obligatorisk register er juridisk komplisert, og det minnes om at Europaparlamentets register allerede er *de facto* obligatorisk siden registrering er et vilkår for å få adgang til Parlamentet. Når det gjelder Kommissjonens forslag til en atferdskodeks, pekes det på at Europaparlamentet allerede har hatt en slik kodeks i over ti år og det oppfordres til dialog og forhandling om disse spørsmålene. Saksordfører oppfordrer også *Ministerrådet* til å slutte seg til et eventuelt felles register.

3.6 Innstilling fra konstitusjonskomiteen

Komiteen for konstitusjonelle anliggender behandlet saksordførers innstilling på sitt møte 1. april 2008. Komiteen sluttet seg til saksordførers innstilling på de fleste punktene, men foretok også ytterligere presiseringer.¹⁸

Komiteen sier i sin innstilling at den ”*erkender den indflydelse, som lobbygrupper har på EU's beslutningsproses, og anser det for afgørende, at Parlamentets medlemmer kender identiteten på de organisationer, som lobbygrupperne repræsenterer; understreger, at gennemsiktig og like adgang til alle EU-institutionerne er en absolut forudsætning for Unionens legitimitet og borgernes tillid til EU; pointerer, at like adgang for lobbygrupper til EU-institutionerne øger den ekspertise, man råder over til at styre EU; finder det vigtigt, at repræsentanter for civilsamfundet har adgang til EU-institutionerne, først og fremmest Parlamentet*”

¹⁷ Forslag til betenkning om utviklingen av rammer for interesserepresentanters (lobbyisters) virksomhet i EU-institusjonene av 12. februar 2008, 2007/2115 (INI), PE 396.734.

¹⁸ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A6-2008-0105&language=DA&mode=XML#title1>



Komiteen stiller seg positiv til et felles register, ”one-stop-shop”, men krever at Ministerrådet, Kommisjonen og Parlamentet inngår en inter-institusjonell avtale om et felles obligatorisk register (pkt. 12). Samtidig minner den også om de store forskjeller mellom disse tre institusjonene og forbeholder seg derfor retten til å evaluere Kommisjonens forslag når dette foreligger i sin endelige form.

Parlamentskomiteen foreslo at det snarest mulig ble oppnevnt en felles arbeidsgruppe mellom representanter fra Ministerrådet, Kommisjonen og Parlamentet som skulle ha som oppgave innen utgangen av 2008 å undersøke konsekvensene av et felles register for alle lobbyister og å utarbeide en felles atferdskodeks. I innstillingen oppfordrer komiteen også inntrengende Ministerrådet om å slutte seg til et eventuelt felles register og uttaler at *”lobbyvirksomhet i Rådets sekretariat i forbindelse med spørsmål, der er omfattet af den fælles beslutnings-procedure, må gøres til genstand for omhyggelige overvejelser”* (pkt. 15)

Når det gjaldt spørsmålet om frivillig eller obligatorisk register uttalte komiteen også at den var *”bekymret for, at et rent frivilligt system vil gøre det muligt for mindre ansvarlige lobbyister at undgå at lade sig registrere”*. Videre blir de tre institusjonene oppfordret til senest tre år etter ikrafttreddelsen av et felles register, å vurdere om man har oppnådd den tilstrekkelige åpenhet omkring lobbyistenes virksomhet (pkt. 16).

3.7 Plenumsbehandling

Innstillingen fra komiteen for konstitusjonelle anliggender lå til grunn for plenumsbehandlingen i Europaparlamentet torsdag 8. mai 2008. Parlamentet sluttet seg til innstillingen fra konstitusjonskomiteen med 547 stemmer for, 24 imot og 59 representanter som avsto.¹⁹

Et endringsforslag om at også kirker skulle være med i definisjonen av lobbyister falt med 177 for, 316 mot og 125 som avsto.

Debatten i parlamentet viste bred tilslutning til innstillingen fra konstitusjonskomiteen. Representanter for De Grønne og den venstresosialistiske gruppen tok imidlertid til orde for sterkere sanksjoner og at også advokater måtte inkluderes i lobbyist-gruppen.

EU-kommisjonær Siim Kallas sa seg i debatten glad for innstillingen fra konstitusjonskomiteen og var positiv både til en felles registrering og etablering av en felles arbeidsgruppe. Kallas varslet at Kommisjonen innen utgangen av juni 2008 ville legge fram et register som et pilotprosjekt som skal evalueres innen ett år.

¹⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+IM-PRESS+20080430IPR28012+0+DOC+PDF+V0//SV&language=SV>



4. NÆRMERE OM ET UTVALG EUROPEISKE LAND

I dette avsnittet redegjøres det nærmere for debatten omkring reguleringen av lobby-virksomhet i våre nordiske naboland samt Tyskland og Storbritannia.

4.1 Sverige

Det finnes ingen regler som regulerer lobby-virksomhet overfor Riksdagen og forvaltningen i Sverige. Spørsmålet om en nærmere regulering er imidlertid blitt drøftet med jevne mellomrom siden begynnelsen av 1980-tallet.

Den svenske demokrati-utredningen drøftet på slutten av 1990-tallet spørsmålet om regulering av lobbyisters virksomhet. Som argumenter for en regulering nevner utredningen at lobbyister da kan bevege seg friere og opptre mer åpent overfor både Riksdagen og andre institusjoner. Da ville også lobby-selskapene få en slags form for offentlig legitimitet sammen med mer organiserte interesser. En eventuell lovgivning ville også gi grunnlag for en offentlig debatt omkring lobby-virksomhet.

På den annen side var det ifølge utredningen sterke hensyn som talte imot en slik registrering, da den kunne virke som en form for offentlig autorisasjon. *”De demokratiska rättigheten för var och en att försöka påverka politiker skulle riskera att urholkas, eftersom kravet på att vara registrerad kan verka hämmande på människor som önskar påverka men som inte är registrerade. På motsvarande vis finns det risk för att politiker lyssnar endast till de registrerade lobbarna, vilket hämmar mångfalden.”*²⁰

I stedet for lovgivning framhever utredningen betydningen av offentlig debatt: *”De organiserad intressenas kampanjer för att påverka politiken, i synnerhet lobbning och opinionsbildning, måste i stället granskas av mottagarna, alltså beslutsfattarna (både förtroendevalda och tjänstemän), medierna och i slutändan medborgarna själva”*²¹

I en såkalt ”motion” i Riksdagen under sesjonen 2004/05 ble også spørsmålet om en regulering av lobby-virksomhet reist. I forslaget ble det vist til reguleringer i Europaparlamentet og i den amerikanske kongressen. I innstillingen viste konstitusjonsutskottet i Riksdagen til innstillingen fra Demokratiutredningen og de momenter som der var anført mot en regulering. Komiteen gikk på denne bakgrunn i mot en ny utredning med sikte på å foreslå en lovregulering av lobby-virksomhet.

4.2 Danmark

Det finnes i dag ingen regler som regulerer lobbying overfor Folketinget og forvaltningen i Danmark. Folketinget har heller ikke i noen særlig grad drøftet spørsmålet om regulering av slik lobby-virksomhet. I sesjonen 2002/03 behandlet Folketinget et forslag fra Enhedslisten om at Regjeringen skulle gå inn for å innføre klare regler for lobbyisters virksomhet i EU.

²⁰ SOU 2000:1, s. 96

²¹ Ibid.



I et oppslag i avisen Information den 29. november 2007 støttet Dansk Folkepartis medlem av Folketingets presidium, Søren Espersen, tanken om å opprette et register over lobbyister og ville også kartlegge reglene om dette i andre land.²² Også presidiemedlemmene Holger K. Nielsen (SF) og Svend Auken (sosialdemokratene) støttet tanken om et lobby-register, mens den konservative Helge Adam Møller gikk imot.

Også i en artikkel i avisen Politiken den 26. februar 2008 gikk det fram at et flertall i Folketingets presidium, representantene fra Sosialdemokratene, Socialistisk Folkeparti og Dansk Folkeparti, ønsket å innføre et register over lobbyister.²³

Det er imidlertid foreløpig ikke blitt tatt noe initiativ her. I artikkelen i Politiken sier SFs medlem av presidiet, Holger K. Nielsen, at han vil ta et første initiativ om et register når presidiet møtes i april. Det ble imidlertid ikke fattet noe vedtak om etablering av et register i forbindelse med presidiets april-møte.

4.3 Finland

Det finnes ingen regler som regulerer lobbyvirksomhet overfor Riksdagen eller forvaltningen i Finland. Det finnes imidlertid lovgivning om bestikkelser (mutor) og valgfinansiering som vil være knyttet til den ytre påvirkning som gjelder beslutningsprosessen i riksdag og forvaltning.

I 2000 ble det vedtatt lovgivning om offentliggjøring av kandidatenes valgkampfinanser. Denne loven gjelder kandidater som er blitt innvalgt som representant eller vararepresentant ved riksdagsvalg, kommunevalg og europaparlamentsvalg. Ved presidentvalg gjelder loven for alle kandidater som stiller til valg – men det er da partiet eller valgforbundet som er ansvarlig for offentliggjøringen.²⁴

Finland har et valgsystem med sterkt innslag av personvalg og kandidatenes valgfinanser kommer derfor sterkt i fokus.²⁵

Finland fikk høsten 2007 en tilråding (rekommendation) fra Europarådets organ mot korrupsjon, GRECO, om overvåking av partifinanseringen og lovgivning vedrørende bestikkelser.²⁶ Finland må innen utgangen av juni 2009 melde tilbake til GRECO om hvordan tilrådingene er fulgt opp.²⁷

Spørsmålet om en nærmere regulering av lobby-virksomhet kom imidlertid opp etter regjeringsforhandlingene i Finland våren 2007. Det ble hevdet at Familjeföretagarnas Förbund

²² <http://www.information.dk/151096>

²³ <http://politiken.dk/politik/article476293.ece>

²⁴ For en nærmere orientering om Finland, se NOU 2004: 25 Penger teller, men stemmer avgjør. Om partifinansering, åpenhet og partipolitisk fjernsynsreklame, pkt. 4.6.

²⁵ I mai 2008 var det flere oppslag i finske media om at representanter ikke hadde offentliggjort hvem de hadde mottatt bidrag fra.

²⁶ <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1225311&Site=DC&BackColorInternet=F5CA75&BackColorIntranet=F5CA75&BackColorLogged=A9BACE>

²⁷ <http://www.om.fi/sv/Etusivu/Ajankohtaista/Uutiset/Uutisarkisto/Uutiset2007/1196863305033>



gjennom lobby-virksomhet hadde fått inn i regjeringsprogrammet at arveavgiften skulle avskaffes ved generasjonsskifte i selskap. Særlig fra sosialdemokratenes side ble det reagert på dette.

I artikkel i Helsingin Sanomat høsten 2007 heter det at flertallet av de riksdagsrepresentanter som har vært lengst i Riksdagen gikk inn for en regulering eller innføring av allmenne råd for lobbyvirksomhet i Riksdagen. For noen var dette etterdønninger etter det som de mente skjedde ved regjeringsforhandlingene. Matti Ahde, (sosialdemokrat), leder for revisjonskomiteen i den finske riksdagen uttalte bl.a.: ”*Det har aldrig tidigare hänt att lobbyister varit med vid regeringförhandlingarna och skrivit regeringsprogrammet. En otroligt stor förändring, för de skrev också texter och många av dem godkändes*”. Lederen for Riksdagens grundlagsutskott, Kimmo Sasi (konservativ) uttalte: ”*Allt som går ned genom strupen ligger inom ramen för vad som är lämpligt, men när vi pratar om resor och annat liknande bör det åtminstone finnas ett offentlig register*.” Sasi mener imidlertid at lobbyistene har fått mindre innflytelse enn før fordi representantene har så mye mer å gjøre. ”*För ett tjugotal år sedan var det ingen ovanlighet att man satt långt in på kvällen med folk från intresseorganisationer. I dag är det en snabb lunch som gäller*”.²⁸

Lederen for utenrikskomiteen i Riksdagen, Pertti Salolainen (konservativ) mener også at lobbyistene innflytelse er blitt mindre fordi riksdagsrepresentantenes på grunn av hjelp fra politiske rådgivere har bedre muligheter til å sette seg inn i ulike spørsmål. Salolainen går imidlertid inn for å regulere den virksomhet som skjer i Riksdagen. ”*Det är otenkbart att lobbyister skal få husera här permanent, som det en gång i tiden var. Vi hadde lobbyister som mer eller mindre hadde jour i riksdagen*”.²⁹

4.4 Storbritannia

Det finnes i dag ingen offentlig regulering av lobby-virksomheten overfor parlamentet og regjeringen i Storbritannia. Spørsmålet er imidlertid drøftet ved flere anledninger og blir også nå behandlet av en parlamentskomite.

I 1991 foreslo en parlamentskomite, Select Committee on Member's Interests, at det ble etablert et obligatorisk register for profesjonelle lobbyister, jf. et da nylig vedtak i det kanadiske parlamentet. Regjeringen gikk imidlertid imot dette.

På bakgrunn av de mange politiske skandalene i Storbritannia på 1990-tallet opprettet daværende statsminister John Major i 1994 en ”Committee on Standards in Public Life” som skulle vurdere gjeldende retningslinjer for alle ”holders of public office”. I sin første rapport i 1995 drøftet komiteen et lobby-register, men gikk imot forslaget og mente vekt måtte legges på åpenhet og transparenss fra de som ble gjenstand for lobby-virksomhet.

”Mention has been made in evidence to us of a proposal for a Register of Lobbyists. We are not attracted by this idea. It is the right of everyone to lobby Parliament and Ministers, and it is for

²⁸ Helsingin Sanomat 10. oktober 2007

²⁹ Ibid.



public institutions to develop ways of controlling the reaction to approaches from professional lobbyists in such a way as to give due weight to their case while always taking care to consider the public interest and the interests of constituents whom Members of Parliament represent. Our approach to the problem of lobbying is therefore based on better regulation of what happens in Parliament.

To establish a public register of lobbyists would create the danger of giving the impression, which would no doubt be fostered by lobbyists themselves, that the only way to approach successfully Members or Ministers was by making use of a registered lobbyist. This would set up an undesirable hurdle, real or imagined, in the way of access.

We commend the efforts of lobbyists to develop their own codes of practice, but we reject the concept of giving them formal status through a statutory register.”

Den konservative regjeringen støttet dette.

Denne ”Committee on Standards in Public Life” inntok samme holdning i 2000, men uttrykte behovet for selv-regulering av lobby-industrien. Regjeringen, nå Labour, støttet dette.

I juni 2007 innledet en av parlamentskomiteene, Public Administration Select Committee (PASC) en undersøkelse om lobby-virksomheten i Storbritannia. I studien skal PASC se på åpenheten omkring lobby-virksomheten, resultatet av industriens egen regulering og om det er behov for endring i regelverket i parlamentet og regjeringen. PASC har sendt ut et ”tema og spørsmål”-notat og innledningsvis her vises det til at i 1990-årene stod lobby-industrien i sentrum for en del politiske skandaler – noe som har resultert i egne regler fra industriens side.

PASC viser imidlertid også til avisoppslag fra 2006 om at et lobby-firma tilbød kunder en ”landsmøtepakke” som inkluderte middag og drinker med folk høyt oppe i regjeringssystemet og at flere ”All Party Groups”³⁰ i parlamentet var finansiert av lobby-virksomheter som ikke oppga hvilke kunder man hadde.

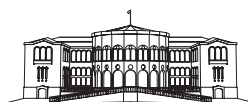
PASC er nå inne i en prosess med skriftlige og muntlige høringer og vil trolig avga sin innstilling før parlamentet innleder sin sommerferie i juli.³¹

The Ministerial Code (utstedt av Statsministeren) inneholder regler om bl.a. statsråder og gaver. Her heter det at *”it is a well established and recognised rule that no Minister should accept gifts, hospitality or services from anyone which would, or might appear to, place him or her under an obligation”*.³² The Ministerial Code har forøvrig som et vedlegg ”The Seven

³⁰ All Party Groups i det britiske parlamentet er grupperinger som samles på tvers av politiske skillelinjer på grunn av felles interesse for en sak (det kan også være et land).

³¹ Men det er ikke dermed gitt at saken kommer til behandling i Underhuset – en egen komite, The Liaison Committee, som består av alle komitelederne bestemmer hvilke rapporter som kommer til behandling i plenum. Regjeringen må uttale seg om saken senest 2 måneder etter at rapporten er publisert.

³² http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/ministers/ministerial_code.aspx



Principles of Public Life”. Disse er Selflessness, Integrity, Objectivity, Accountability, Openness, Honesty og Leadership.

I Storbritannia er det også utgitt en “guidance” – kjøreregler for ansatte i offentlig forvaltning.³³ Her heter det at offentlige tjenestemenn skal opptre med integritet og ærlighet. De skal ikke mislede parlamentet eller offentligheten eller bruke opplysninger de har mottatt i sitt offentlige virke til å fremme egne eller andres private interesser. De skal ikke motta fordeler som på noen måte kan svekke deres dømmekraft eller integritet, ikke røpe opplysninger som de har mottatt i fortrolighet i kraft av sitt virke eller som de har mottatt i fortrolighet fra andre.

Det finnes videre en uavhengig Advisory Committee on Business Appointments som tidligere statsråder må konsultere inntil 2 år etter at de er gått av som statsråd før de kan motta en betalt stilling.³⁴ Også offentlig tjenestemenn må innenfor et visst tidsrom konsultere denne komiteen før de kan motta en betalt stilling.

4.5 Tyskland

I motsetning til de fleste andre europeiske parlamenter, var den tyske Forbundsdagen tidlig ute med å regulere dette spørsmålet. I henhold til Forbundsdays vedtak 21. september 1972 fører forbundsdagspresidenten en offentlig liste der alle organisasjoner som representerer særskilte interesser overfor Forbundsdagen eller regjeringen, oppføres. Listen publiseres årlig.³⁵

Det er ingen rettigheter eller plikter forbundet med oppføringen. Av fjerde ledd i vedlegg 2 til Forbundsdays forretningsorden følger uttrykkelig at en oppføring på listen ikke begrunner noe krav verken på å høres eller å få utstedt adgangsbrev. Men det er et *vilkår* for å delta på høringer eller få adgangsbrev at en er oppført på listen.

I henhold til vedlegg 2 til forretningsordenen er følgende opplysninger påkrevd for at en organisasjon skal bli registrert og oppført på listen:

- 1) Organisasjonens navn og sete; 1. adresse (med telefon- og telefaksnummer, e-mail og internettadresse).
- 2) Øvrige adresser.
- 3) Styresammensetning og daglig leder.
- 4) Organisasjonens spesifikke interesseområder.
- 5) Medlemstall.
- 6) Antall tilknyttede organisasjoner.
- 7) Navn på organisasjonsrepresentantene.
- 8) Adresse på sete for Forbundsdagen og regjeringen (dvs. en Berlin-adresse).

³³ http://www.cabinetoffice.gov.uk/propriety_and_ethics/civil_service/lobbyists.aspx

³⁴ En nærmere orientering om regelverket vedr. karantene finnes i St. meld. nr. 11 (2000-2001) Om forholdet mellom embetsverket, departementenes politisk ledelse og andre samfunnsaktører, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/regpubl/stmeld/20002001/Stmeld-nr-11-2000-2001-3.html?id=133973>

³⁵ Den siste publiserte listen, av 20. juli 2007, kan finnes her: <http://www.bundestag.de/wissen/archiv/sachgeb/lobbyliste/lobbylisteamtlich.pdf>.



Disse opplysningene fylles ut på et skjema som er å finne på Forbundsagens internettsider, og sendes per post til Forbundsagen. Skjemaet benyttes også for viktige endringer i tidligere avgitte opplysninger. Den siste publiserte listen hadde drøyt 2.000 oppførte organisasjoner.

5. ANDRE LAND

5.1 USA

Det anslås at ca. 100.000 personer arbeider innenfor ”public affairs”/lobbying i Washington D.C. Det er mange og detaljerte regler både for lobbyister og for dem som er gjenstand for lobbyistenes virksomhet.

Allerede i 1853 uttrykte amerikansk Høyesterett bekymring overfor lobbyist-aktiviteter og mente at dette bidro til å svekke integriteten til de politiske institusjonene. En mer omfattende lovgivning som regulerte lobby-virksomhet kom like etter 2. verdenskrig, The Federal Regulation of Lobbying Act of 1946.

I 1995 ble lovgivningen fra 1946 sterkt endret og forsterket gjennom ”The Lobbying Disclosure Act of 1995”. Bakgrunnen for dette var bl.a. republikanernes maktovertakelse ved kongressvalget i USA høsten 1994. Lovgivningen fra 1995 ble ytterligere skjerpet i 2007 gjennom ”Honest Leadership and Open Government Act of 2007”.³⁶ Ved kongressvalget høsten 2006 hadde demokratene igjen overtatt flertallet i Kongressen. Spørsmålet om lobby-virksomhet hadde også vært en sentral del av valgkampen, særlig gjennom den såkalte Abramoff-skandalen.

Den amerikanske lovgivningen retter seg mot personer som er betalt for å delta i lobby-virksomhet på vegne av en klient eller en arbeidsgiver. Organisasjoner som bare driver med ”grasrot-virksomhet” rammes ikke av denne lovgivningen.

Amerikansk lovgivning retter seg mot to typer av lobbyister:

- ”in-house”, lobbyister ansatt i en organisasjon eller virksomhet som mottar betaling for sin lobby-aktivitet.
- ”outside”, ansatte i lobby-bedrift, ansatt i partnerskap eller egen bedrift som driver lobby-virksomhet på vegne av klienter.

5.2 Hvem må registrere og offentliggjøre sin lobby-virksomhet?

En lobbyist som etter amerikansk lovgivning må offentliggjøre sin virksomhet – enten ”in-house” eller ”outside” – er en som;

- foretar mer enn en lobby-kontakt og
- bruker minst 20 prosent av sin tid for enten arbeidsgiver eller klient på lobby-aktiviteter over en 3 måneders periode.

³⁶ For en grei oversikt, se Jack Maskell: Lobbying Congress: An Overview of Legal Provisions and Congressional Ethics Rules, CRS Report for Congress (Updated October 24, 2007)



Lobby-aktivitet defineres som en muntlig eller skriftlig kommunikasjon med en offentlig person, herunder et kongressmedlem (Senatet eller Representantenes Hus), ansatte hos kongressmedlemmer og høyere ansatte i utøvende organer, som omhandler utforming, endring eller beslutning om føderal lovgivning, regulering eller politikk.

En lobbyist må registrere sin virksomhet innen 45 dager etter at lobby-aktiviteten er foretatt eller innen 45 dager etter at man er engasjert til å gjøre en slik aktivitet. Registreringen foretas hos administrasjonen i Senatet og i Representantenes Hus og offentliggjøres og er tilgjengelig på Internett.³⁷ Opplysningene skal inneholde bl.a. hvem lobbyisten er eller organisasjonen, klient, om det er utenlandske klienter, oversikt over hvem som har lønnet lobbyisten med mer enn 5000 dollar og en oversikt over hvilke saksområder som lobbyisten vil arbeide innenfor eller som han/hun allerede har arbeidet med.

Fra 1. januar 2008 må også de som er registrert som lobbyist etter reglene ovenfor levere kvartalsvise rapporter om sin virksomhet med opplysninger om bl.a. lobbyist, klienter, saker det ble drevet lobby-virksomhet i forhold til, hvem som er blitt kontaktet og et overslag over utgifter og inntekter i forbindelse med lobby-virksomhet.

5.3 Regler mot "svingdør-virksomhet"

Det er også vedtatt regler for å hindre såkalt "svingdør-virksomhet" (revolving door) der medlemmer av, eller ansatte, i Kongressen kontakter sine tidligere kolleger.³⁸

Et tidligere medlem av Representantenes Hus må vente ett år før det kan kontakte en representant eller en ansatt i den lovgivende makt med det formål å påvirke en beslutning. Et tidligere medlem av Senatet må vente i to år før det kan kontakte tidligere kolleger.³⁹

Ansatte hos et medlem av Representantenes Hus eller en senator må vente i ett år før de kan kontakte medlemmer eller ansatte i Kongressen i forbindelse med lobby-virksomhet.

Det finnes videre en del interne regler i den amerikanske Kongressen som omhandler etiske retningslinjer for medlemmer og ansatte.⁴⁰ Videre er det også regler for hva slags gaver man kan motta, der den generelle regelen er at ingen kongressmedlemmer eller deres stab kan motta gaver utenfra dersom det ikke er spesielt tillatt i retningslinjene for Senatet eller Representantenes Hus.

³⁷ Se følgende nettside for oversikt over registreringer hos Representantenes Hus og Senatet; <http://lobbyingdisclosure.house.gov/index.html>

³⁸ Ansatte og politikere som har arbeidet i den utøvende makt har forbud – for all framtid - mot å kontakte sine tidligere kolleger med det formål å påvirke beslutninger, dersom den ansatte/politikeren arbeidet med saken i løpet av sin tid som offentlig ansatt.

³⁹ Da nestlederen for republikanerne i Senatet, Trent Lott, i desember 2007 trakk seg som senator ble det regnet som en av årsakene at han da bare trengte å vente i 1 år for å kontakte tidligere kolleger. Lovgivningen om en 2-års "nedkjølings-periode" for senatorer trådte i kraft 1. januar 2008.

⁴⁰ Både Senatet og Representantenes Hus har egne komiteer som behandler saker som gjelder brudd på de etiske retningslinjene, "Senate Ethics Committee" og "House Ethics Committee".



5.4 Canada

Den første lovgivningen om regulering av lobby-virksomhet i Canada, the Lobbyists Registration Act, trådte i kraft den 30. september 1989. Da hadde parlamentet gjennom mange år drøftet ulike forslag om å regulere denne virksomheten. Lovgivningen fra 1989 ble ytterligere skjerpet i 1995.

Lobbyists Registration Act gjelder bare betalte lobbyister som kommuniserer overfor ”federal public holders” på vegne av en tredje part. Public office holders – slik dette defineres i loven – gjelder stort sett alle valgte eller oppnevnte personer i regjeringsapparatet, inkludert medlemmer i det kanadiske Underhuset og i Senatet og deres ansatte.

Lobbyister som dekkes av lovgivningen må levere en årlig rapport om klient eller arbeidsgiver, hvilket spørsmål lobby-virksomheten gjaldt, den statlige institusjonen som ble kontaktet, hvilken ”kommunikasjonsteknikk” som ble benyttet og om lobbyisten var en tidligere politiker (”public office”-holder).

Den skjerpede lovgivningen fra 2005, The Federal Accountability Act, vil i større grad regulere lobby-virksomheten snarere enn å overvåke den gjennom et registreringssystem. Det er etablert et eget uavhengig kontor, Office of the Commissioner of Lobbying, som vil være tilknyttet parlamentet med myndighet til både å undersøke forhold, håndhevelse og delta i det offentlige ordskiftet. Men dersom det kan være tale om straffbare forhold, må dette kontoret avslutte sin undersøkelse og gi beskjed til rette myndigheter om dette.

Etter den nye lovgivningen er det også forbud mot lobby-virksomhet i fem år for avgåtte statsråder, statssekretærer og stab og personer som Statsministeren har opplyst har gitt støtte/råd til ham/henne i overgangsperioden fra valget til innsettelse som statsminister.



VEDLEGG

REGULERINGEN I ET KNIPPE UTVALGTE LAND SAMT I EU

Land	Regulering	Praksis
Australia	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	
Belgia	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	
Canada	<i>Lobbyists Registration Act</i> av 1989 identifiserer ulike typer av lobbyister. Et register over lobbyister har vært offentlig tilgjengelig siden 1996. The Federal Accountability Act fra 2005	
Danmark	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	Interessegrupper som inviteres til komiteene, likeså henvendelser til komiteene fra andre enn enkeltpersoner (f.eks. organisasjoner og foreninger), gjenstand for visse regler. Deltagernes navn protokolleres og er underkastet offentlig innsyn.
Estland	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	Komiteene kan invitere representanter fra interessegrupper til debatt, eller anmode om deres uttalelse i skriftlig form.
EU – Europaparlamentet	Artikkel 9 (4) i forretningsordenen. Kvestorene fører offentlig register over lobbyister. Vedlegg IX til forretningsordenen.	Kvestorene utsteder adgangskort til personer som regelmessig ønsker adgang til Parlamentet. Atferdskodeks for lobbyister og parlamentsmedlemmenes assistenter.
EU – Kommisjonen	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	
EU – Rådet	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	



Land	Regulering	Praksis
Finland	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	Komiteene kan invitere representanter fra interessegrupper til debatt.
Frankrike – Nasjonalforsamlingen	Ingen regler. Intet register. Lobbyister ikke anerkjent som sådan.	Adgangskort utstedes av parlamentspresidenten eller kvestorene til <i>Salon de la Paix</i> . Parlamentsmedlemmene kan anmode om adgang på vegne av interessegrupper.
Frankrike – Senatet	Ingen regler.	Generalsekretariatet innvilger adgang til Luxembourg-palasset og Senatets sal. Kvestorene utsteder adgangskort til <i>Salle des Conférences</i> og <i>Galérie des Bustes</i> (+/- 72 per år).
Hellas	Ingen regler.	
Irland	Ingen regler.	Under <i>Ethics in Public Office Act</i> av 1995 har parlamentsmedlemmer, senatorer og tjenestemenn en registreringsplikt for privatøkonomiske og øvrige interesser, herunder lønnede stillinger som lobbyist. Lignende bestemmelser finnes under Part 15 i <i>Local Government Act</i> av 2001. En <i>Code of Conduct for Office Holders</i> (statsminister, statsråder etc.) relaterer seg til håndteringen av omgangen med lobbyister.
Israel	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister. <i>Associations Law</i> av 1980 gjelder for ikke-profittsøkende sammenslutninger (i motsetning til firmaer, selskap mv.). Den gir en registrator (<i>Registrar</i>)	



Land	Regulering	Praksis
	mulighet til å identifisere slike sammenslutninger.	
Italia	Ingen regler.	
Japan	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	
Luxembourg	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	Komiteer eller parlamentsmedlemmer kan invitere interessegrupper dersom de ønsker.
Nederland	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	Informasjonsavdelingen i andrekammeret utsteder adgangskort som er gyldige kun for utstedelsesdatoen. Unntaksvis utstedes adgangskort som er gyldige i maksimum to år.
Portugal	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister. Rundskriv nr. 1/93, 22. mars 1993.	Generell adgang til parlamentsbygningene.
Slovakia	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	<i>Department for Fight against Corruption</i> annonserte i oktober 2004 at den forberedte en "lobbylov" i samarbeid med justisdepartementet.
Spania	Ingen regler.	
Storbritannia – Underhuset	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister. Biblioteket har register over journalister, "tverrparti-" og registrerte grupper, og parlamentsmedlemmenes	Parlamentsmedlemmene må registrere klient- eller konsulentvirksomhet der de har personlige interesser, samt eksterne lønnede verv for tjenester besørget i egenskap av parlamentsmedlem. Parlamentsmedlemmene kan sponse møter med interessegrupper i parlamentet.



Land	Regulering	Praksis
	personlige stab.	
Storbritannia – Overhuset	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	
Sverige	Ingen regler.	
Tsjekkia	Ingen regler.	
Tyskland – Forbundsagen	Vedlegg 2 til forretningsordenen.	Forbundsdayspresidenten fører et offentlig register over lobbyister. Dette publiseres årlig.
Tyskland – Forbundsrådet	Ingen regler, ingen registrering av lobbyister.	
Ungarn	Ingen regler. Parlamentets generalsekretariat fører register over lobbyister. En ny ”lobbylov” ble drøftet siste halvdel av 2005.	Komiteene kan invitere representanter fra interessegrupper til debatt.
USA	Lobbying Disclosure Act av 1995. Honest Leadership and Open Government Act fra 2007. Vid definisjon av lobbyister. Register i sekretariatet til Representantenes Hus. Kvartalsvise rapporter påkrevd.	
Østerrike	Ingen regler, ingen registrering av pressgrupper. Art. 40 (1) i <i>Nationalrats</i> forretningsorden og art. 33 (1) i <i>Bundesrats</i> forretningsorden.	Komiteene kan invitere representanter fra interesseorganisasjoner.



ISBN 978-82-8196-022-0

ISSN 1890-2537