



En komparativ analyse av ulike staters systemer med lobbyregister

Analyse for Kommunikasjonsforeningen
Sigurd Grytten, partner Zynk Communication & Leadership AS



"Lobbying is a reality in modern democracies, and a growing business. While it can improve the quality of public decisions by providing expert information, lobbying may also result in powerful interests exerting undue influence over such decisions, at the expense of the public interest."

-OECD

Bakgrunn

Zynk Communication & Leadership AS har på oppdrag av Kommunikasjonsforeningen sett nærmere på andre lands erfaringer med lobbyregister og ulike typer av regulering av lobbyvirksomhet og ulike aktører som lobber. Vi vil på de følgende sidene presentere våre funn og vurderinger av utvalgte lands løsninger, inklusive EU, og vi håper at dette vil gi Kommunikasjonsforeningen et godt utgangspunkt for videre diskusjon, arbeid og refleksjon rundt spørsmålet om et lobbyregister også for norske aktører. Vi takker for tilliten dere viste oss da vi ble valgt som leverandør for dette arbeidet.

Innledning

Internasjonalt er det fortsatt få land som har implementert reguleringer og registre for aktører som jobber med påvirkningsarbeid mot politiske miljøer. Generelt ser man at jo mer utviklet og "demokratisert" et land er, som for eksempel USA som har lang erfaring med ulike typer av påvirkningsarbeid mot det offentlige, jo lenger har man også kommet i regulerings- og lovarbeidet for økt åpenhet og transparens. Felles nevner for alle initiativer verden over for etiske retningslinjer, reguleringer og lover om lobbyvirksomhet, er utelukkende ambisjonen om å kvitte seg med korrupsjon. Lobbyvirksomhet og annen type strukturert påvirkningsarbeid mot politikere, myndighetspersoner og byråkrater har derfor over lang tid fått et noe ufortjent rykte, og på mange måter en feilaktig assosiasjon med nettopp korrupsjon. Det har derfor i en del land, som for eksempel i Storbritannia, blitt fremført sterk kritikk av bransjen selv til det regulerings- og lovarbeidet som pågår. Generelt ser man at de fleste lands ansvarlige departementer og tilsynsmyndigheter lytter til hva bransjeaktørene har å si, ikke minst der hvor aktørene har vist evne og tatt initiativ til selvregulering.

Hoveddimensjoner og særnorske forhold

I Norge har debatten rundt lobbyregister og regulering av påvirkningsarbeid vært høyt oppe på agendaen i flere omganger. I forlengelsen av debatten rundt innsyn i norske kommunikasjonsbyråers kundelister har nå lobbyregister-diskusjonen fått fornyet kraft i norsk offentlighet. Det er behov for at bransjen som representerer profesjonelle påvirkere i ulike roller får en tydelig stemme i denne debatten, som nå i stor grad er preget av liten innsikt i hvordan påvirkningsprosesser pågår og hvem de sentrale aktørene er. Kommunikasjonsforeningen har den faglige tyngden og representerer en viktig del av bredden av profesjonelle aktører som søker å påvirke politisk beslutningsprosesser. Kommunikasjonsforeningen kan bidra til å tydelig definere hvordan et eventuelt lobbyregister bør struktureres for å oppnå ønsket effekt om økt åpenhet og et styrket demokrati.

Sentrale elementer i denne diskusjonen vil være:

- Skal det være en frivillig eller obligatorisk registrering?
- Hvem skal være forpliktet å registrere seg? Er det kun den som tar direkte kontakt med politiske myndigheter som skal registreres, og/eller politikerne som lobbyisten møter registreres, og/eller rådgiverne til lobbyisten?
- Hva skal registreres? Skal man også registrere hvilken sak man ønsker å påvirke, hvilken politisk prosess som er målet for påvirkningsarbeidet?
- Skal man registrere størrelsen på den investeringen som påvirkningsarbeidet representerer økonomisk?
- Hvem skal håndheve reguleringen? Skal det være en myndighet tillagt et departement, eller en egen tilsynsmyndighet underlagt et departement? Alternativt kan myndigheten være underlagt Stortinget, eller myndigheten kan være uavhengig politiske institusjoner i Norge,



- Hvor tilgjengelig og åpent skal registeret være? Skal det være elektronisk søkbart for publikum via Stortingets eller regjeringens nettsider, eller skal innsyn være knyttet til innsynsbegjæring. Skal all informasjonen som legges inn i registeret være offentlig, eller skal noe kunne unntas offentlighet?

En viktig diskusjon, som Kommunikasjonsforeningen bør invitere til, er hva det norske politiske systemet, det norske demokratiet, ønsker å oppnå med et lobbyregister?

Dersom målet er å redusere PR byråene sin innflytelse kan konsekvensen fort bli det motsatte av å regulere kontakt med politiske myndigheter strengere. Grovt sett kan man si at en sterkere regulering og kontroll med aktører som tar kontakt med politiske myndigheter, vil bidra til en ytterligere profesjonalisering av politikken og av dem som ønsker å påvirke politikken. Virksomheter og organisasjoner, som har et behov for å komme i dialog med det offentlige, både myndigheter, institusjoner og politikere, vil med strengere regulering få et økt behov for råd fra eksperter for å forsikre seg at man har god compliance med gjeldende regelverk. Det å trå feil vil kunne slå negativt ut, både for virksomhetens omdømme og virksomheten i seg selv. Flere vil derfor engasjere profesjonelle aktører i påvirkningsarbeidet, som for eksempel advokater og kommunikasjonsrådgivere, for å redusere risikoen. En regulering av lobbyvirksomhet vil altså mest sannsynlig resultere i en ytterligere profesjonalisering av politikken.

En annen, og kanskje viktigere diskusjon, er hvilke prinsipper et lobbyregister vil bygge på? Et register vil innebære en sterkere kontroll med hvem politikere har kontakt med, og øke terskelen for å ta kontakt med politikere. Dette er viktig fordi legitimiteten til politiske beslutningsprosesser skal skille seg fra forvaltningens beslutningsprosesser. Politikerne henter sin legitimitet igjennom å være folkevalgt, men byråkrater henter sin legitimitet i det systemet hvor de har sin rolle. Byråkratiets legitimitet blir slik knyttet til i hvilken grad beslutningen er fattet på et riktig faglig grunnlag, om prosessen frem til beslutning har vært riktig ift regelverket som er satt, om beslutningen er etterprøvbart, forutsigbart mv.

En politisk beslutning bygger sin legitimitet på at representantene som tar beslutningen representerer interessene til de menneskene som har stemt på dem. Regjeringens legitimitet bygger på at den representerer flertallet på Stortinget, og gis slik en legitimitet av folkeflertallet igjennom Stortinget. Et lobbyregister kan, men ikke nødvendigvis, åpne et annet legitimitetsgrunnlag for politiske myndigheter enn folket igjennom valg. Et lobbyregister åpner opp for at også politiske beslutningsprosesser skal legitimeres på samme måte som en byråkratisk beslutningsprosess. Igjennom å vektlegge prosess, etterprøvbart, og igjennom å sidestille en politiker plikt til å lytte til velgerne med en byråkrats plikt til å lytte til alle høringssvar. Dette åpner en rekke viktige prinsipielle diskusjoner som det er viktig at Kommunikasjonsforeningen også tar stilling til i sitt arbeid med lobbyregister.

Lobbyvirksomhet som begrep

Definisjonen av lobbyvirksomhet varierer mellom de fleste land, både blant de som har innført reguleringer og registre og de som ikke har det. Selv blant ledende akademikere på området er det forskjeller i selve definisjonen av lobbyvirksomhet. Noe forenklet kan man si at lobbyvirksomhet dreier seg om muntlig eller skriftlig kommunikasjon *fra* private individer eller grupper (interesseorganisasjoner, fagforeninger, private selskaper, osv.) med forskjellige særinteresser, *til* en politiker eller myndighetsperson for å informere og påvirke lovgivning, administrative beslutninger eller den politikk som blir ført på området. Ambisjonen om å påvirke kan både lykkes og mislykkes, men det er selve *handlingen* (kommunikasjonen) som er kjernen i konseptet om lobbyvirksomhet. For å klassifiseres som lobbyvirksomhet bør også kommunikasjonshandlingen utføres av en ekstern aktør eller person som ikke har et konstitusjonelt mandat, som for eksempel en politiker eller byråkrat vil ha. EU-kommisjonen har definert og delt inn hovedkategoriene av eksterne aktører som kan klassifiseres som lobbyister på følgende måte: Advokatfirmaer | In-house lobbyister (ansatt i bedrifter) | Profesjonelle kommunikasjonsbyråer | Fagforeninger | Frivillige organisasjoner (for eksempel menneskerettighets- og miljøorganisasjoner) | Tankesmier (som for eksempel Civita) | Akademiske organisasjoner |



Religiøse organisasjoner. Samtlige av disse gruppene kan altså defineres som profesjonelle og eksterne aktører med et ønske om å påvirke politikere og myndigheter, uten et konstitusjonelt mandat.

Når det gjelder målgruppen for kommunikasjonshandlingen, de som det blir lobbet mot, er dette som oftest politikere, myndighetspersoner og byråkrater og offentlige institusjoner. Noen vil også mene at pengestøtte og bidrag til politiske partier og organisasjoner bør bli sett på som lobbyisme.

Metoder for påvirkningsvirksomhet

Lobbyister har historisk sett tatt i bruk mange forskjellige metoder og verktøy i sine kommunikasjonshandlinger. Som oftest inkluderer metodene som blir brukt direkte kontakt med politikere og myndighetspersoner, både innenfor og utenfor den aktuelle institusjonen; tilby presentasjoner og råd på en jevnlig og mer tilfeldig basis; deltakelse i høringsrunder og utredninger; arrangering av konferanser (både åpne og mer lukkede) og medieutspill og kampanjearbeid, for å nevne noe.

Det vil også være en forskjell land imellom hva gjelder både størrelse og omfang av aktører som er aktive lobbyister. Felles er imidlertid at lobbyvirksomheten er en helt essensiell del av den demokratiske prosessen, og at lobbyvirksomhet og det å gjøre sin sak kjent og hørt hos politikere, myndighetspersoner og andre beslutningstakere i det offentlige, er en rettighet som må vernes og som har kommet for å bli.

Lobbyvirksomhet og regulering

Når det gjelder regulering av lobbyister og lobbyaktiviteter mener man som oftest regler. I noen land, som for eksempel i USA, er disse reglene nedfelt i lov, som lobbyister og lobbyaktører må følge. Det er ikke bare frivillige og selvregulerende retningslinjer man følger, men regler som må følges for i det hele tatt å få tilgang til fysisk å møte politikere og myndighetspersoner på stortinget/parlamentet. Det å registrere seg i et lobbyregister kan for eksempel være en slik regel man er nødt til følge. Dette betyr også at det å ikke følge de oppsatte lobby-reglene vil kunne få konsekvenser som for eksempel en kraftig bot og/eller i noen tilfeller fengselsstraff.

Vanlige eksempler på slike regler er:

- Registrering hos Staten før kontakt med politiske miljøer kan etableres
- Tydelig oppgi hvilket departement og institusjon man som lobbyist ønsker å påvirke, og hvor mye man investerer økonomisk i arbeidet
- Til enhver tid ha en offentlig tilgjengelig liste over hvilke lobbyaktiviteter man som individ eller organisasjon både jobber med eller har jobbet med tidligere
- Karantene eller "nedkjølingsperiode" for folkevalgte politikere og myndighetspersoner før de kan drive lobbyvirksomhet i det private nærings- eller organisasjonslivet (likt det vi i dag har i Norge)

Som beskrevet innledningsvis dreier dette seg primært om en ambisjon i det enkelte land om å sikre åpenhet, transparens og fri konkurranse, og å unngå interessekonflikter, korrupsjon og ulovlig påvirkning av beslutnings- og lovgivningsprosesser. Forskning på området viser også at økt politisk åpenhet og transparente beslutningsprosesser har positiv innvirkning på samfunnet som helhet da det styrker demokratiet, og gjør at politikerforakt går ned og omdømmet til politiske institusjoner styrkes blant befolkningen. Forskning viser også at regulering av lobbyvirksomhet, og et lobbyregister i seg selv, bidrar til å promotere økt åpenhet og transparens i samfunnet. Mange mener derfor at regulering av lobbyister og de organisasjoner de representerer har livets rett og bør innføres og følges av alle som har en ambisjon om å informere og påvirke offentlige beslutningstakere gjennom påvirkningsvirksomhet.

Omfatning av lobbyregulering

Enten man er positivt eller negativt innstilt til effektene av lobbyvirksomhet, så er regulering et verktøy som flere land, inklusive EU, har tatt i bruk for å møte og minimere de eventuelle negative



konsekvensene av aktiv lobbyarbeid. Viktigheten av regulering av lobbyvirksomhet har blitt reist av flere ledende globale institusjoner, som Transparency International og OECD. Sistnevnte har blant annet ved flere anledninger etterspurt økt åpenhet og integritet innenfor lobbyarbeid, og uttalte i 2010 at regulering av dette gjennom eksempelvis nasjonale lobbyregistre, vil bidra til *”mer åpne samfunn og en jevn og balansert konkurransearena for bedrifter og interessentgrupper som søker å utvikle den politikken som skal føres.”*¹ Man mener også at regulering vil bidra til å ansvarliggjøre politikere gjennom det økte fokuset og søkelyset som blir satt på lobbyarbeid gjennom blant annet et lobbyregister. Selve åpenheten fungerer som en garantist for ansvarliggjøring av både avsender og mottaker, og bidrar til å avdekke interessekonflikter.

I forlengelsen vil altså regulering av lobbyarbeid sørge for at politikere, byråkrater og myndighetspersoner fatter bedre og mer gjennomtenkte beslutninger, og vedtar mer gjennomarbeidede lover.

Ulemper ved regulering

Det finnes også negative konsekvenser av regulering. Hovedargumentet blant både akademikere, organisasjoner og flere bransjeaktører, er at reguleringen vil medføre større kostnader og ineffektivitet for samfunnet. All overvåking og oppfølging koster penger og krever ressurser. Lover og reguleringer må håndheves, skal de ha livets rett og bli etterlevd av de aktørene de er ment å regulere. Flere

”The interaction of politicians and civil servants with lobbyists can be regulated on both sides. It might be worth to increase the accountability mechanisms of lobbyists. We propose better lobbyists’ regulation for better policies for better lives.”

-Transparency International

mener også at regulering for reguleringsens skyld ikke er veien å gå, og flere land har blandede erfaringer med regulering av lobbyister og lobbyarbeid.

Kort om håndhevelse av regulering av lobbyvirksomhet

Forskjellige land har gjort forskjellige virkemidler tilgjengelige for håndhevelse av lovverk og reguleringer. I USA og Canada er en egen tilsynsmyndighet, med sterke ressurser, det fremste virkemidlet som tas i bruk for å sørge for at gjeldene regler etterleves. Tilsynet rapporterer til Staten, gjennom Parlamentet (Kongressen) men er uavhengige fra politikerne når tilsynet tar beslutninger. De ansatte i tilsynsmyndigheten kan heller ikke påvirkes av politikere selv om deres arbeid og undersøkelser skulle gå mot partiets eller andre interessenters ønsker og agenda. En lignende tilsynsmyndighet finnes også i Litauen hvor ”Chief Institutional Ethics Commission” er frigjort fra Parlamentet. Denne institusjonen kan straffe lobbyister som bryter mot gjeldende regler. Et slikt tilsyn vil i Norge minne en del om mandatet til Konkurransetilsynet, men uten politikernes mulighet til å endre vedtak. I andre land, som i Tyskland, er det derimot mulig å unngå gjeldende regelverk fordi man i praksis ikke kan bli hørt av parlamentariske komitéer, eller få adgang til parlamentsbygninger om man ikke er oppført i lobbyregisteret. Derimot kan *Bundestag* invitere organisasjoner og i praksis gi lobbyister spesialbehandling. Betydningen av lobbyregisteret i Tyskland er altså svakere enn i mange andre land, men myndighetene mener allikevel at registeret fyller en viktig funksjon; man anser sannsynligvis at verdien av lobbyregisteret som symbol på åpenhet og transparenss er stor nok.

I noen land, som for eksempel i Polen og Ungarn, er håndhevingen av lobbyregulering sterkere knyttet opp mot justisdepartementet (Ungarn med dårlig erfaring med dette). I Europaparlamentet blir

lobbyistene klarert for ett år av gangen for adgang til parlamentsmedlemmene etter registrering i det frivillige *”Transparency Register”* som ble innført i juni 2011. (EU-kommisjonen gikk i 2008 fra et selvregulerende register for interessentgrupper som ønsket kontakt med kommisjonen til et frivillig register som nå er sammenslått med Europaparlamentet). Europaparlamentet og EU-kommisjonen

bles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2010.



har sterkt oppfordret samtlige lobbyister i Brussel til å registrere seg, og så langt har mer enn 5.500 organisasjoner registrert seg (noe som forholdsvis enkelt gjøres via nettet). Definisjonen på aktører man ønsker skal registrere seg blir beskrevet som følgende: *“All organizations and self-employed individuals engaged in activities carried out with the objective of directly or indirectly influencing the formulation or implementation of policy and decision-making processes of the EU institutions.”*

Utbredelsen av lobbyregulering

Ser man til medlemmene av Europarådet så er det nå ti land som så langt har innført lobbyregulering som er blitt nedfelt i det nasjonale lovverket: Østerrike i 2012; Slovenia i 2010; Frankrike i 2009; Makedonia i 2008; Ungarn i 2006 (men opphevet i 2011); Polen i 2005; Italia i to større regioner (Consiglio regionale della Toscana og Regione Molise) i 2004; Litauen i 2001; Georgien i 1998; Tyskland allerede i 1951 (endret i 1975 og 1980).

I Canada har man innført lobbyregulering i seks av ti provinser, og i USA har man lobbyregulering i alle av de 50 delstatene, noe strengere regulering i andre med Washington D.C. i topp. Flere Europeiske land overveier å innføre et lobbyregister, og de som har kommet lengst i arbeidet ser ut å være Kroatia, Danmark, Tsjekia, Irland, Montenegro, Serbia, Ukraina og Storbritannia.

Gradering av nasjoners lobbyregulering

Organisasjonen Centre for Public Integrity² har gjennomført en omfattende undersøkelse og utarbeidet et graderingssystem for de fleste nasjoner med lobbyregulering, med åtte nøkkelvariabler for hvert enkelt land: 1. selve definisjonen av lobbyister; 2. individuell registrering; 3. individuell registrering av investeringsbeløp; 4. oppdragsgivers registrering av beløp; 5. elektronisk registrering; 6. publikums tilgang til lobbyregister; 7. karanteneperioder.

Resultatet av undersøkelsen har igjen blitt delt inn i tre overordnede kategorier av lobbyregulerte systemer: lite regulerte systemer; middels regulerte systemer; høyt regulerte systemer.

Lite regulerte systemer

Lite regulerte systemer finner man ifølge CPI og EU-kommisjonen i *Tyskland, Frankrike, Polen*, Europaparlamentet og i EU-kommisjonens eget frivillig-initiativ fra 2008 (nå innlemmet i Transparency Register fra 2011). Landene er preget av regler for individuell registrering, men med lite krav til detaljer om selve oppdraget. Noe man kan se i Europaparlamentets eget Transparency-register hvor man ikke trenger å oppgi hva eller hvem man lobber for, eller mot hvilken institusjon. Landene er også preget av svake systemer for online registrering og innebærer en del krevende papirarbeid for den enkelte lobbyist. Lobbyregistrene er offentlig tilgjengelig, men med begrenset informasjon, og myndighetsorganene som skal overvåke og sørge for at lobbyreguleringen etterleves har få virkemidler tilgjengelig for sanksjonering. Karantene og ”nedkjølingsperioder” for politikere og myndighetspersoner er heller ikke nedfelt i loven, noe som kan medføre personers direkte overganger fra politikk til lobbyvirksomhet.

Fordeler

Lite regulerte systemer, som det man altså ifølge EU-kommisjonen og CPI ser i eksempelvis Tyskland, Frankrike og Polen, oppfyller i hvert fall et minimum for kravene til et fungerende lobbyregister. Når det er sagt så ser man ikke i slike systemer *hva* som foregår, eller om aktørene som lobber etterlever de kravene og det lovverket som eksisterer. Men byråkratiet og administrasjonen for den enkelte lobbyist er lav, og kostnaden for hvert enkelt land og institusjon for opprettholdelsen av systemene er forholdsvis lave; et enkelt register til lav kostnad.

Ulemper

For samfunnet overordnet, i det enkelte land, innebærer et lite regulert system at publikum ikke blir fullt ut informert om hvilken påvirkning som skjer av landets politikk og lovarbeid. Lobbyistene trenger ikke å oppgi hvem de lobber inn mot eller hvilke saker de lobber for. Åpenhet og transparens er mindre

² www.publicintegrity.org



sannsynlig å øke i det enkelte land, men det er i hvert fall mer informasjon tilgjengelig enn om det ikke fantes regulering eller registre tilgjengelig for innsyn i det hele tatt.

Middels regulerte systemer

Middels regulerte systemer finner man ifølge CPI og EU-kommisjonen i *Canada, flere stater i USA, Litauen* og tidligere også i Ungarn (lovgivningen fra 2006). I disse landene er det betydelig strengere krav til selve lobbyregistreringen, hvor lobbyisten også er nødt til å oppgi området man lobber innenfor, mot hvem og hvilken institusjon mv. Det er også lovgivning, dog ikke heldekkende, rundt forbud mot gaver. Det er ingen krav til å måtte oppgi beløp som blir brukt for engasjement av enkelte lobbyister, men det er derimot et robust on-line registreringssystem på plass. Lobbyregistrene blir oppdatert hyppig og er lett tilgjengelig for publikum å søke i. Hver enkel Stat og delstatsmyndighet kan i teorien gjennomføre obligatoriske revisjoner og undersøkelser, selv om det skjer med lav frekvens, og utøvelse av strafferettslige tiltak er sjeldent. Land med middels regulerte systemer har også nedfelt i lov et karantenekrav.

Fordeler

Styrken er at det enkelte lands borger, og delstatsborger, noenlunde enkelt kan få tilgang til lobbyregistre, hvem det blir lobbet mot, både valgte politikere og myndighetspersoner/byråkrater, og hvilke saker det til enhver tid foregår lobbyarbeid mot. Et større og mer omfattende system for

"I'm talking about lobbying - and we all know how it works. The lunches, the hospitality, the quiet word in your ear, the ex-ministers and ex-advisors for hire, helping big business find the right way to get its way.

-David Cameron, Statsminister Storbritannia

lobbyregistrering, som et middels regulert system, vil forklarlig nok kreve mer informasjon fra den enkelte organisasjon og lobbyist, men samtidig vil systemet gjøre betydelig mer informasjon tilgjengelig for publikum. Online registrering skjer meget effektivt og systemene krever som oftest lite vedlikehold og merarbeid av den enkelte Stat.

Ulemper

Middels regulerte systemer er preget av at den enkelte lobbyist ikke er forpliktet til å oppgi fullstendig detaljer om hvem deres oppdragsgiver er. I tillegg er ikke fullstendige økonomiske detaljer oppgitt i systemet, noe som fører til at publikum vil kunne se hvem som lobber inn mot hvem, rundt hvilken sak og institusjon, men ikke få tilgang til et komplett bilde av forholdet til selve oppdragsgiveren. Det finnes også ifølge Centre for Public Integrity eksempler på utnyttelse av smutthull i middels regulerte systemer hvor lobbyister tilbyr politiske partier "gratis rådgivning", selv om dette mest sannsynlig ikke er et utbredt problem. Systemet anses av mange å være godt, men ikke godt nok.

Høyt regulerte systemer

Vil man finne i USA og lyser enn så lenge med sitt fravær i Europa og innenfor EU. Lobbyregisteret er meget omfattende og anses nærmest for å være "komplett". Hver enkelt lobbyist og organisasjon må oppgi detaljerte opplysninger om hvem de er (med bilde), hvem de lobber mot, om hvilken sak og nøyaktig lovarbeid (hvor det er aktuelt). I tillegg må man med meget kort margin oppdatere så nær som enhver liten endring i lobbyarbeidet, også hva gjelder de økonomiske forholdene. Hver enkelt lobbyists lønnsnivå skal også oppgis, i noen tilfeller også familiens samlede økonomi. Det enkelte lands myndighetsorgan (så langt altså kun USA under den omfattende *Lobbying Disclosure Act - LDA* - vedtatt i Kongressen i 1995) har mandat til å straffe den enkelte lobbyist og organisasjon dersom registreringen ikke er komplett fylt ut - og gjort i tide. Karanteneperioden («nedkjølingsperioden», beskrevet som *cooling off period* i LDA) er strengere enn i middels regulerte systemer. Lobbyregistrene er gjort lett tilgjengelige for publikum og inneholder kun oppdatert informasjon. Historisk data er også tilgjengelig.



Fordeler

Dette er det mest omfattende systemet som er tilgjengelig som sørger for at lobbyister ikke utilbørlig kan påvirke politikere og byråkrater. Det omfattende systemet bidrar også til å minimere risikoen for ulovlig lobbyvirksomhet og korrupsjon, og bidrar til å styrke den enkelte lands kvalitet i utøvelsen av lovgivning og politikk. Åpenheten og transparensen som et så omfattende system vil bidra til, er med på å styrke selve ansvarliggjøringen i det politiske systemet. Både risikoen og konsekvensene av å gå utenom systemet er rett og slett for store.

Ulemper

Mange, ikke bare organisasjoner og lobbyister som omfattes av systemet, mener at dette er en byrde heller enn en ressurs for samfunnet. Staten kan fort bli anklaget for misbruk av makt; et altfor omfattende system vil undergrave kredibiliteten til de som skal bidra med selve innholdet i politikk og lovgivning. Kostnaden det medfører å innføre et slikt omfattende system er også relativt høy, i hvert fall når man sammenligner med lite- og middels regulerte systemer. Ytterligere ulemper med et høyt regulert system er at det tar fokus vekk fra det viktige arbeidet med å informere og opplyse det offentlige om fakta i en sak og presentere interessentgruppers argument på en lettfattelig måte.

“The basic rationale behind implementing regulations is that the public should have some insight into, as well as oversight of, the mechanisms that draw lobbyists into the policy-making environment, in order to better understand how they influence policy outputs.”

-Raj Chari, Ass. Professor Trinity College, Dublin

Nord-Amerika vs. Europa

Både USA og Canada har i mange år jobbet med regulering av lobbyvirksomhet og utviklet lobbyregistre for å sikre økt åpenhet og transparens og unngå fremtidige korrupsjonsskandaler. Man har kjempet i flere tiår med å utvikle og forbedre sine systemer, men av alle svakheter som disse systemene fortsatt måtte ha så er ikke åpenhet og transparens en av dem. Flere europeiske land har, som vist tidligere, også eksperimentert med forskjellige systemer for lobbyregulering, med meget variert resultat. Andre land, som for eksempel Australia, innførte i 2008 etiske retningslinjer (Code of Conduct) for alle aktører som har som ambisjon å påvirke politikere og myndigheter på vegne av noen andre (“contract lobbyists”). Både lobbyisten og oppdragsgiveren er nødt til å registrere seg i et lobbyregister som er fritt tilgjengelig for publikum.

Storbritannia, som har måttet håndtere flere lobbyskandaler i senere år, er på vei til å implementere et system for registrering av lobbyister, men har ennå ikke blitt enige om hva et slikt lobbyregister skal omfatte. Anbefalingen fra komiteén som i 2009, på oppdrag av det britiske Parlamentet utredet spørsmålet om et lobbyregister, gikk forholdsvis langt i sin anbefaling om et obligatorisk system for samtlige aktører som jobber inn mot politikere og myndigheter i Storbritannia. De tre store paraplyorganisasjonene for lobbyorganisasjoner i Storbritannia (Chartered Institute of Public Relations, the Association of Professional Political Consultants og Public Relations Consultants Association) har gjort et samordnet forsøk til selvregulering, og har som en konsekvens satt opp UK Public Affairs Council hvor enkeltaktører oppfordres til å registrere seg. Resultatet har ikke vært særlig tilfredsstillende, verken for bransjen selv eller myndighetene, og det ser nå altså ut til å gå mot et obligatorisk lobbyregister i Storbritannia.

Som nevnt tidligere, er det nå flere andre land i Europa som vurderer å innføre lobbyregistre, eksempelvis Kroatia, Tsjekkia, Irland og Danmark. Tendensen i Europa ser ut til å være å gå mot et forholdsvis omfattende system av lobbyregistre, godt inspirert av både USA og Canada.



Ifølge European Public Affairs Consultancies' Association (EPACA), som er den største paraplyorganisasjonen for kommunikasjonsbyråer i Brüssel, er tendensen blant sør-europeiske land, som Spania og Italia, å helle mot obligatorisk regulering heller enn selv-regulering. Dette er en konsekvens av inntrykket (og muligens erfaringen) av at utbredelsen av uetiske aktører er relativt stor og at man er mer vant til å ha regulerte yrkesgrupper. Forslagene som så langt er diskutert ligger veldig tett på antikorrupsjonslovgivningen, noe som ytterst få aktører er positivt innstilt til (det blir *for* strenge og omfattende reguleringer). Ifølge EPACA er det derimot her i Norden mindre etiske problemer å ta hensyn til, men at dette kan gi grobunn til et litt vel naivt forhold til åpenhet og transparens.

European Public Affairs' Consultancies' Association jobber nå i en tett dialog med Joint Transparency Register Secretariat (JTRS), som er det organ i EU som står bak og drifter EUs lobbyregister, for å bidra til en videreutvikling av lobbyregisteret fra 2011. EPACA har også i sine egne etiske retningslinjer (Code of Conduct) gått enda lenger enn EUs retningslinjer på området (se vedlegg).



Økt åpenhet som målsetting

Med økt regulering av lobbyvirksomhet, følger også et økende ansvar og gjennomføringskraft fra den enkelte stat. Lobbyregulering gi seg uttrykk i forskjellige former og omfang av regulering i forskjellige land, men den samlede målsettingen for de fleste nasjoner er, og bør være, økt åpenhet i samfunnet. Mer kommunikasjon mellom interessenter og politikere og myndighetspersoner bidrar til bedre dialog, som igjen bidrar til mer åpenhet og større tillit fra befolkningen rundt de demokratiske prosessene. I dette spiller lobbyvirksomhet en nøkkelrolle.

To ledende akademiske eksperter og forskere på lobbyisme, Craig Holman (Ph.D. i Government Affairs, nå Lobbyist for organisasjonen Public Citizen) og William V. Luneburg (Professor Emeritus ved University of Pittsburgh) har i en omfattende rapport om lobbyisme kommet med følgende anbefalinger for å oppnå tilstrekkelig reell åpenhet rundt lobbyvirksomhet gjennom lobbyregistre:

1. Lobbyregisteret må være obligatoriske (i USA var det kun 25 % av alle lobbyister som valgte å registrere seg mellom 1945 og 1995 da lobbyregisteret var frivillig)
2. Lobbyregisteret må nøyaktig presisere hvem som skal registrere seg (tydelige definisjoner er nødvendig for at lobbyregisteret skal ha ønsket effekt, nemlig økt åpenhet)
3. Lobbyregistreringen og utdrag fra registeret må inneholde anvendbar informasjon som kan hjelpe publikum med å forstå hvem som lobber mot hvem, og på hvilke områder
4. Lobbyregistreringen er nødt til å skje elektronisk og databasen må være søkbar og tilgjengelig på Internett, slik at publikum enkelt kan finne den informasjonen de etterspør
5. Lobbyregisteret må håndheves av et selvstendig myndighetsorgan (ikke av lovgiverne som har en agenda som ikke alltid nødvendigvis er i samsvar med ønske om økt åpenhet og transparens)

”Code of Conduct” - EUs Transparency Register

In their relations with the EU institutions and their Members, officials and other staff, registrants shall:

- a. always identify themselves by name and by the entity or entities they work for or represent; declare the interests, objectives or aims promoted and, where applicable, specify the clients or members whom they represent;
- b. not obtain or try to obtain information, or any decision, dishonestly, or by use of undue pressure or inappropriate behaviour;
- c. not claim any formal relationship with the EU or any of its institutions in their dealings with third parties, nor misrepresent the effect of registration in such a way as to mislead third parties or officials or other staff of the EU;
- d. ensure that, to the best of their knowledge, information which they provide upon registration and subsequently in the framework of their activities within the scope of the register is complete, up-to-date and not misleading;
- e. not sell to third parties copies of documents obtained from any EU institution;
- f. not induce Members of the EU institutions, officials or other staff of the EU, or assistants or trainees of those Members, to contravene the rules and standards of behaviour applicable to them;
- g. if employing former officials or other staff of the EU or assistants or trainees of Members of the EU institutions, respect the obligation of such employees to abide by the rules and confidentiality requirements which apply to them;
- h. observe any rules laid down on the rights and responsibilities of former Members of the European Parliament and the European Commission;
- i. inform whomever they represent of their obligations towards the EU institutions;

Individuals representing or working for entities which have registered with the European Parliament with a view to being issued with a personal, non-transferable badge affording access to the European Parliament’s premises shall:

- j. comply strictly with the provisions of Rule 9 of, and Annex X and the second paragraph of Article 2 of Annex I to, the European Parliament’s Rules of Procedure;
- k. satisfy themselves that any assistance provided in the context of Article 2 of Annex I to the European Parliament’s Rules of Procedure is declared in the appropriate register;
- l. in order to avoid possible conflicts of interest, obtain the prior consent of the Member or Members of the European Parliament concerned as regards any contractual relationship with or employment of a Member’s assistant, and subsequently declare this in the register.

"Code of Conduct" - EPACA

INTRODUCTION to the Code of Conduct

Public Affairs professionals are a vital part of the democratic process, acting as a link between the world of business, civil society, and policymakers. These professionals must therefore undertake to observe the highest professional and ethical standards.

The EPACA code of conduct is a 12-point code of best practices for public affairs professionals working in consultancies in the EU sphere. The code ensures that professionals in the EU-facing public affairs consultancies act with the utmost professionalism and in complete transparency. Signatories to the code all commit to abide by it, acting in an honest, responsible and courteous manner at all times and seeking to apply the highest professional standards.

The Code is regularly reviewed and updated to ensure it reflects best practices, extremely important in a fast-moving sector in constant evolution, responding to shifting social, economic and political landscapes as well as new communications technologies. The latest revision, completed in the first quarter of 2013, is the product of an extensive review by the EPACA management committee with independent legal advice. The EPACA Code of Conduct is the basis for all such codes in the EU affairs marketplace.

The full text of the EPACA Code of Conduct

This code of conduct applies to all activities undertaken by EPACA members in the context of their EU Public Affairs work. Our work as public affairs professionals contributes to a healthy democratic process, acting as a link between the world of business, civil society and European policy-makers. The signatories to this code are all committed to abide by it, acting in an honest, responsible and courteous manner at all times and seeking to apply the highest professional standards.

When carrying out the activities described above, public affairs practitioners shall:

- (a) identify themselves by name and by company;
- (b) declare the interest represented;
- (c) neither intentionally misrepresent their status nor the nature of their inquiries nor create any false impression in relation thereto;
- (d) neither directly nor indirectly misrepresent links with EU institutions;
- (e) honour confidential information given to them;
- (f) not disseminate false or misleading information knowingly or recklessly and shall exercise proper care to avoid doing so inadvertently;
- (g) not sell for profit to third parties copies of documents obtained from EU institutions;
- (h) not obtain information by dishonest means;
- (i) avoid any professional conflicts of interest;



(j) neither directly nor indirectly offer or give any financial inducement to any elected or appointed public official, or staff of their institutions and political groups;

(k) neither propose nor undertake any action which would constitute an improper influence on them;

(l) only employ EU personnel subject to the rules and confidentiality requirements of the EU institutions;

All signatories agree that they and all individuals acting on behalf of their companies will adhere to this Code and will avoid actions likely to bring discredit upon the profession or the Association. The signatories further agree to be subject to the disciplinary rules of EPACA (as set out in the Statutes and Internal Regulations, extract attached) in case of alleged breach of the Code. The signatories will meet annually to review this code.

I hereby subscribe to the above code (name, signature & date):
on behalf of (firm):

Samlet oversikt over OECD-land som innført lobbyregulering og etiske retningslinjer:
(utdrag fra OECD, 2013)

