

Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Juni Bratberg Melting

EUs Transparency Register - et register til pynt?

En analyse av initieringen av, og erfaringene med, EUs register for regulering av lobbyvirksomhet

Masteroppgave i europastudier

Trondheim, våren 2014

FORORD

Først og fremst vil jeg takke Lise Rye, min veileder og sparringpartner i masteroppgaveprosessen. Alltid positiv og tålmodig, selv i mine mest vinglete øyeblikk (du hørte mange forslag til oppgave og tema før jeg landet). Kontordøren din er litt magisk; jeg går inn den med invendig kaos og forløp til panikk, og kommer ut den med et lettelses sukk. Og det beste av alt – den er alltid åpen. Tusen takk!

En stor takk til Jannicke for korrektur, verdifulle innspill og teknisk bistand. Hadde det ikke vært for at jeg aldri blir ferdig med ting, skulle jeg plaget deg litt tidligere i prosessen. Du er gull verdt.

En spesiell takk til Mamma, som vet akkurat når hun skal ringe (og ikke ringe). Takk for oppmuntring og evig tro på meg, spesielt når jeg selv mister den.

Sist, men ikke minst: Takk til Karoline A., Ida, Haakon, Eirin, Silje, Karoline O., Markus, Emma, Ingrid og Tone, som har fylt mastertiden med glede og sprell. Vi klarte det!

Juni Bratberg Melting,

Trondheim, 14.mai 2014.

FORKORTELSER

CEO	Corporate Europe Observatory
COE	Council of Europe
CONECCS	Consultation, European Commission and Civil Society
EESC	European Economic and Social Committee
EMU	European Monetary Union
EP	Europaparlamentet
EPACA	European Public Affairs Consultancies' Association
ETI	European Transparency Initiative
II-avtale	Inter-institutional agreement [inter-institusjonell avtale]
JTRS	Joint Transparency Register Secretariat
Kommisjonen	Europakommisjonen
MEP	Member of Parliament [parlamentariker]
NGO	Non-governmental organization
NOU	Norges offentlige utredninger
Parlamentet	Europaparlamentet
QMV	Qualified majority voting
Rådet	Rådet for den Europeiske Union
SEAP	Society of European Affairs Professionals
TEU	Treaty on European Union
VK	Venezia-kommisjonen
WPG	White Paper on European Governance

INNHALDSFORTEGNELSE

Forord	i
Forkortelser	iii
1 Introduksjon	1
1.1 Tema og problemstilling	1
1.1.1 Definisjon av lobbyvirksomhet/interessepåvirkning	3
1.2 Temaets relevans	5
1.2.1 Lobbyregulering – en økende trend	5
1.2.2 Privatisering av offentlig politikk?	7
1.2.3 Relevans i Norge	8
1.2.4 Hva bidrar min analyse til?	9
1.3 Tidligere forskning	9
1.3.1 Hvorfor initiativet kommer	10
1.3.2 Transparensregisterets funksjon	11
1.4 Studiets struktur	13
2 Teori og metode	15
2.1 Forskningsdesign: kvalitativt casestudie	15
2.2 Hypoteser og teori	16
2.3 Dokumentanalyse	21
2.3.1 Kildematerialet	22
2.3.2 Analysens tidsrom	23
2.3.3 Reliabilitet - forskerens rolle	24
3 Transparensregisteret initieres	25
3.1 Utviklingen: fra initiativ til inter-institusjonell avtale	25
3.2. Utprøving av hypotese 1	26
3.2.1 Tidligere forskning	26

3.2.2. mine funn.....	27
3.2.3 Konklusjon	31
3.3 Utprøving av hypotese 2:	31
3.3.1 Tidligere forskning.....	31
3.3.2 Mine funn	32
3.3.3 Konklusjon	36
4 registerets funksjon	37
4.1 Utprøving av hypotese 3	38
4.1.1 Tidligere forskning.....	38
4.1.2 Mine funn	38
4.1.3 Konklusjon	45
4.2 Utprøving av hypotese 4	45
4.2.1 Metode.....	45
4.2.2 Kommisjonen endrede holdning til registeret	47
4.2.3 Hvorfor har Kommisjonen blitt en bremsekloss for strengere regulering?.....	49
4.2.4 Svekket legitimitet – Europakommisjonen på dypt vann.....	52
4.2.5 Konklusjon	56
5 Et register til pynt?	57
Bibliografi	59

1 INTRODUKSJON

1.1 TEMA OG PROBLEMSTILLING

Tema for denne oppgaven er regulering av lobbyvirksomhet i den Europeiske Union. EUs nyeste virkemiddel på dette området er *Transparency Register* (heretter Transparensregisteret) fra 2011. Transparensregisteret er et felles lobbyregister og et resultat av en inter-institusjonell avtale (II-avtale) mellom Europakommisjonen og Europaparlamentet inngått den 22.juni 2011. Det uttalte målet med registeret er:

[T]o add transparency to the EU decision-making process, providing citizens and persons working in the institutions with information about organisations participating in EU policy-making (JTRS, 2012).

Det kommer også frem av kildene at det overordnede målet er å ‘bringe EU nærmere sine borgere’, for å bedre institusjonell legitimitet. I denne oppgaven undersøker jeg hvordan initiativet til et lobbyregister ble til, og drøfter hvordan registeret fungerer i dag.

Interessepåvirkning eksisterer i alle utviklede demokrati, og kan sees på som en demokratisk rettighet – en forlengelse av organisasjons- og ytringsfriheten. Det er det sivile samfunns¹ mulighet til å påvirke den politiske dagsorden og utfallet av beslutningsprosesser. Interessepåvirkning skaper kontakt mellom de styrende og borgerne, noe politikere er særlig avhengig av, med tanke på representativitet og mulighet for gjenvalg (NOU 2012:12, s. 1). Beslutningstakere er avhengige av innspill fra enkeltpersoner og organisasjoner med ekspertkompetanse (på sitt fagfelt) for å ta gode beslutninger. Til en viss grad kan interessepåvirkning kompensere for lav grad av representativitet, som ofte skyldes liten valgdeltagelse og stor avstand mellom folket og de styrende. Situasjonen er beskrivende for EU, og omtales gjerne som ‘EUs demokratiske underskudd’, karakterisert av lav valgdeltagelse og svak folkelig tilknytning til institusjonene (Greenwood, 2011, s. 1).

¹ Norad definerer begrepet *det sivile samfunn* som “Befolkningens egne måter å organisere seg på uavhengig av familien, staten og markedet. Sivilsamfunnet er en arena hvor individer frivillig kommer sammen for å fremme synspunkter og interesser på egne eller andres vegne - direkte eller gjennom frivillige organisasjoner eller andre former for sammenslutninger” (Norad, 2011).

Interessepåvirkningens aber, er mangelen på åpenhet. Holman (2009, s. 20) beskriver interessepåvirkning i Brussel som et sort hull. Institusjonene i Brussel og Strasbourg har lenge vært et yndet mål for aktører som ønsker å øve innflytelse i EUs beslutningsprosesser. Hvor mange lobbyister som jobber opp mot EU-systemet varierer, fra rundt 15 000 (Europaparlamentet, 2008) til 30 000 (ALTER-EU, u.d.; Hasselbach, 2012). Det er en bransje som i stor grad opererer bak lukkede dører, og mangelen på åpenhet skaper usikkerhet rundt EUs beslutningsprosesser. Hvem har påvirket beslutningene som tas? Hvem er premissleverandør for informasjonen som gis? I et pluralistisk system som EU, med høy grad av maktfragmentering, er det vanskelig for én interesse å ha dominerende innflytelse (Greenwood, 2011, s. 22). Likevel er presset fra tunge industri- og næringslivsinteresser økende, og økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser slipper til på bekostning av felleskapets interesser (Johannessen og Skjørestad, 2008, s. 5). Slik undergraves det demokratiske aspektet ved interessepåvirkning.

Regulering av interessepåvirkning dreier seg i hovedsak om to ting: Registrere og offentliggjøre adgang til institusjonene og kontakten mellom de som påvirker og de som påvirkes, samt lage klare karanteneregler og oversikt over de som går fra stillinger i beslutningsapparatet over i konsulentbransjen. Graden av regulering varierer etter formålet: fra konsentrerte mål om å begrense korrupsjon, til overordnede mål om å skape åpenhet for å sikre pluralistiske, demokratiske beslutningsprosesser (Greenwood, 2011, s. 53). De enkleste registrene kan inneholde en oversikt over hvem lobbyistene representerer og hvem de søker å kontakte. Mer omfattende registre krever i tillegg mer spesifikk informasjon om hvilken sak lobbyistene ønsker å påvirke, ressurser brukt på lobbyvirksomhet, tidligere arbeidsgivere og karantenetid for politikere, samt internettregistrering åpen for offentlig innsyn (Chari, Hogan og Murphy, 2010). Når interesserte kan se hvilke kontakter som har funnet sted og gjøre seg kjent med innholdet i disse, har de også mulighet til å mobilisere alternativ informasjon og påvirkning (NOU 2012:12, s. 2). Slik kan politikernes og byråkratenes tilgang på informasjon bli mer balansert mellom ulike syn og interesser. Offentliggjøring av klientforhold og karanteneregler er viktig for å unngå at personlig bekjentskap, eller fersk kunnskap om saksfremdrift og beslutningsprosesser, skal være avgjørende for effektiv interessepåvirkning.

European Transparency Initiative (ETI) kom i 2005, og markerte en tydelig endring i en tidligere uregulert sone (Holman, 2009, s. 20). I det følgende refererer jeg til dette som Åpenhetsinitiativet, slik det er oversatt i den offisielle, svenske utgaven, og veksler mellom dette og forkortelsen ETI. Dette for å tydeliggjøre skillet mellom initiativet som helhet, og

selve lobbyregisteret (Transparensregisteret). Med Åpenhetsinitiativet introduserte Europakommisjonen (heretter Kommisjonen) tre nye instrument som skulle bidra til mer transparens, og på sikt bedre EUs demokratiske underskudd. Det mest sentrale forslaget var et register for regulering av lobbyvirksomhet, som først skulle opprettes for Kommisjonen og på sikt utvides til å gjelde for alle institusjonene (Europakommisjonen, 2006). Europaparlamentet (heretter Parlamentet/EP) hadde allerede en form for registrering fra 1996. I 2011 ble disse registrene fusjonert til et felles register for Kommisjonen og EP: Transparensregisteret, for «registrering og overvåkning av organisasjoner og selvstendig næringsdrivende som er involvert i EUs politikkutforming og implementering» (Rådet for den Europeiske Union, 2012).

Denne oppgaven analyserer hvordan initiativet til dette registeret ble til, og erfaringer fra dets funksjonstid. Problemstillingen for oppgaven er todelt:

1. *Hvorfor ble transparensregisteret initiert?*
2. *Har registeret fungert etter intensjonen?*

Som analysen vil vise er det betimelig å stille spørsmål ved Transparensregisterets funksjon: Er det et godt verktøy for å nå målene om mer transparens og legitimitet, eller er det kun et register til pynt? Analysen finner at slik registeret fremstår i dag, er det ikke effektivt. Registrering basert på frivillighet er ikke tilstrekkelig for å skape et godt virkemiddel for transparens, og registeret må styrkes for at det skal fylle sin tiltenkte funksjon. Bedre politisk legitimitet er ikke oppnåelig før EU viser at de tar regulering av lobbyvirksomhet på alvor, ved å innføre strengere regler på feltet.

1.1.1 DEFINISJON AV LOBBYVIRKSOMHET/INTERESSEPÅVIRKNING

Ordet 'lobbyvirksomhet/lobbyisme' kommer fra det engelske parlamentets *lobby* eller inngangshall, hvor ulike interesseaktører ofte venter på politikerne for å fremme sitt syn i en sak. Store norske leksikon har oversatt det til 'korridorpolitikk' på norsk (Store norske leksikon, u.d.), men påpeker samtidig at begrepene 'lobbyisme', 'lobbyvirksomhet' og 'interessepåvirkning' er mer brukt. Jeg veksler mellom å bruke de to sistnevnte begrepene i dette studiet.

Interessepåvirkning har vist seg vanskelig å definere, men det finnes et utall forsøk. Definisjonene har ulikt omfang, og skiller mellom hvem påvirkningen rettes mot, hvem den

utføres av, hvordan den utføres og hva hensikten med påvirkningen er. En tidlig definisjon fra Milbrath i 1963 er «aktivitet som har til hensikt å påvirke myndighetene, og som ikke kan utføres av enkeltpersoner på vegne av seg selv» (sitert i Baumgartner & Leech, 1998, s. 33). Denne definisjonen er åpen, noe som er nødvendig for at definisjonen skal favne de mange ulike aktørene og formene for påvirkning. Samtidig bidrar de åpne definisjonene til at lobbyvirksomhet forblir et diffust begrep. Den norske regjeringen benytter en åpen definisjon, hvor både aktørene og virkemidlene er udefinert: «En systematisk oppsøkende kontaktvirksomhet for å påvirke en beslutningsprosess til fordel for bestemte interesser [...]» (NOU 2012:12, s. 1). Store norske leksikon har utover oversettelsen av lobbyvirksomhet, også definert det som: «[...] interesseorganisasjoner, bedrifter og mer tilfeldige pressgrupper, forsøker å påvirke folkevalgte politikere og andre beslutningstakere i staten» (Store norske leksikon, u.d.). Store norske leksikon presiserer videre at interessepåvirkning i EU også inkluderer påvirkning rettet mot byråkratiet. I *Green Paper, European Transparency Initiative* (grønnboken for det europeiske Åpenhetsinitiativet, heretter grønnboken), definerer Kommisjonen lobbyvirksomhet som «activities carried out with the objective of influencing the policy formulation and decision-making process of the European institutions» (Europakommisjonen, 2006, s. 5). Denne definisjonen spesifiserer ikke aktører og virkemidler, men avgrenser påvirkningen til de Europeiske institusjonene. Det er en naturlig og treffende definisjon for min oppgave, og er den jeg legger til grunn for interessepåvirkning i dette studiet.

Under høringsrunden for registeret brukte Kommisjonen betegnelse 'lobbying' og 'lobbyist'. Dette skapte debatt, da mange mente betegnelsen var negativt ladet. Resultatet ble å kalle registeret 'Register of interest Representatives' og konsekvent bruke terminologien 'interest representatives' fremfor lobbyist (Europakommisjonen, 2007; Johannesen & Skjørestad, 2008). Interesserepresentanter er et tungvint og lite godt ord på norsk. Det engelske ordet lobbyist kan godt brukes på norsk, men har til en viss grad fått en negativ konnotasjon her også. Store norske leksikon foreslår 'kommunikasjonsrådgiver' som en mer nøytral betegnelse (Store norske leksikon, u.d.), og i norsk media er 'PR-rådgiver' hyppig brukt.² De to sistnevnte betegnelse refererer best til de innleide, eksterne lobbyistene som

² Se Johansen, 2013; Prestegård & Løkeland-Stai, 2013.

har interessepåvirkning som yrke, men favner ikke så godt *in-house* lobbyister – ansatte i organisasjoner, bedrifter og mer tilfeldige pressgrupper som har lobber som en liten del av sin vanlige jobb. Disse ønsker jeg å inkludere, og i mangel på et godt norsk ord, velger jeg derfor å bruke begrepet lobbyist i denne oppgaven.

1.2 TEMAETS RELEVANS

1.2.1 LOBBYREGULERING – EN ØKENDE TREND

EUs felles Transparensregister fra 2011 er en del av en økende trend i Europa; Frankrike, Litauen, Ungarn, Polen, Slovenia og Østerrike har alle innført en form for regulering av interessepåvirkning i nasjonale parlament den senere tid. Irland, Storbritannia og Kroatia ventes å innføre regulering i nær fremtid, og en rekke andre land diskuterer muligheten for opprettelse³ (JTRS, 2013, s. 10; Transparency International, 2012a, s. 27). Det amerikanske Senatet og Representantenes hus har hatt obligatorisk registreringsordning siden 1946. President Obama har siden 2009 tatt til orde for strengere tilsyn med lobbyaktivitet, og blant annet innført offentliggjøring av besøksloggen til Det Hvite Hus - en ordning tidligere amerikanske presidenter har vært i mot (Stortinget, 2010). Canada og Tyskland har også obligatorisk registreringsordning for kontakt med henholdsvis regjeringen og Forbundsdagen, men øvrige registreringsordninger i Europa fra den senere tid har stort sett vært frivillige (Transparency International, 2012a). Lobbyisme har også vært på agendaen i Europarådet siden 2011, hvor Venezia-kommisjonen⁴ har sett nærmere på ‘ekstra-institusjonelle aktørers’ rolle og innvirkning på demokratiske system i Europa. Rapporten fra Venezia-kommisjonen viser at tilliten til nasjonale institusjoner er synkende i alle Europarådets medlemsland⁵ (Venezia-kommisjonen, 2013). Tilliten er lavest i Øst-Europa, og kombinert med et høyere korrupsjonsnivå og flere politiske skandaler, har behovet for reguleringsordninger meldt seg tidligere her enn i resten av Europa (Transparency International, 2012a).

Skandaler er heller ikke et ukjent fenomen i Brussel. De politiske skandalene som har ridd EU-institusjonene i nyere tid, har satt nytt fokus på korrupsjon og udemokratiske sider ved

³ Bosnia, Bulgaria, Danmark, Estland, Latvia, Romania, Sveits, Tsjekkia, Tyrkia og Ukraina.

⁴ Europarådets rådgivende organ i konstitusjonelle saker.

⁵ Alle EUs medlemsland er medlem av Europarådet.

skjult interessepåvirkning. EUs borgere blir påminnet de uetiske sidene ved interessepåvirkning, og de negative assosiasjonene som knyttes til lobbybransjen forsterkes. Kort tid forut for åpningen av Transparensregisteret i 2011, avslørte avisen Sunday Times fire parlamentarikere for å være beredt til å legge frem et ferdigskrevet endringsforslag i Europaparlamentet i bytte mot penger (EurActive, 2011). Denne skandalen, bedre kjent som *Cash-for-laws-skandalen*, er bare en av flere skandaler den senere tid, som har ført til økt press fra interesseorganisasjoner som jobber for åpenhet og strengere regulering av lobbysektoren. Videre har *Dalligate-skandalen* fra 2012 vist at Kommisjonens eksisterende regler for etikk- og transparens ikke fungerer. Den svenske tobakksprodusenten Swedish Match, anklaget Kommissær John Dallis nærmeste rådgiver for å ha tilbudt et møte med Kommissæren, med mål om å endre *Tobacco Products Directive* til selskapets fordel, i bytte mot 60 mill. euro. I ettertid har det ikke fremkommet bevis på at Kommissæren var klar over denne hestehandelen, men det har blitt avdekket kritikkverdige forhold i OLAFs⁶ etterforskning av saken. Kommissær Dalli har stevnet både Swedish Match og Kommisjonen for retten. Snart to år etter er sannheten bak skandalen fortsatt ukjent, og Kommisjonen er kritisert for å ha feid saken under teppet (Corporate Europe Observatory, 2013a).

Den europeiske Ombudsmannen har satt transparens i EU-institusjonene øverst på agendaen for 2014 (O'Reilly, 2013). Paraplyorganisasjonen ALTER-EU og interesseorganisasjonen Corporate Europe Observatory, er blant de sterkeste forkjemperne for gjennomsiktighet i lobbysektoren. De krever at registrering i Transparensregisteret må bli obligatorisk og at EU oppretter strengere regler for bruk av 'svingdører'⁷ (ALTER-EU, 2013a; Corporate Europe Observatory, 2013b; Transparency International, 2011). At skandaler i forbindelse med lobbyvirksomhet oppstår til tross for at et lobbyregister er innført, tyder på at registeret ikke fungerer optimalt.

EUs uttalte mål med å innføre et register for interessepåvirkning var å offentliggjøre kontakten mellom institusjonene og lobbyister, slik at lobbysektoren ble åpnet for innsyn. På denne måten skulle lobbyregulering bidra til å gjenoppbygge folkets tillit til det politiske

⁶ European Anti-Fraud Office (OLAF).

⁷ Svingdører eller *the revolving door*, er en metafor på ansatte som beveger seg mellom seniorstillinger i det offentlige og det private. Brukes vanligvis om personer som går fra utøvende og regulerende institusjoner i det offentlige, til privat sektor, men også vis versa (ALTER-EU 2011, s. 4).

systemet. Lav grad av tillit til beslutningstakere og beslutningsprosessen, gir lav politisk legitimitet. Behovet for åpenhet i lobbysektoren fremheves i en undersøkelse gjort av statistikk og forskningsfirmaet ComRes, hvor ansatte i offentlig sektor ble spurt om hvorvidt de oppfattet EU-institusjonene som transparente. I 2009 anså 87 prosent av de spurte Europaparlamentet som «nokså transparent», mot kun 64 prosent i 2011. For Kommissjonen har transparens falt med over 30 prosentpoeng i samme periode, fra 71 prosent i 2009 til 40 prosent i 2011 (ComRes, 2011). Med andre ord, ansatte i offentlig sektor oppfatter EU-institusjonene som mer lukket i dag enn for få år siden. Samtidig som antall interessekontor i Brussel øker, synker altså transparensen – selv om et transparensregister er innført.

1.2.2 PRIVATISERING AV OFFENTLIG POLITIKK?

Av de mellom 15 000 og 30 000 lobbyistene som har Brussel som arbeidssted, jobber 70 prosent direkte eller indirekte for privat næringsliv og industri (Corporate European Observatory, 2005, s.8). De resterende 30 prosent representerer de øvrige borgerne og fellesskapets interesser, fordelt på nasjonale, lokale og internasjonale organisasjoner (20 prosent), og fagforeninger og frivillige organisasjoner (10 prosent). Et overveldende flertall av lobbyistene representerer altså private særinteresser og næringslivsinteresser.

Det har blitt en utbredt praksis å leie inn profesjonelle konsulentselskap til å fremme sine interesser, og privat næringsliv har vanligvis mer ressurser å bruke på dette. Tidligere ansatte i EU-institusjonene er attraktive arbeidstakere i konsulentbransjen; med «fersk kunnskap om beslutningsprosessen, saksfremdrift og overordnet tenkning hos beslutningstakerne» fra innsiden, kan de føre en effektiv interessepåvirkning og dra fordeler av tidligere kunnskap og kontakter (NOU 2012:12, s. 3). Å gå gjennom 'svingdører' er en udemokratisk praksis som tillater enkeltpersoner å utnytte informasjon og kontakter de har oppnådd i sin tidligere jobb, til fordel for den nye arbeidsgiveren. Det er også en risiko for at utsiktene til å gå gjennom svingdører i fremtiden, påvirker den ansatte i sin nåværende jobb til å handle ut i fra interessene til en fremtidig arbeidsgiver. Det er gjerne de største konsulentselskapene som har råd til å ansette de mest innflytelsesrike eks-kommissærene. Uten regler for slike jobb-bytter, og med stadig flere som velger å gå fra offentlig til privat sektor på denne måten, viskes skillet mellom de som påvirker og de som påvirkes ut. Tette bånd mellom privat næringsliv og beslutningstakerne i Brussel er en uheldig utvikling.

Med mye ressurser, har privat næringsliv mulighet til å sette sterke krefter i sving når deres interesser står på spill. Dette har vi sett i forbindelse med forslaget til nytt regelverk for behandling av personopplysninger på Internett (*General Data Protection Regulation*), som ble lagt frem i 2012 og fortsatt er under behandling. Forslaget vil ramme markedet til amerikanske nettselskap som Facebook og Google hardest, og har generert over 3000(!) endringsforslag i komitébehandlingen i Europaparlamentet (Lobbyplag, 2013). Kommisjonens visepresident og Kommissær for justis, Vivian Reading, har uttalt at hun aldri før har opplevd et så sterkt lobbypress (ALTER-EU, 2013b). En interessekanal hvor ressurser er avgjørende og privat næringsliv er overrepresentert, er en annen type lobbyvirksomhet enn den som styrker et representativt og deltagende demokrati. Usikkerhet rundt hvem som står bak forslagene som legges frem og hvor stor innflytelse de private interessene har, skaper avstand mellom Brussel og befolkningen. Et lobbyregister kan gi borgerne innsikt i de kontaktene som skjer, og begrense den negative effekten av skjult lobbyvirksomhet.

1.2.3 RELEVANS I NORGE

Debatten i Skandinavia er i mindre grad preget av skandaler og uheldige forhold mellom lobbyister og beslutningstakere, men også her dukker reguleringsspørsmålet opp med jevne mellomrom. I Norge har Venstre fremmet forslag om en et lobbyregister på Stortinget fem ganger, og senest i mars 2014 avviste Stortingets presidentskap det nyeste forslaget (Stortinget, 2014). Den samme begrunnelsen har gått igjen; det eksisterer allerede betydelig åpenhet rundt det påvirkningsarbeidet som skjer i tilknytning til regjering og Storting, og et register ansees som overflødig (Stortinget, 2004, 2009, 2010). Transparency International Norge (2014) har nylig påpekt behovet for et register i Norge for å sikre gjennomsiktighet i institusjonene.

Den norske debatten blusset opp igjen etter regjeringsskiftet høsten 2013, da flere stortingsrepresentanter gikk direkte fra jobben på Løvebakken til de store PR-byråene i Norge, samme vei som mange av statssekretærene fra den rød-grønne regjeringen (NRK TV, 2013). Det stormet verst rundt landbruksminister Sylvi Listhaug, som gikk andre veien, fra jobben i PR-byrået First House og inn i regjeringen. Problemet oppstod da Listhaug ikke ville offentliggjøre hvem hun hadde tatt oppdrag for i sin tidligere jobb, slik at potensielle interessekonflikter eller inhabilitetssaker ikke ble gjort kjent. Norsk lov pålegger statsråder seks måneders ventetid mellom slike overganger, men stortingsrepresentanter eller statssekretærer har ikke noen lignende karantene (NOU 2012:12, s. 4). I EU eksisterer det et

varslingssystem, hvor ansatte i institusjonene må gi beskjed om overgang til ny jobb i en toårsperiode etter endt tid i institusjonene. Kommisjonen har rett til å legge restriksjoner på overgangen, eller underkjenne den [European Commission staff regulations article 16(96)]. Karantenetid er en dyr praksis, da det er den offentlige institusjonen som fortsatt betaler lønn til den avtroppende i karantenetiden (Dagens Næringsliv, 2011). Åpenhet om interessepåvirkning i form av et lobbyregister og en bedre praksis rundt offentliggjøring av kundeforhold, kan minske behovet for å lovfeste karantenetid og spare staten for en dyr ordning.

1.2.4 HVA BIDRAR MIN ANALYSE TIL?

Min analyse bidrar til å kaste lys over hvorfor Transparensregisteret ble initiert og om det faktisk fungerer etter intensjonen. Min vurdering skjer i lys av at registeret nå har vært gjennom en grundig revidering av institusjonene, og har ledet til en ny utgave av II-avtalen om Transparensregisteret, godkjent av Parlamentet 15. april 2014. Dette har gitt studien et helt nytt materiale, slik at jeg kan gi en ny og oppdatert vurdering av registerets funksjon. Tidligere forskning er skrevet i påvente av revideringen og med forbehold om at endringer ville komme, og har bidratt til en forventning om at registeret ville bli styrket. Resultatet av revideringen er så nytt at ingen har rukket å drøfte resultatet, ei heller årsaken til at obligatorisk registrering ikke blir innført, slik jeg gjør i denne studien. Den åpenbare forklaringen for det jeg vurderer som et svakt resultat av revideringen, er at institusjonene ikke ble enige. Jeg utprøver videre hvordan denne uenigheten har avdekket institusjonenes holdning til - og ambisjoner for - regulering av lobbyvirksomhet. Her drøfter jeg særlig hvordan Kommisjonen har gått fra å være pådriver og initiativtaker til regulering i 2005, til å bli en bremsekloss for strengere regulering i 2014. Jeg mener det er betimelig å stille spørsmål ved denne holdningen, når behovet for strengere regulering er åpenbart.

1.3 TIDLIGERE FORSKNING

Oppgavens problemstilling er todelt, og dette underkapitlet er organisert i tråd med denne todelingen: Først tar jeg for meg litteraturen som søker å forklare hvorfor det politiske initiativet til et lobbyregister kom, deretter litteraturen som vurderer selve

Transparensregisteret, og hvordan det har fungert så langt. Kommisjonens initiativ til et felles lobbyregister kom allerede i 2005, som hovedkomponent i Åpenhetsinitiativet (ETI). Tidligere litteratur om ETI i sin helhet er derfor interessant for den første analysedelen.⁸

1.3.1 HVORFOR INITIATIVET KOMMER

Ett fellestrekk ved tidligere forskning er å se ETI i sammenheng med den politiske konteksten, som var preget av manglende legitimitet og stadig økende avstand til befolkningen. I denne sammenhengen er registeret ansett som et virkemiddel for å gi beslutningsprosesser økt transparens, som igjen skal bedre EUs legitimitet og motvirke det demokratiske underskudd (Cini, 2008; Greenwood, 2011; Greenwood & Dreger, 2013; Holman & Luneburg, 2012; Kohler-Koch, 2001). Litteraturen er ikke nødvendigvis motstridende, men har ulike utgangspunkt og vinklinger. Cini (2008) tar utgangspunkt i reformprosesser, og peker på hvordan en større reform gjerne følges av flere små; i dette tilfellet var ETI den lille reformen som fulgte den store administrative reformen *White Paper, European Governance* (WPG, Hvitboken om europeisk styring, heretter hvitboken) fra 2001. Andre har fokus på interessepåvirkning, og kriterier som leder til innflytelse (Greenwood, 2011; Cohen, 2007).

Åpenhetsinitiativet skulle gjenopplive folks kunnskap om og tillit til politikktutformingen. Dette stod i kontrast til EP sin tidligere registreringsordning fra 1996, som ble opprettet for å sikre lobbyister adgang til Parlamentet, i likhet med senere reguleringsordninger i Europa for øvrig. Holman og Luneburg trekker frem at da Åpenhetsinitiativet ble lansert i 2005, var folkets tillit til EU-institusjonene på et bunn-nivå, kombinert med lav grad av kunnskap om EU og institusjonene (2012, s. 91).

Obradovic (2009) tolkning av ETI skiller seg fra de andres; hun hevder at Kommisjonen søken etter økt transparens ikke er genuin, men at registeret ble opprettet for at Kommisjonen skulle kunne *visé til* at de konsulterer det sivile samfunn. Dette vil gi befolkningen et inntrykk av å bli hørt, og kan være tilstrekkelig for at publikum oppfatter beslutningsprosessene som

⁸ Oppgaven drar også veksler på annen og mer spesialisert litteratur. Denne vil bli introdusert i de respektive analysekapitlene.

mer rettferdig, og dermed øker dens legitimitet. Dette er en måte å oppnå bedre legitimitet, uten å åpne beslutningsprosessene for *reelt* innsyn.

Hovedtendensen i tidligere forskning er likevel at initiativet til et lobbyregister kom fordi det skulle gi økt transparens i beslutningsprosessene. Dette ble også uttrykt i Kommisjonens Grønnbok (Europakommisjonen, 2006). Det er derimot uenighet om hvorvidt transparens gjennom et lobbyregister leder til bedre legitimitet. Chari, Hogan og Murphy (2010) støtter det teoretiske argumentet om at lobbyregulering bidrar til åpenhet, ansvarliggjøring og god styring i demokratiske samfunn. Frost (2003) er mer kritisk, og mener transparens må kombineres med økt deltagelse for å bedre det demokratiske underskudd, og at kun en kombinasjon av disse komponentene vil nå målet om å bringe EUs beslutningsprosesser nærmere EU-borgerne. Flere er skeptiske til den utbredte antagelsen om at mer transparens leder til bedre legitimitet (Field & Heard-Lauréoute, 2012; Curtin & Meijer, 2006). Økt tilgang på informasjon er avhengig av at folket aktivt leser og forstår den, for at dette skal lede til økt forståelse for beslutningsprosesser og bedre legitimitet for institusjonene (Field og Heard-Lauréoute, 2012, s. 17). Holman og Luneburg (2012) peker også på informasjon som en utfordring; Hvordan presentere informasjonen fra registeret på en lettforståelig måte, slik at interesserte ser hvem som har påvirket hvilke saker, og hvordan det har skjedd? Videre stiller de spørsmål om mer åpenhet nødvendigvis er positivt, og mener det også kan hindre at interesser tar kontakt (Holman og Luneburg, 2012). Curtin og Meijer (2006) kritiserer særlig nettbaserte løsninger er lettvinde virkemidler for økt transparens.

1.3.2 TRANSPARENSREGISTERETS FUNKSJON

Den andre grupperingen av tidligere litteratur har sett på Transparensregisteret fra 2011 og hvordan det har fungert så langt. Siden registeret er relativt nytt, er ikke denne gruppen så stor. Registeret er gjerne vurdert i et komparativt perspektiv med reguleringer på nasjonalt nivå, særlig det amerikanske, men også med de fremvoksende registrene i Europa.

Holman og Luneburg vurderer registeret til å være «en forløper til en ny bølge av sterk lobbyregulering i Europa» (2012, s. 91). Selv om de ikke overser utfordringene registeret står overfor, mener de at Transparensregisteret har satt regulering av interessepåvirkning på agendaen i Europa, og ført til økt kvalitet på nasjonale registre. I følge Greenwood og Dreger er registerets styrke at det gir offentligheten tilgang på informasjon (2013, s. 139). Sammenlignet med flere av de nasjonale registrene, har Transparensregisteret samlet mange

registreringer. De fremhever at kvaliteten på informasjonen som registreres har blitt bedre siden starten (selv om feilregistreringer fortsatt er en utfordring), samtidig som det gir en viktig oversikt over hvilke interessegrupper som får støtte av EU, slik at dette kan ettergås (Greenwood og Dreger, 2013).

Flertallet av de som har vurdert registerets funksjon er imidlertid kritiske til at registrering er frivillig, og mener dagens ordning ikke gjør det mulig å få et godt bilde på lobbyvirksomhet i Brussel (Chari et al., 2011; Kanol, 2012). Holman har oppsummert hovedpoenget til disse godt, riktignok i en vurdering av Kommisjonens første register fra 2008: «A real system of transparency means that someone who wants to hide in the shadows, cannot. If disclosure is optional, transparency is lost» (2009, s.20). Antall registreringer, sammenlignet med hvor mange lobbyister det antas å være i Brussel, tyder på at få registrerer seg. Femti av de største selskapene i EU er blant de ikke-registrerte, som dermed kan sies å drive interessepåvirkning i det skjulte (Kanol, 2012, s. 524). Greenwood og Dreger mener likevel at registeret har god dekning til å være frivillig. De har estimert at tre fjerdedeler av næringslivsrelaterte organisasjoner, og rundt 60 prosent av alle NGOer har registrert seg per 2013 (2013, s. 139). En pålagt *code of conduct* (heretter adferdskodeks) for ansatte i institusjonene og reelle fordeler ved å registrere seg, kunne vært tilstrekkelig for å tiltrekke seg registreringer og beholde et frivillig register, men insentivene til å registrere seg per i dag er for svake (Greenwood, 2011, s. 322; Obradovic, 2009, s. 309-310). Annen kritikk dreier seg i hovedsak om unøyaktige data, særlig knyttet til registrering av ressurser brukt på interessepåvirkning og overvåkning av dette.

I min analyse av Transparensregisteret vurderer jeg tidligere forskning i lys av nytt kildemateriale. Ved registerets oppstart i 2011 ble det bestemt at registeret skulle revideres av Kommisjonen og Parlamentet etter to år i drift. Tidligere litteratur er skrevet i påvente av revideringen, med forbehold om at viktige elementer i registeret kunne bli endret med denne. Revideringen ble avsluttet i desember 2013. Resultatet av revideringen lekket i slutten av januar 2014, og de endelige endringene i den inter-institusjonelle avtalen ble vedtatt av Kommisjonen den 9. april, og av det sittende Parlamentets siste plenumssesjon, 15. april 2014. Disse dokumentene gir denne oppgaven et nytt grunnlag for å vurdere registerets funksjon, og hvorvidt det er et virkemiddel som bidrar til mer transparens i beslutningsprosessene. Resultatet av revideringen gir også et helt nytt inntrykk av institusjonenes vilje og ambisjoner for registeret og dets fremtid. Det har vært knyttet stor spenning til denne revideringen, og en rekke NGOer og akademikere har lagt press på

institusjonene om å styrke registeret og gjøre det obligatorisk. Revideringen har vist at institusjonene foreløpig beholder et frivillig register. Det er berettiget med en ny vurdering av Holman og Luneburgs (2012) karakterisering av registeret som «en forløper til en ny bølge av sterk lobbyregulering i Europa».

1.4 STUDIETS STRUKTUR

Oppgaven består av fem kapitler. Kapittel to er et teori- og metodekapittel, hvor jeg forklarer hvordan jeg har valgt å løse oppgaven. Jeg har valgt å benytte meg av hypoteser for å besvare det todelte forskningsspørsmålet, og disse utgjør oppgavens rammeverk. Hypotese en og to er utgangspunkt for analysen om hvordan registeret ble initiert, og hypotese tre og fire er utgangspunkt for analysen av registerets funksjon. Kapittel to forklarer bakgrunnen for hver hypotese, med tilhørende teori og drøfter deretter oppgavens kildegrunnlag.

Kapittel tre analyserer første del av forskningsspørsmålet: hvorfor initiativet til et lobbyregister kom, med fokus på hvilke premisser som var utslagsgivende for at initiativet ble til politisk handling. Her analyserer jeg først betydningen av den politiske konteksten rundt årtusenskiftet, som var preget av svak politisk legitimitet og økende avstand mellom Brussel og befolkningen. Poenget her er at den politiske konteksten skapte et behov for handling. Videre ser jeg på individuelle aktørers betydning i initieringen av lobbyregisteret, og argumenterer for hvorfor sammenfallende interesser mellom Kommisjonen og enkeltpersoner var avgjørende for at EU lanserte et lobbyregister.

Kapittel fire analyserer forskningsspørsmålets andre del: om registeret har fungert etter intensjonen. Dette kapitlet vurderer om registeret er et godt verktøy for mer transparens i beslutningsprosessene og for å bedre institusjonenes legitimitet. Hypotese 3 legger til grunn at frivillig registrering er problematisk for å oppnå målet om økt transparens. Analysen bekrefter dette, men viser at registeret også har andre utfordringer utover frivillig registrering. Hypotese fire ser nærmere på institusjonell uenighet om registerets utvikling, og analysen finner dette ødeleggende for videreutvikling av registeret. Institusjonell uenighet har også avdekket Kommisjonens manglende interesse for strengere regulering av interessesektoren. Jeg konkluderer med at dette er kritisk for EUs politiske legitimitet.

Kapittel fem griper jeg tilbake til oppgavens overordnede problemstillinger. Jeg konkluderer med at Transparensregisteret ikke er et sterkt virkemiddel for transparens. Det har ikke

imøtekommet behovene som ble uttrykt i 2005, og fungerer ikke etter intensjonen. Likevel har ikke revideringen ledet til særlig utvikling av registeret, og slik det fremstår i dag er registeret mer til pynt enn noe annet.

2 TEORI OG METODE

I dette kapitlet redegjør jeg for oppgavens forskningsdesign, og klargjør mine metodiske valg. For å svare på forskningsspørsmålene mine har jeg formulert fire hypoteser. Hypotesene tester antatte årsakssammenhenger som kan belyse de overordnede forskningsspørsmålene, og bidrar samtidig til å avgrense og gi struktur til analysen. Jeg vil i det følgende vise hvordan jeg har utviklet hypotesene. Deretter redegjør jeg for perspektivene og teorien hver hypotese utgår fra. Den fjerde hypotesen er en antatt årsakssammenheng som utgår fra eget arbeid med kildene, men jeg støtter meg likevel på teori i analysen, som jeg redegjør for i dette kapitlet. Hypotesene utprøves via en kvalitativ dokumentanalyse, og jeg innleder og avslutter med noen tanker rundt forskningsdesign og metode.

2.1 FORSKNINGSDESIGN: KVALITATIVT CASESTUDIE

Prosjektets ambisjon om å identifisere de prosessene som ledet til at Transparensinitiativet ble initiert, og å fremskaffe dybdekunnskap om hvordan det fungerer, tilsa et kvalitativt forskningsdesign. I følge Denzin og Lincoln (2005, s.10) innebærer begrepet *kvalitativ* å fremheve prosesser og mening som ikke kan måles i kvantitet eller frekvens. Neuman (2000, s. 16) utdyper dette ved å si at tolking av prosesser må skje i lys av den konteksten de inngår i. Her skiller kvalitativ forskning seg fra kvantitativ, som er relativt uavhengig av samfunnsmessig kontekst. Den politiske konteksten registeret var en del av, er helt sentral for å forstå hvorfor initiativet kom, og for å besvare første forskningsspørsmål. Andre forskningsspørsmål - hvorvidt registeret fungerer - må også sees i sammenheng med den større konteksten, og vurderes ut i fra den opprinnelige intensjonen med registeret. Videre er det vanskelig å måle hvor godt registret fungerer i kvantitet eller frekvens på en tilfredsstillende måte. Antall registreringer og endringer i disse tallene gir en pekepinn på registerets omfang og utvikling, men det er vanskelig å si noe om *hvordan* registeret fungerer ut fra slike tall. En kvantitativ tilnærming vill ikke gitt den forståelsen jeg søker.

Dette er et *casestudie*, hvor Transparensregisteret er mitt case og utgangspunkt. Schramm (sitert i Yin, 2009, s. 12) definerer et casestudie som noe som forsøker å belyse «en beslutning eller et sett av beslutninger: hvorfor de ble tatt, hvordan de ble implementert og hva resultatet var». Denne definisjonen passer godt til dette studiet. Samtidig vil jeg trekke frem det Yin (2009, s. 12) fremhever som problemet med de mange definisjonene av

casestudiet; at forskeren har en tendens til å velge (eller lage) definisjoner som er tilpasset temaet for sin forskning. For å unngå dette, finner jeg det mer hensiktsmessig å trekke frem *målet* med induktive casestudier, som virker å være gjennomgående på tvers av studier: «[...] valg av enheter er ikke planlagt med henblikk på et teoretisk utgangspunkt, men likevel har som ambisjon å komme frem til en forståelse som peker utover prosjektet» (Thagaard, 2009, s. 211). Sagt med Yins (2009, s. 10) ord: «Å foreta en *analytisk generalisering* som kan bidra til å videreutvikle og generalisere teori». Ved å kombinere tidligere forskning med nye primærkilder, er det min ambisjon å belyse hvordan en kombinasjon av politisk kontekst og interessepåvirkning ledet til et politisk vedtak om å etablere et lobbyregister i EU. I andre analysedel vurderer jeg registerets funksjon, og trekker frem hvilke komponenter som ikke gjør det til et godt virkemiddel for transparens. En generalisering utover dette er ikke hensikten med studiet.

2.2 HYPOTESER OG TEORI

Hypotesedrevet forskning knyttes gjerne til kvantitativ forskning og deduktiv metode, men hypoteser kan også benyttes i kvalitativ forskning, slik jeg gjør i dette studiet (Tjora, 2010; Thagaard, 2009). Denne tilnærmingen er hensiktsmessig for mitt prosjekt fordi det gir meg en strukturert metode for å utprøve⁹ tidligere perspektiv. Ved å ta utgangspunkt i perspektiv fra tidligere forskning, sammenstilles mine funn direkte med disse. Jeg bruker teori som et verktøy for å besvare den todelte problemstillingen, og målet er primært å besvare problemstillingen, ikke teoriutvikling.

Analysen utprøver til sammen fire hypoteser. Disse har jeg formulert dels på grunnlag av teori og tidligere forskning, dels på grunnlag av egne vurderinger ut fra arbeidet med temaet. De to første hypotesene er grunnlaget for analysen om hvorfor initiativet til et lobbyregister kom. Sammen utprøver disse sammenhengen mellom politisk kontekst, politisk åpningsvindu og interessepåvirkning. Etter en grundig gjennomgang av tidligere forskning på ETI og Transparensregisteret, dannet jeg meg et bilde av at den større, politiske konteksten spilte en viktig rolle. Tidligere forskning går ikke i særlig grad inn på årsakssammenheng mellom

⁹ Thagaard benytter betegnelsen 'å utprøve hypoteser' i forbindelse med kvalitative studier, for å fremheve at man forholder seg ulikt til hypoteser i kvalitative og kvantitative studier. Tesene er gjerne hentet fra tidligere forskning, og formålet med slike studier som er å nyansere eller videreutvikle de teoretiske perspektivene som hypotesene er utviklet fra (2009, s. 196).

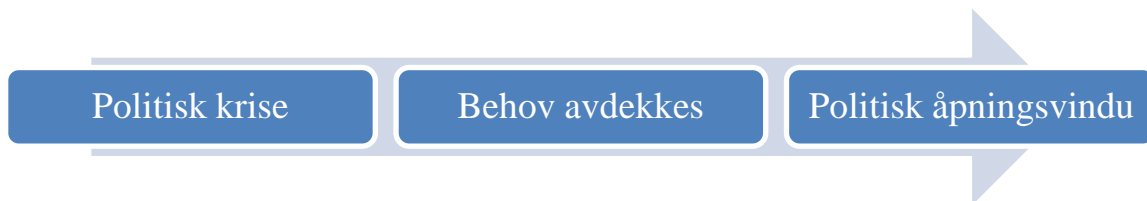
kontekst og hvordan initiativet faktisk ble til. Denne sammenhengen ønsket jeg derfor å utforske nærmere: Kontekst skaper ikke i seg selv politikk, politikk forutsetter at noen tar initiativ til et politisk forslag. Her måtte jeg bringe inn andre faktorer. Cini (2008) og Greenwood (2011) har gått inn på forløpet til lanseringen av ETI, og trukket frem enkeltlobbyisters rolle og samspillet med Kommissjonen. Av dette kom det frem at selve forslaget kom fra lobbysektoren. Hva førte til at lobbyistens forslag ble til politisk vedtak i dette tilfellet? Spørsmålet ledet meg inn på teori om effektiv interessepåvirkning, og jeg formulerte hypotese 2 ut ifra Greenwoods teori om sammenfallende interesser mellom lobbyister og Kommissjonen. Dermed hadde jeg én hypotese som brakte inn den politiske konteksten, og én hypotese som antok hvordan selve initiativet ble til. Tanken er at en kombinasjon av disse to hypotesene kan belyse hvordan initiativet ble til.

De to siste hypotesene gir grunnlag for en analyse av registerets funksjon, og i lys av resultatet fra den nylig avsluttede toårs-revideringen av registeret. De utprøver hvorvidt frivillig registrering og institusjonell uenighet er forenelig med registerets mål, slik de ble fremsatt da registeret ble initiert. Hypotesene har vokst ut av mitt arbeid med kildematerialet som forelå forut for resultatet av revideringen. Tidligere forskning og interesseorganisasjoner som jobber for mer transparens i lobbysektoren var til dels kritiske til registerets funksjon. Hypotese 3 gir grunnlag for en analyse av hva som fungerer med registeret og hva som ikke fungerer på et operativt nivå. Jeg begrenset hypotesen til spørsmålet om frivillig eller obligatorisk registrering, som var sentralt i debatten og det store spørsmålet i revideringen av registeret. Hypotese 4 gir grunnlag for en vurdering av registeret i større kontekst, opp mot registerets overordnede mål om å styrke institusjonenes legitimitet. Denne hypotesen har jeg utviklet på basis av egne tanker om utfallet av den (da) forestående revideringen, og mulige konsekvenser av dette. Jeg utbroderer mer om metoden bak denne hypotesen i analysen.

Hypotese 1: Initiativet til et lobbyregister kom fordi den politiske konteksten skapte behov for politisk handling.

Som tidligere påpekt, har brorparten av tidligere forskning knyttet ETI til den politiske konteksten, hvor lobbyregisteret var middelet som skulle føre økt transparens, og dermed bedre legitimitet. Det er derfor relevant å vurdere denne mulige forklaringen i denne analysen også. Årsakssammenhengen jeg utprøver her er at mangelen på politisk legitimitet blir så presserende at det skaper *et behov* for politisk handling. Hypotesen legger til grunn teorien om

at politiske kriser fører til utvikling av et politikkområde. Politiske kriser eller skandaler avdekker gjerne svakheter, og nye politiske initiativ eller videreutvikling av et eksisterende politikkområde kommer som svar på krisen (Walle, This og Bouckaert, 2005; Bannick og Resodihardjo 2006; Rasmussen, 2011). Dette behovet skaper et politisk åpningsvindu, eller *window of opportunity* som Cini (2008, s. 746) refererer til. På slike tidspunkt er Kommisjonen mer åpen for innspill utenifra, og mer tilbøyelig for å initiere endring selv. Denne årsakssammenhengen kan fremstilles slik:



Legitimitet er formelt sett en institusjons kapasitet til å styre. Styringskapasiteten er samtidig verdiløs uten borgernes støtte (Field og Heard-Lauréote, 2012). Støtten er avhengig av flere komponenter, men er forankret i tillit mellom folket og de styrende. En vanlig og enkel todeling består i å skille mellom legitim *input* og legitim *output*; kort sagt beskriver *legitim input* i hvilken grad folket deltar i utformingen av politikken, og *legitim output* hvorvidt lover og regler lager gode mekanismer for representativitet (Curtin og Meijer, 2006; Sharpf, 1999). Risse og Klein lanserer også et tredje kriterium, *throughput*, som i tillegg til deltagelse og representativitet, vurderer kvaliteten på styringsprosessen ut ifra ansvarlighet, åpenhet og grad av inkludering (sitert i Holz hacker, 2007). Som Schmidt påpeker, er dette et ekko av Lincolns demokrati: «A government by the people (deltagelse), of the people (representativitet) and for the people (styringskvalitet)» (Schmidt, 2010, s. 7). Dette er også gjeldende for tilknytningen mellom EUs demokrati og legitimitet: Hvis EU skal oppfattes som legitim, må borgerne akseptere de styrende, forstå, og ha tillit til prosessen de styrende opererer i (Holz hacker, 2007).

EU-policy¹⁰ har blitt kritisert for å være utelukkende basert på legitim output: Helt siden starten og i Monnets ånd, har EU-samarbeidet blitt styrt ut fra enhet, effektivitet, ansvarlighet

¹⁰ På engelsk skiller man mellom ‘policy’, ‘politics’ og ‘polity’, men dette skillet er vanskeligere på norsk. *Policy* viser til politikkenes innhold, *politics* til prosessen frem mot en beslutning, og *polity* til det politiske systemet (Claes og Tranøy, 1999, s. 5).

og habilitet. Skiftet kom med *Treaty on European Union* (TEU, heretter Maastricht-traktaten) i 1993, som uttrykte en felles konsensus om et behov for å sikre demokratiske mekanismer, utover deltagelse fra nasjonalt valgte regjeringer og representantene i Europaparlamentet (Finke, 2007). Med Maastricht-traktaten ble fokuset flyttet fra legitim output til legitim input, og det ble viktig å fremheve borgernes deltagelse i politikktutforming (Smismans, 2013). Kontakten med interessesektoren har kanskje økt, men sammen med den også usikkerheten om hvem som har påvirket politikken før den legges frem. Uten å gå nærmere inn på diskusjonen om EUs styresett, kan en trygt si at EU er et pluralistisk system, hvor makten er fragmentert. Når makten fragmenteres slipper flere interesser til, og systemet mister åpenhet og forutsigbarhet. Det kan lede til usikkerhet rundt beslutningsprosessene og beslutningstakere taper tillit (Bjørklund, 2012, s. 14).

Hypotese 2: Initiativet til et lobbyregister kom fordi det eksisterte sammenfallende interesser mellom lobbyister og nøkkelaktører i Kommisjonen.

Jeg antyder i hypotese 1 at den politiske konteksten skapte et *behov* for handling, men at dette ikke ledet til handling i seg selv. I hypotese 2 utprøver jeg hvordan interessepåvirkning kan ha ledet til at løsningen ble lansert i form av et lobbyregister, og ser på *hva* som avgjør lobbyistens gjennomslagskraft. Tanken er at konteksten allerede har lagt til rette for at Kommisjonen er åpen for innspill. Det er ikke slik at interessepåvirkning alltid er effektivt og leder til politiske vedtak. Jeg har allerede antydnet at ressurser spiller inn, gjennom å fremheve privat næringslivs dominans i lobbysektoren. Denne antagelsen er ikke uvanlig, og springer ut fra Stein Rokkans kjente sitat: «Stemmer teller, men ressurser avgjør» (1966).

Tidligere forskning har ikke nevnt ressurser i tilknytning til initieringen av ETI. Jeg utfordrer derfor ressurser som avgjørende faktor for effektiv interessepåvirkning, ved å utprøve Greenwoods (2011, s. 64) tese om hvordan lobbyaktørers gjennomslagskraft er avhengig av at deres interesser sammenfaller med institusjonenes mål, på riktig tidspunkt. De lobbyistene som evner å sammenstille sine preferanser med institusjonenes agenda, vil bli hørt og få gjennomslag for sine interesser. Greenwood fremholder at sammenfallende interesser er viktigere enn type interesse, eller ressurser. Han mener lobbyistene som jobbet for regulering av interessepåvirkning i forkant av initiativet hadde sammenfallende interesser med Kommisjonen på riktig tidspunkt, og derfor nådde frem. Der Greenwood legger vekt på interessepåvirkning og riktig tidspunkt, argumenter jeg for at man også må i større grad

vektlegge kontekst. Ved å sette fokus på perioden forut for initiativet, kombinert med teori for effektiv interessepåvirkning, kan man bedre se årsakssammenhengene mellom kontekst og politisk handling. Setter man sammen de to hypotesene får man følgende modell:



Tanken er at politisk kontekst avdekte et behov om å bedre legitimitet og tvang Kommisjonen til handling. Videre spilte interessepåvirkning en avgjørende rolle for at handlingen kom i form av et lobbyregister. Ved å kombinere hypotese 1 og 2 vil dette gi et mer helhetlig bilde av hvorfor registeret ble opprettet.

Hypotese 3: Frivillig registrering undergraver registerets mål.

Andre analysedel ser på Transparensregisterets funksjon, og går nærmere inn på sterke og svake sider ved reguleringen slik den fremstår i dag. Hypotese tre utprøver om frivillig registrering er forenelig med registerets mål om å skape innsikt i samhandlingen mellom institusjonene og lobbysektoren, og antyder at dette ikke er tilfellet. Denne hypotesen er ikke basert på teori, men på tidligere forsknings vurdering av hvordan registeret fungerer (Greenwood og Dreger, 2013; Holman og Luneburg, 2012; Kanol, 2012). Flertallet av forskerne som har fordypet seg i dette er kritiske til et frivillig system. Europaparlamentet ønsker en overgang til obligatorisk registrering, samtidig som Kommisjonen fortsatt ønsker å beholde frivillig registrering. Institusjonene er uenige, og jeg vurderer argumentene i lys av nye uttalelser fra institusjonene og interessenter, som har kommet i forbindelse med revideringen av registeret.

Hypotese 4: Institusjonell uenighet hindrer videreutvikling av registeret og svekker institusjonenes legitimitet.

Denne hypotesen er todelt. Hvorvidt registrering skal forbli frivillig eller ikke, er en sentral kime til uenighet mellom institusjonene. Med første del av hypotese 4 søker jeg å finne en forklaring på hvorfor en styrking av registeret ikke kom. Hypotesen utprøver hvordan uenighet mellom institusjonene hindrer videreutvikling av registeret. Her støtter jeg meg på teori om hva som leder til drivkraft og suksess for inter-institusjonelle avtaler, og om disse

faktorene er til stede i Transparensregisterets tilfelle. Rational Choice-teori vil peke på institusjonenes nytteverdi som drivkraft for samarbeid; institusjonene er villige til å samarbeide hvis de vil høste fordeler av det. Slominski (2006) mener at tendensen i litteraturen om II-avtaler har ensporet fokus på at EP høster fordeler av denne formen for samarbeid, ved å utfordre de andre institusjonenes kontroll (sitert i Cini, 2013, s. 1145).

Som en motvekt til egeninteresse, trekker Christiansen frem *felles verdier* blant ansatte på tvers av institusjonene, som drivkraften for mellominstitusjonelt samarbeid. Felles verdier kommer av de ansatte er i et slags fellesskap i EUs byråkrati, og som en del av et fellesskap av eksperter i en teknokratisk beslutningsprosess (Christiansen, 2001). Cini (2013) sammenstiller disse to drivkreftene, og antyder at suksess for II-avtaler av konstitusjonell art krever felles verdier/idéer, og at saker av mer operasjonell art krever at institusjonene opplever gjensidige fordeler (*mutual benefits*) av samarbeidet. Overført til II-avtalen om lobbyregisteret, peker Cini på at institusjonene hadde felles verdier om uetisk lobbyregulering og at dette er udemokratisk og bør begrenses (2013, s. 1154). Hun mener avtalen kunne inngås fordi et (frivillig) register begrenser lobbyisters mulighet til å misbruke sin stilling, men begrenser ikke institusjonenes tilgang på informasjon. Jeg søker å forklare institusjonell uenighet under toårsrevideringen i lys av at denne tilnærmingen. Det har vært en revidering av registerets utforming og funksjon, altså av operasjonell art, og en reell utvikling (overgang til obligatorisk registrering) har derfor vært avhengig av at institusjonene har hatt gjensidig nytteverdi av å styrke det. Hypotesen antyder at dette ikke har vært tilfellet.

Hypotesens andre del utprøver en annen konsekvens av institusjonell uenighet. Jeg antar med denne hypotesen at institusjonell uenighet svekker det overordnede målet med registeret, om å bedre institusjonenes legitimitet. Så lenge EP fremholder at de ønsker obligatorisk registrering, og Kommisjonen motsetter seg dette, vil det komme til å skade Kommisjonens legitimitet. Ved å ta initiativ til regulering av interessepåvirkning har Kommisjonen vist ansvar og gitt *inntrykk* av at de ønsket mer åpenhet. Når dette ikke følges opp, er det nærliggende å tro at dette ønsket ikke er genuint. Motvilje eller manglende vilje til å innføre sterk regulering, kan føre til at effekten av initiativet slår negativt ut for Kommisjonen.

2.3 DOKUMENTANALYSE

Jeg løser casestudiet med en 'dokumentanalyse' – en betegnelse for studier som er basert på tekster skrevet for et annet formål enn det som omfattes av forskningsprosjektet (Thagaard

2009, s. 62). Fordelen med dette er at tekstene er helt uavhengige av hverandre og av forskningsprosjektet, og at jeg som forsker setter de sammen på en ny måte. Ulempen ved dokumentstudier er dokumentenes bias; dokumenter er alltid skrevet for en mottaker, med en bestemt vinkling, eller preget av konteksten den er skrevet i (Tjora, 2010). Dette gjelder også for offentlige dokumenter, og jeg forsøker å være bevisst på dette i analysen. Jeg har valgt et variert kildeutvalg for å gi oppgaven et bredt fortolkningsgrunnlag og vinklinger fra flere hold, både fra EU-systemets innside, fra lobbysektoren selv, og fra interesseorganisasjonene som jobber for bedre transparens i lobbysektoren.

2.3.1 KILDEMATERIALET

Kildematerialet i dette studiet består av høringer, kommunikasjoner og resolusjoner fra EU-institusjonene, offisielle uttalelser/taler, rapporter fra interessenter og internasjonale organisasjoner (Europarådets Venezia-kommisjon, Transparency International), samt presseslipp og avisartikler. Resultatet fra revideringen utgjør ny empiri, som skiller dette studiet fra tidligere forskning. EP og Kommisjonen hver sin pressemelding i forbindelse med at arbeidsgruppens revidering ble sluttført 12. desember 2013. Presseslippene gav et inntrykk av hvordan institusjonene stilte seg til resultatet, men selve resultatet – blant annet arbeidsgruppens liste over anbefalte endringer til registeret - lot vente på seg. I januar lekket et utkast til en revidert utgave av II-avtalen for Transparensregisteret, samt et brev fra lederen av revideringsgruppen, MEP Rainer Wieland, til EP-president Martin Schultz. Dette fremstod som et uregulert materiale som var nyttig empiri for analysen. I brevet understreket Wieland at det var ønskelig at registeret ble behandlet av det sittende Parlamentet, som skulle ha siste plenumssesjon i april. For meg var dette en bekreftelse på at flere offisielle dokumenter ville komme i nær fremtid.

Det er verdt å merke seg hvor lukket denne revideringsprosessen har vært. Arbeidsgruppen startet revideringen i juni 2013, og det har fremkommet svært lite informasjon om diskusjonene herifra, både underveis og i etterkant av at revidering ble avsluttet. En del av de store interessentene og akademikere har deltatt i høringsmøter med arbeidsgruppen. Referatet fra høringsmøtet med interessentene er offentlig tilgjengelig, og innspillene gjengitt. Kanskje er det grunn til å stille spørsmål ved at interessentene ble bedt om ikke å komme med innspill til spørsmålet om frivillig eller obligatorisk registrering, selv om det (ut ifra den offentlige debatten) trolig var dette punktet de hadde sterkeste meninger om. Slik det kommer frem av JTRS korte oppsummering av alle møtene fra revideringen (JTRS, 2013d.), skulle dette

punktet diskuteres med akademikerne, som har studert registeret inngående og er for eksperter å regne. Ekspertenes innspill er derimot ikke offentliggjort. Dette er betenkelig, og særlig i en revidering av et virkemiddel for mer transparens. Tidligere utgitte publikasjoner av akademikerne kan likevel gi en indikasjon på deres oppfatning av registerets funksjon.

Flere interesseorganisasjoner har vært aktive under hele prosessen, og kommet med løpende publiseringer etter hvert som revideringen har vist resultat. Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU) er en paraplyorganisasjon som ble stiftet i forbindelse med lanseringen av ETI, og består av rundt 140 interesseorganisasjoner, akademikere og fagforeninger, som alle jobber for mer transparens i lobbysektoren (ALTER-EU). Nøkkelpersoner herifra var sterkt delaktig i initieringen av registeret, og de har siden fulgt registeret tett. De har vært aktive og skrevet flere rapporter og andre publikasjoner om registerets funksjon, og er viet mye plass i denne analysen. Rapportene¹¹ er noe farget av deres kritiske holdning til lobbyvirksomhet, men det er likevel grundige rapporter. Jeg forsøker å balansere med andre interesseorganisasjoners innspill, men de fleste som har uttalt seg er også medlem av ALTER-EU. Mediaomtaler av registeret refererer også gjerne til ALTER-EU, da de ofte har vært først ute med reaksjoner på EUs vedtak som omhandler registeret. Rapportene og uttalelsene veier samtidig opp for EU-institusjonenes egne dokument, som er lite kritiske.

2.3.2 ANALYSENS TIDSRUM

Analysen om hvordan registeret ble initiert, går tilbake i tid til Maastricht-traktaten, men konsentrerer seg om perioden fra hvitboken om europeisk styring i 2001 til ETI ble lansert og vedtatt i 2005. Initiativets fikk sitt faktiske innhold med grønboken om Åpenhetsinitiativet (2006) og påfølgende konsultasjonsprosess. Deretter sluttføres konsultasjonsprosessen med *Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative'* (2007) (heretter grønbokens oppfølger), som danner et naturlig sluttpunkt for første analysedel. Andre analysedel, om registerets funksjon, går inn på institusjonenes rolle i utviklingen av registeret fra det initieres, men har hovedvekt på perioden fra det ble lansert i 2011 og frem til i dag. Analysen har et naturlig sluttpunkt i april 2014, da Europaparlamentet godkjente endringene

¹¹ *Dodgy Data* (2012) og *Rescue the register!* (2013)

fra revideringen, og sammen med Kommisjonen undertegnet den reviderte II-avtalen om Transparensregisteret.

2.3.3 RELIABILITET - FORSKERENS ROLLE

Objektivitet er ofte ansett som et mål i forskning, men som tidligere nevnt skal en kvalitativ tekst ha en fortolkende tilnærming, og inneholde «thick descriptions» (tykke beskrivelser) som ikke bare beskriver, men også tolker de fenomen som presenteres (Geertz, 1973, sitert i Thagaard, 2009, s. 21). Dette innebærer at forskeren har innflytelse på den kunnskapen som utvikles, og som Thagaard fremhever, vil forskerens forståelse prege presentasjonen av denne kunnskapen (2009, s. 217). Forskeren bør samtidig etterstrebe en åpen tilnærming til kildene, og dette søker jeg via et bredt utvalg kilder fra ulike hold og med forskjellig vinkling. Mer eller mindre ubevisst vil jeg likevel vektlegge noen elementer fremfor andre, og tolkningen av kildene vil være påvirket av mitt verdisett og virkelighetsoppfatning. Som nevnt over, er dette en naturlig del av kvalitativ forskning (og til en viss grad også i kvantitativ forskning). Utover å være bevisst og kritisk til egen tolkning, er hypotesene et grep for å redusere forskningseffekten¹².

¹² Refererer til den effekten forskeren har på resultatet, og er særlig gjeldende i observasjon og dybdeintervju (Tjora, 2010).

3 TRANSPARENSREGISTERET INITIERES

I dette kapitlet analyserer jeg hvordan initiativet til et lobbyregister ble til, med utgangspunkt i hypotese 1 og 2. Jeg ser nærmere på den politiske konteksten forut for ETI, som var preget av økende avstand mellom EU-institusjonene i Brussel og befolkningen, og manglende legitimitet. Mer interaksjon med det sivile samfunn og bedre transparens i beslutningsprosessene ble lansert som tiltak mot den negative utviklingen, først i uregulert form via hvitboken om europeisk styring (WPG), før regulering ble introdusert med Åpenhetsinitiativet. Videre ser jeg på individuelle aktørers rolle i initieringen av et lobbyregister, og vurderer hvordan sammenfallende interesser mellom institusjonen og enkeltlobbyister var avgjørende for at EU tok initiativet videre.

Interessepåvirkning i EU er ikke et nytt fenomen, men kontakten mellom institusjonene og interesseorganisasjonene har vært løst regulert eller uregulert. Europarlamentet er EUs folkevalgte organ, og dermed et naturlig kontaktpunkt for borgere som ønsker innflytelse. Kontakten med interesseorganisasjonene her har hatt et pluralistisk preg. Dette kan være grunnen til at Europaparlamentet diskuterte regulering av interessepåvirkning så tidlig som i 1989, og fikk de facto obligatorisk registrering i 1996 for de som ønsket adgang til Parlamentet. Den gangen var Kommisjonen urolig for at kravene om regulering skulle «smitte over» til deres institusjon (Cini, 2008). Kommisjonens samarbeid med interesseorganisasjoner gjennom komiteene, ligner den korporative stats tradisjonelle forhandlingsmønster med de store arbeids- og næringslivsorganisasjonene (Bjørklund, 2012).

I 1992 opprettet Kommisjonen en database over interesseorganisasjoner de samarbeidet med (CONECCS), men denne var frivillig og ble kun brukt som en informasjonskilde. Kommisjonen så ikke behovet for regulering av kontakten med interesseorganisasjoner på 90-tallet, og det skulle gå nesten et tiår før institusjonene fikk fornyet interesse for regulering av interessepåvirkning. Denne gangen var Kommisjonen initiativtaker. Hva er årsaken til at Kommisjonen endret holdning, og tok initiativ til et lobbyregister i 2005? Først, en liten oversikt over utviklingen fra initiativet frem til et felles lobbyregister i 2011.

3.1 UTVIKLINGEN: FRA INITIATIV TIL INTER-INSTITUSJONELL AVTALE

Kommisjonens initiativ til et nytt rammeverk for lobbyregulering kom som en del av Åpenhetsinitiativet i 2005. I tillegg til et lobbyregister, inneholdt rammeverket et forslag til en

felles adferdskodeks for lobbyister, samt et overvåkningssystem som skulle følge opp registeret og sørge for at adferdskodeksen ble overholdt (Europakommisjonen, 2006). Grønnboken som fulgte lanserte en offentlig høring om forslaget, og pro-reform NGOer startet umiddelbart en kampanje for at ETI skulle fastsette etikk- og åpenhetsregler for interessepåvirkning. Det påfølgende året utarbeidet Kommisjonen adferdskodeksen i tett samarbeid med lobbyistene selv. Basert på grønnboken og høringen utviklet Kommisjonen et eget lobbyregister i 2008, og straks etter startet arbeidet med å gjøre registeret og adferdskodeksen felles for Kommisjonen, Parlamentet og Rådet for den Europeiske Union (heretter Rådet). Parlamentet stilte seg positiv til en *one-stop-shop* for lobbyister gjennom å vedta en rapport om ETI med overveldende flertall (Europaparlamentet, 2008). Rådet meldte seg tidlig ut og forble observatør til et felles register, med begrunnelsen at de ikke er et naturlig mål for lobbyvirksomhet. Forhandlingene resulterte i en bindende inter-institusjonell avtale mellom Parlamentet og Kommisjonen, som inneholdt et felles, insentivbasert lobbyregister, en felles adferdskodeks som lobbyistene samtykker til ved registrering, samt et fellesekretariat som er ansvarlig for å overvåke og drifte registeret (Official Journal of the European Union, 2011). Det nye Transparensregisteret ble tatt i bruk fra 22. juni 2011, og ble etter planen evaluert i andre halvdel av 2013. I kapittel fire ser jeg nærmere på revideringen og hvordan registeret har fungert de første tre årene i drift. Her i kapittel tre, skal jeg konsentrere meg om hvorfor og hvordan initiativet til et register kom.

3.2. UTPRØVING AV HYPOTESE 1

Hypotese 1: Initiativet til et lobbyregister kom fordi den politiske konteksten skapte behov for politisk handling.

3.2.1 TIDLIGERE FORSKNING

Den politiske situasjonen i starten av 2000-tallet har blitt beskrevet som *crisis of confidence*, 'legitimitetskrise' og et 'demokratisk underskudd'. Disse betegnelsene blir brukt om hverandre, og fremstår noe svevende, men de sikter til det samme problemet: manglende representativitet i EUs beslutningsprosesser. Tidligere forskning er ikke helt samstemt om årsaken til problemet. Avstand til borgerne har blitt trukket frem (Greenwood, 2011), EUs teknokratiske beslutningsprosesser (Field og Heard-Lauréoute, 2012; Holzacker, 2007), og lav tillit fra befolkningen til institusjonene (Holman og Luneburg, 2012). Det er vanskelig å avgjøre kausalitetsforholdet mellom de overnevnte årsakene, men de henger likevel tett sammen og har negativ innvirkning på legitimitet. Tidligere forskning er derimot langt på vei

samstemte i at ETI og initiativet til et lobbyregister ble lansert for å begrense den negative politiske utviklingen. Flertallet har knyttet ETI til den administrative reformen som kom med hvitboken i 2000. Betydningen av hvitboken er det derimot uenighet om; hvorvidt den gav struktur til forholdet mellom institusjonene og interessesektoren (Greenwood, 2011), om de store tiltakene uteble (Cini, 2008), eller om strategien for å bedre styring hadde feil utgangspunkt (Kohler-Koch, 2001).

3.2.2. MINE FUNN

The concept of the ETI itself was developed in response to a need to reconnect with Europe and its citizens and close both the physical and mental gap that makes it difficult for people to understand what Europe does and why it matters (ALTER-EU, u.d.).

ALTER-EUs beskrivelse av bakgrunnen for ETI, oppsummerer primærkildene mine godt. Primærkildene trekker frem *avstand*, både mentalt og fysisk mellom folket og beslutningstakerne i Brussel, som EUs største utfordring forut for ETI. Ingen av mine primærkilder nevner *lav tillit* eksplisitt. Kommisjonens hvitbok (Europakommisjonen, 2001), Kommissær Kallas lanseringstale av ETI i 2005 (Kallas, 2005), samt interesseorganisasjonene i ALTER-EU (ALTER-EU, u.d.), indikerer alle at *avstand* har ført til manglende representativitet, og dermed fravær av legitim output. Fysisk avstand refererer til faktisk avstand mellom der hvor folk bor og institusjonene i Brussel. Når denne blir for stor, forsvinner arenaer for samhandling og direkte påvirkning (legitim input). Mental avstand kan være uavhengig av fysisk avstand, men resultatet kan bli det samme; hvorvidt politikken oppleves som rettferdig og representativ for borgernes interesser (legitim output). Siim Kallas, visepresident i Kommisjonen og nyutnevnt kommissær for administrative saker, revisjon og anti-korrupsjon, lanserte ETI i en tale i mars 2005. Han påpekte først og fremst at transparens og åpenhet¹³ var sentralt i den offentlige debatten, og høyt oppe på den politiske agendaen i EU (Kallas, 2005). Videre, trakk Kommissær Kallas også frem avstand til folket som en utfordring:

¹³ Kommisjonen bruker transparens og åpenhet om hverandre, derfor skiller heller ikke jeg mellom begrepene i dette studiet.

The physical and mental distance between the European public and the political institutions tend to create a gap, both in policy and perception. 'Brussels' is regarded a far away rainy place, as an inaccessible political 'black box' where all sorts of obscure measures are taken (Kallas 2005:3).

Han beskriver altså Brussel som et 'sort hull' av politikkutforming langt borte fra folk flest. Vi finner også igjen en referanse til den mentale avstanden i hvitboken fra 2001:

The goal is to open up policy-making to make it more inclusive and accountable. A better use of powers should connect the EU more closely to its citizens and lead to more effective policies" (Kommissjonen 2001:8).

Som vi ser av hvitboken, var målet med reformen å føre en politikk som knyttet EU tettere til befolkningen, og som samtidig skulle være mer effektiv. Dette er til dels motstridende mål, som jeg vil komme tilbake til.

Det sivile samfunn og interessesektorens rolle i EU kom på dagsordenen med Maastricht-traktaten som trådte i kraft i 1993. Traktaten stadfestet interesseorganisasjoners mulighet til å uttrykke seg om alle Unionens handlingsområder, gjennom åpen og transparent dialog med institusjonene:

The institutions, by appropriate means, give citizens and representative associations the opportunity to make known and publicly exchange their views in all areas of Union action. The institutions shall maintain an open, transparent and regular dialogue with representative associations and civil society. [TEU, art.11, (1)og (2)].

Det skulle gå nesten et tiår før Kommissjonen fulgte opp denne artikkelen, og forholdet til interessesektoren fikk struktur. Etter at Danmark og Storbritannia uteble fra samarbeidet om økonomisk og monetær union (EMU), ble spørsmålet om EUs demokratiske legitimitet mer presserende. Økt deltagelse fra EUs borgere i beslutningsprosessene ble viktig for å sikre god demokratisk styring (Greenwood 2011, s.32; Finke, 2007). Etter at Kommissjonen gikk av i 1999, ble behovet for tiltak kritisk. Tiltaket kom i form av hvitboken - en administrativ reform som skulle styrke EUs demokrati, basert på fem prinsipper for god styring: *åpenhet, deltagelse, ansvarlighet, effektivitet og koordinering* (Europakommisjonen, 2001). En ser av denne at Kommissjonen inviterte til mer aktiv deltagelse i beslutningsprosessene fra flere interesser, samtidig som informasjon og mer effektiv kommunikasjon skulle gi klarhet og struktur til forholdet mellom Kommissjonen og det sivile samfunn (Europakommisjonen 2001, s. 8-11). Forholdet til interessesektoren var altså på EUs agenda i perioden forut for ETI, fra 2001 til 2005.

Transparens var et av de strategiske målene for den nye Kommisjonen i perioden 2005-2009, som en essensiell forutsetning for integritet og kredibilitet for politiske institusjoner (Kallas, 2005). I lanseringstalen til ETI i 2005, fremhevet Kallas at initiativet skulle bygge videre på prinsippene og transparenstiltakene fra hvitboken, og la opp til den samme tankerekken; åpenhet bygger tillit, og skaper mindre mental avstand til beslutningstakerne (Kallas, 2005). Kallas tok også opp en utfordring som ikke nevnes i hvitboken; hvordan lobbyistenes til tider store innflytelse skjer uten en tilsvarende åpenhet. Der hvitboken oppfordret til ubegrenset deltagelse og innspill fra interessesektoren, introduserte ETI et nytt aspekt; nå skulle kontakten med interessesektoren reguleres. Det nye rammeverket for regulering av lobbyvirksomhet ble lansert som et verktøy for transparens.

Jeg antyder i bakgrunnen til hypotese 1 at den politiske konteksten, legitimitetskrise, skaper et *behov* for handling. Visepresidenten i European Economic and Social Committees (EESC), Dimitrios Dimitriadis, beskrev den politiske konteksten på tidlig 2000-tall som et paradoks. I den innledende talen til EESC sin offentlige høring om ETI fra 2006, løftet han frem at mer enn noen gang tidligere var det sivile samfunn og deres representative organisasjoner viet oppmerksomhet av EU-institusjonene. Samtidig var den generelle oppfatningen i folket at deres mening ikke ble hørt (gjengitt i EESC, 2006, s.4).

Med Frankrike og Nederlands avvisning av Grunnlovstraktaten i 2005 var legitimitetskrisen et faktum. Tidligere hadde medlemsland som var skeptiske til EU-integrasjon sagt nei til deler av samarbeidet, slik som Storbritannia og Danmark om EMU, men nå var det to medlemsland som har vært pådrivere for integrasjon to som sa nei. Folkeavstemningene var en betydelig markering av diskrepans mellom folket og beslutningstakernes ønske for utvikling av EU-samarbeidet. Det kan ha vært mange faktorer som bidro til denne diskrepansen i 2005. Den delen av tidligere forskning som har trukket frem mangel på *tillit* til EU-institusjonene, treffer riktignok ikke helt i følge tall fra Eurobarometer (2013): Så sent som i oktober 2004 uttrykte 50 prosent av EUs befolkning at de hadde tillit til institusjonene, en økning med 10 prosentpoeng fra tilsvarende undersøkelse året før. De neste målingene foretatt like etter folkeavstemningen i juni 2005 og senere i oktober samme år, viser at tilliten falt noe. Det er nærliggende å tro at dette er en effekt av folkeavstemningene. I årene som følger øker tilliten

jevnt igjen, frem til finanskrisen tar grep om Europa fra 2009¹⁴. Tilliten til EU-institusjonene var altså ikke spesielt lav i 2005, og ETI lanseres faktisk på et tidspunkt da tilliten virket å være på god vei oppover. Dette styrker primærkildenes gjennomgående referanse til *avstand* mellom beslutningstakere og befolkningen som roten til legitimitetskrisen.

WPG-reformen skulle være et tiltak mot den negative utviklingen, men det er grunn til å stille spørsmål ved strategien i reformen. Prinsippene WPG la opp til var paradoksale: Samtidig som Kommisjonen oppfordret til mer deltagelse fra interessesektoren, var effektiv styring et mål. Dette målet er vanskelig å forene med at flere skal delta aktivt i beslutningsprosessene. Mer deltagelse krever flere åpne høringer og invitasjoner til innspill – et system som til tider er tungrodd og ikke fordrer effektivitet. Kohler-Koch peker på at utfordringen med å la flere slippe til, er at flere konkurrerende interessesyn vil spille inn, som gjør at det vil bli vanskeligere å treffe en beslutning i et heterogent system som EU (Kohler-Koch, 2001). Hun ser for seg at politiske beslutninger heller blokkeres, enn effektiviseres. Et godt og betimelig spørsmål er derimot hvordan EU skal møte stadig flere konkurrerende syn på en effektiv måte, men dette spørsmålet ble ikke behandlet i hvitboken.

WPG-reformen oppfordret til økt interessepåvirkning uten å samtidig innføre regulering for å sikre åpenhet. Hvitboken tar ikke høyde for dette, men Kallas var inne på problemet i lanseringen av ETI: lobbyistenes til tider store innflytelse, og hvordan denne innflytelsen skjer uten en tilsvarende åpenhet (Kallas, 2005). Tidligere forskning har pekt på at samhandling mellom politiske institusjoner og interessegrupper, uten tilstrekkelig åpenhet om hvem som påvirker, bidrar til å svekke, heller enn å styrke den politiske legitimiteten (Greenwood 2011, s.3). Christiansen (2010, sitert i Bjørklund 2012:14) og Kohler-Koch (2001) mener at påvirkning fra flere interesser, gjør systemet mer uoversiktlig og mindre åpent. På denne måten kan *mer* samspill med interesse ha hatt motsatt effekt, og bidratt til at beslutningsprosessene ble mer lukket og ga økt avstand til borgerne.

¹⁴ Tidligere forskning viser at økonomiske kriser har negativ innvirkning på folkets tillit til politiske institusjoner. Uslaner argumenterer for at når utkomme av politikken ikke møter folkets forventninger, svekkes tilliten (Uslaner, 2002). Roth studie finner at tilliten til Europaparlamentet og Europakommisjonen har hatt signifikant nedgang på grunn av finanskrisen, men at tillit til EU-institusjonene er generelt høyere enn tillit til nasjonale parlament og regjeringer (Roth, 2009).

3.2.3 KONKLUSJON

Primærkildene bekrefter i stor grad hypotesen om at den politiske konteksten skapte behov for handling. En kan lese ut ifra hvitboken og fra talen til visepresidenten i EESC, at det fortsatt var politisk tillit til institusjonene slik at mottiltak kunne komme på EU-nivå. Hvitboken trekker frem at folket forventet fortsatt omfattende europeisk handling på mange felt, men at de ikke lengre stolte på at det komplekse systemet ville levere det de ville ha (Kommisjonen 2001). Dimitriadis i EESC bekreftet at situasjonen var preget av en *crisis of confidence*, samtidig som «undersøkelser gav uttrykk for fortsatt stigende forventninger til hva EU kunne utrette» (gjengitt i EESC, 2006, s. 4). Hvis disse utsagnene har røtter i virkeligheten, kan de tolkes dit hen at det både var rom for, og forventninger om, at mottiltak skulle komme på EU-nivå. Det var dannet et åpningsvindu. Hvorfor mottiltaket ble nettopp et lobbyregister bringer meg over i hypotese 2.

3.3 UTPRØVING AV HYPOTESE 2:

Hypotese 2: Initiativet til et lobbyregister kom fordi det eksisterte sammenfallende interesser mellom lobbyister og nøkkelaktører i Kommisjonen.

Hypotese 2 utprøver betydningen av interessepåvirkning for at løsningen ble nettopp et lobbyregister, og ser på hvilke faktorer som avgjør interessepåvirkningens gjennomslagskraft. Hypotese 1 har i stor grad bekreftet at den politiske konteksten hadde avdekket et behov for å knytte EU nærmere Europas borgere. Tanken er at konteksten allerede har lagt til rette for at Kommisjonen var åpen for innspill, og at lobbyister benytter dette spillerommet og initierer lobbyregisteret. For å møte utfordringene som ble beskrevet i hypotese 1, måtte tiltaket føre til mer åpenhet i beslutningsprosessene og gi innsikt i samhandlingen mellom institusjonene og interessesektoren. I så måte var lobbyregisteret passende og betimelig. Videre støtter jeg meg på teori, når jeg ser på hvilke faktorer som i dette tilfellet ledet til at lobbyistenes initiativ ble til vedtak i Kommisjonen. Her utfordrer jeg den tradisjonelle antagelsen om at ressurser avgjør innflytelse, og peker heller på at sammenfallende interesser, nøkkelpersoner og riktig tidspunkt var avgjørende faktorer.

3.3.1 TIDLIGERE FORSKNING

Tidligere forskning som har gått nærmere inn på forløpet til registeret i 2004/2005, er samstemte i at forslaget til lobbyregulering kom direkte fra Corporate Europe Observatory

(CEO), en anti-kapitalistisk aktivistorganisasjon som var pådriver for regulering av privat næringslivs lobbyvirksomhet i Brussel (Greenwood, 2011; Cini, 2008). Cini refererer til CEO i sin helhet, og Greenwood fremhever en av CEO sine konsulenter, Eric Wesselius, som den sentrale aktøren. Som vi har sett, mener Greenwood det er avgjørende for effektiv lobbyvirksomhet at lobbyisten sammenstiller sine interesser med Kommisjonens agenda eller interesse, på riktig tidspunkt. Han toner samtidig ned betydningen av ressurser i lobbyvirksomhet. I registerets tilfelle trekker han frem det nære samarbeidet som utviklet seg mellom Wesselius fra CEO og den nyinnsatte Kallas, Kommissær for anti-korrupsjon og administrative saker – to *key agents* i initieringen av registeret (Greenwood 2011, s.58-59). Cini har også fremhevet samspillet mellom det hun betegner som *agency* og *opportunity*. Sistnevnte kan forstås som en referanse til det samme som Greenwood vektlegger med ‘riktig tidspunkt’. *Agency* tilsvarer Greenwoods *key agents* - nøkkelpersoner som var drivkreftene bak forslaget.

3.3.2 MINE FUNN

Empirien for denne hypotesen er i hovedsak korrespondansen mellom nøkkelpersoner i Kommisjonen og lobbysektoren fra oktober 2004 til Kommisjonens offisielle vedtak av ETI 9. november 2005. Dette er en lang liste brev og notat som er offentliggjort og tilgjengelig fra CEOs databaserte arkiv. At de er hentet fra CEO utgjør ikke en bias i dette tilfellet, da det er snakk om brev publisert i originalform, uten redigering fra CEO eller andre. Jeg har dog ikke mulighet til å se om CEO har utelatt noe korrespondanse slik at listen ikke er komplett, men dokumentene virker å danne et godt bilde av initieringen av et lobbyregister i EU og frem til Kommisjonens formelle vedtak.

Empirien bekrefter at initiativet først kom fra Eric Wesselius, daværende konsulent i CEO, som tidligere forskning viser til (Greenwood, 2011; Cini, 2008). Det kom i form av et åpent brev til Kommissjonspresident Barroso 25. oktober 2004, hvor han oppfordret Kommisjonen til å innføre lobbyregulering etter amerikansk modell, for å begrense «privat næringslivs økende innflytelse i EUs policy-prosess» (Wesselius, 2004a). Én måned senere sendte Wesselius et nytt brev til Kommisjonen, og denne gangen fikk han svar: Det var ikke behov for å endre status quo for interessepåvirkning i Brussel. I mellomtiden hadde det første brevet skapt reaksjoner i lobbysektoren: Society of European Affairs Professionals (SEAP), en Brusselbasert paraplyorganisasjon for konsulentselskap, var raskt ute og motsatte seg obligatorisk registrering av lobbyistenes virke. De argumenterte for at dette var overflødig, i

og med at de allerede hadde en egen adferdskodeks de mente var tilstrekkelig. Flere lobbygrupper og organisasjoner meldte seg inn i debatten [European Public Affairs Consultancies' Association (EPACA) og EUlobby]. En ser av brevene som ble utvekslet i denne perioden at debatten var preget av to motpoler: de lobbyistene som jobber for mer transparens i interessesektoren, og de lobbyistene som motsatte seg strengere regulering – i stor grad profesjonelle konsultentselskap.

Etter at en ny Kommisjon ble innsatt 1. januar 2005, videresendte Wesselius brevet til tre Kommissærer og fikk svar. Først av visepresident i Kommisjonen Margot Wallström, Kommissær for institusjonene og kommunikasjonsstrategi. Av svarbrevet kan en lese at hun langt på vei var enig i at publikum måtte få bedre innsikt i interessepåvirkningen som fant sted, men at hun ikke var enig i at *registrering* vil sikre effektiv, demokratisk granskning (Wallström, 2005). Hun henviste foreløpig til Grunnlovstraktaten som etter planen skulle lansere en debatt om hvordan Kommisjonen kunne implementere tiltak for økt transparens og dialog med det sivile samfunn. Grunnlovstraktaten avvises som kjent i folkeavstemningene i månedsskiftet mai/juni samme år. Visepresident og Kommissær, Siim Kallas, responderte på forslaget og inviterte Wesselius og kollega Olivier Hoedeman til et møte for å få ytterligere innspill om «mulighetene for å bedre EUs transparens og etikk-regulering rundt lobbyvirksomhet» (Corporate Europe Observatory, 2005). Tre dager senere lanserte Kallas ETI hvor lobbyregisteret inngikk som en viktig komponent. I oktober samme år, vedtok Kommisjonen ETI formelt.

Empirien tyder på at lobbyvirksomhet bidro sterkt, om ikke var avgjørende, for at et lobbyregister ble initiert. Grønnboken om ETI og de andre primærkildene fra institusjonene som jeg benyttet i utprøvingen av hypotese 1, nevner ikke at forslaget til et lobbyregister kom utenifra, men avviser det heller ikke. Det er heller ikke vanlig praksis at Kommisjonen i offisielle dokument refererer til interessepåvirkning forut for et vedtak, men lobbyistenes rolle blir på denne måten usynlig i de offisielle dokumentene.

Alle referanser til ETI og lobbyregisterets opphav, starter med talen til Kommissæren i Nottingham 3. mars 2005. Det samme gjelder også Kommisjonens tidslinje over hvordan det felles lobbyregisteret ble utviklet fra ETI og frem til i dag. Kommissæren nevnte heller ikke forløpet til initiativet i lanseringstalen. I senere taler om ETI med referanse tilbake til initieringen, sier han eksplisitt: «For these reasons, in spring 2005 (Nottingham speech), I

introduced the idea of an European Transparency Initiative» (Kallas, 2007a) og «[...] when I initiated [...]» (Kallas, 2007b). Han refererte riktignok til ETI i sin helhet, men gav samtidig inntrykk av at hele dets innhold var hans idé. Dette er i og for seg sant at Kallas tok initiativ til at registeret ble et Kommisjonsvedtak. Korrespondansen forut for ETI, viser likevel at *idéen* først kom fra CEO og Wesselius, og at han var pådriver for å få dette gjennom (Wesselius 2004a, 2004b). Det er mye som tyder på at Kommisjonen eller enkeltkommisærer heller ikke hadde vært inne på idéen til et lobbyregister forut for brevet fra Wesselius, da forslaget avvises av Kommisjonen første gang. Dette underbygger at initiativet til et lobbyregister opprinnelig kom fra lobbysektoren. Hva avgjør at initiativet fra en lobbyist i dette tilfellet leder til et Kommisjonsvedtak?

En ser at forslaget var avhengig av sammenfallende interesser på riktig tidspunkt. Den første avvisningen av forslaget kom i form av et brev, skrevet av Jens Nymand-Christensen i Kommisjonens avdeling for relasjoner med det sivile samfunn (Nymand-Christensen, 2004).

Avvisningen tyder på at konteksten som drivfaktor ikke var nok i seg selv til å føre til et vedtak. Når det ikke var interesse for å ta dette videre fra Kommisjonens side, skjedde det heller ikke noe. Wesselius alene kunne ikke gjort forslaget til handling, han var avhengig av at noen på 'innsiden' brakte det videre til å bli et Kommisjonsinitiativ. Det er flere faktorer som kan ha ført til at Kommisjonen gjorde nettopp dette, etter at Wesselius videresendte brevet til tre Kommissærer i januar 2005. Da Kommisjonen avviste Wesselius første gang, var forslaget på et tidlig stadium og debatten om regulering av interessepåvirkning hadde enda ikke eskalert. Etter at SEAP reagerte med et motsvar til Wesselius, kom flere lobbygrupper med innspill og debatten blusset opp. Når Wesselius videresendte brevet til tre aktuelle Kommissærer, ble de tvunget til å ta stilling til debatten.

Den større politiske konteksten kan også ha vært avgjørende for at tidspunktet var mer betimelig i januar 2005, knappe to måneder etter avslaget. Da det første brevet ble sendt, var den sittende Kommisjonen inne i sine siste virkedager, og trolig i en 'avsluttende' fase med sitt arbeid. Da det andre brevet ble sendt 24. november 2004, var det innsatt ny Kommisjon, men denne var i sine første virkedager. Da Wesselius videresendte brevet i januar, var det nye Kommissærer som mottok disse. Kommissærene som mottar brevet denne gangen hadde trolig ikke fastsatt agendaen for den nye perioden. På denne måten kan de ha vært mer åpne for innspill. Her ser en også avhengighetsforholdet mellom hypotese 1 og 2: Konteksten avdekker et behov, men kan ikke lede til et initiativ i seg selv. Selve initiativet kommer fra

nøkkelpersoner (key agents), som er en av Greenwoods faktorer for suksessfull interessepåvirkning. En kan diskutere om det var Kommissjonens interesse som helhet, eller enkeltpersoners interesse som var avgjørende. Empirien heller mot sistnevnte, en ser av korrespondansen at Kallas var mer ivrig enn de to andre Kommissærene som mottar brevet. Der Wallström var halvt avventende i sitt svarbrev (Wallström 2005), inviterte Kommissær Kallas til et møte for å diskutere saken med representantene for CEO (Corporate Europe Observatory, 2005). Han var handlingsdyktig, og lanserte ETI i en tale bare få dager etterpå.

En mer klassisk tilnærming til effektiv interessepåvirkning fremhever betydningen av ressurser (Rokkan, 1966). Det er interessant å utprøve dette som en mot-tese til Greenwoods sammenfallende interesser, men også fordi det har vært omdiskutert hvorvidt lobbyistenes ressursbruk skulle inkluderes som en post i registeret. Mine primærkilder er uenige om ressursenes betydning. I følge ALTER-EU har næringslivsinteresser argumentert mot å inkludere finansiell informasjon i registeret, med mantraet «money does not equate influence» (ALTER-EU, u.d.). SEAP og EPACA, to av konsulentselskapenes paraplyorganisasjoner, har siden starten stilt seg negative til at dette skal inkluderes i et register. De mente at ressurser ikke spilte noen rolle, og at en slik registrering dermed var overflødig. Paraplyorganisasjonene har videre fremholdt at dette er diskriminerende; årlig ressursbruk på lobbyvirksomhet er mye høyere hos PR-byrå som driver med lobbyvirksomhet på heltid, enn hos interesser hvor lobbyvirksomhet bare utgjør en liten del av budsjettet. De fryktet at tallene ville mistolkes og bli brukt mot dem. Europaparlamentets rapportør på lobbyvirksomhet i 2007, mente makten lå i gode argument og ikke ressurser. Han viste til de mange NGOene med lite ressurser, som kan være like innflytelsesrike som rike multinasjonale selskap [...] (Stubb, 2007).

Kommissær Kallas har vært en pådriver for finansiell informasjon må inkluderes. Han har gjentatt i flere taler at det ikke går an å se bort fra ressurser i lobbyvirksomhet, og legger til:

Nobody would pay real money for lobbying without expecting “something” in return, and that “something” is influence. Financial disclosure will be a useful rough indicator of the forces at play (Kallas, 2007c).

Kommissjonens offisielle argument for å inkludere en slik finansiell oversikt er mer nøktern: de ønsker å sikre at beslutningstakere og allmennheten kan identifisere og måle styrken hos de viktigste pådriverne bak en gitt lobbyaktivitet (Kommissjonen, 2007). I tråd med SEAP og EPACAs argument kan slike tall gi et skjevt bilde, men de vil likevel gi publikum en

pekepinn på hvem som er de store aktørene. Det vil også bidra til mer åpenhet, som tross alt er registerets mål. Ressurser virker *ikke* å ha vært avgjørende for at Wesselius fikk gjennomslag for sin påvirkning. En må ta høyde for at det kan ha skjedd aktivitet (oppsøkende virksomhet eller lignende) som har sluppet unna det offentlige lys, men det er ikke noe i empirien som antyder at Wesselius og COE (eller andre lobbyister), brukte mye ressurser på å påvirke Kommisjonen i dette tilfellet. Korrespondansen virker i så måte uskyldig og krevde lite ressurser.

3.3.3 KONKLUSJON

Analysen har langt på vei bekreftet hypotesen om at initiativet til et lobbyregister kom fordi det eksisterer sammenfallende interesser mellom lobbyister og nøkkelaktører i Kommisjonen. Vi har sett at lobbyistens rolle og betydning for at initiativet til et lobbyregister kom var stor. Analysen viste også at en ikke kan overse den rollen nøkkelaktører i Kommisjonen spilte i å bringe initiativet videre til et Kommisjonsforslag. Vi ser at Wesselius var avhengig av at noen på innsiden plukket opp idéen hans og førte den videre. Her ser vi betydningen av Kommisjonens interesse for å ta initiativet videre. Hvis forslaget ikke hadde dekket et behov hos Kommisjonen ville det trolig ikke blitt noe av. Betydningen av Kommisjonens interesse tydeliggjøres hvis en snur på det, og stiller spørsmålet: Hvor langt hadde forslaget fra lobbyistene kommet, uten interesse fra Kommisjonens side? Her ville heller ikke mer ressurser spilt noen rolle, og det taler i mot den vanlige antagelsen om at ressurser avgjør innflytelse. Avvisning av denne tilnærmingen har styrket hypotesen om at sammenfallende interesser mellom lobbyister og nøkkelaktører i Kommisjonen på riktig tidspunkt, var avgjørende for at initiativet til et lobbyregister kom.

4 REGISTERETS FUNKSJON

Dette kapitlet vurderer om registeret er et godt verktøy for å nå målene som ble identifisert og diskutert i kapittel tre. Har lobbyregisteret ført til mer transparens i beslutningsprosessene og bedret institusjonenes legitimitet?

Transparensregisteret ble lansert 22. juni 2011 som en frivillig, insentivbasert registreringsordning. Som det ble påpekt i kapittel 1 var intensjonen med Transparensregisteret å skape åpenhet i kontakten mellom institusjonene og lobbyaktørene, og sørge for en prosess i tråd med etiske prinsipper (Kommissjonen, 2006). Etter snart tre år i drift er det flere ting som tyder på at registeret ikke har fungert helt etter intensjonen. Den senere tids avdekte skandaler, som 'Cash-for-laws' og 'Swedish match', tyder på at uetisk lobbyvirksomhet og korrupsjon fortsatt skjer, uten at registeret fanger det opp. Hvorfor gjør det ikke det? Hvorfor er ikke registeret et godt virkemiddel, slik det fremstår i dag? Dette kapitlet analyserer disse spørsmålene med utgangspunkt i to hypoteser:

Hypotese 3 legger til grunn at frivillig registrering er problematisk hvis målet om økt transparens i beslutningsprosessene skal realiseres. Hypotese 4 legger til grunn at institusjonell uenighet om registerets funksjon, hindrer registeret i å bli et godt virkemiddel, og motvirker målet om bedre legitimitet.

Nærhet og bedre legitimitet er målsettinger det er vanskelig å vurdere. Eurobarometer har undersøkt tillit til institusjonene, og kunne normalt gitt en pekepinn på institusjonenes legitimitet. I denne perioden er det imidlertid nærliggende å tro at de negative tallene har blitt forsterket av finanskrisen, og det gir således ikke mening å tolke disse i lys av registeret. Jeg holder meg derfor til kvalitative kilder, hvor de mest sentrale er EU-institusjonenes offentlige dokument om Transparensregisteret og ETI, medieuttalelser og presseslipp, samt dokumenter fra interesseorganisasjoner som ALTER-EU, SEAP og EPACA. Interesseorganisasjonenes argumentasjon fremkommer i flere rapporter om registeret, lobbykampanjer, uttalelser i media og åpne brev til institusjonene. Argumentasjonen preges i noe grad av interesseorganisasjonens eget standpunkt i saken, og i så måte anser jeg rapportene fra Transparency International og Venezia-kommisjonen for å være mer objektive. Samtidig gir de interesseorganisasjonenes rapporter kredibilitet, der de peker på de samme utfordringene. Siden lobbyregisteret ble initiert i 2005, har spørsmålet om frivillig eller obligatorisk

registrering vært sentralt. Det er en kime til institusjonell uenighet, som jeg ser nærmere på i hypotese 4. Det er også helt sentralt i vurderingen av registerets funksjon, og er derfor utgangspunktet for denne analysen.

4.1 UTPRØVING AV HYPOTESE 3

Hypotese 3: Frivillig registrering undergraver registerets mål

4.1.1 TIDLIGERE FORSKNING

Deler av tidligere forskning, særlig den som har tatt utgangspunkt i registerets første leveår, er mer optimistisk til registerets funksjon enn primærkildene mine. De bærer preg av å vurdere registeret i en tidlig fase, hvor det var all grunn til å være optimistiske. Forskningen applauderer EU for å ha satt regulering av lobbyvirksomhet på agendaen i Europa ved å innføre Transparensregisteret (Holman og Luneburg, 2012; Greenwood og Dreger, 2013). Samtidig stiller brorparten av tidligere forskning seg kritiske til at et frivillig register vil kunne dekke landskapet av lobbyister *tilstrekkelig*, og til at lobbyister som ikke ønsker å være åpne om sin virksomhet fortsatt kan operere i det skjulte (Holman, 2009).

4.1.2 MINE FUNN

Den nylig avsluttede revideringen av Transparensregisteret har produsert nytt forskningsmateriale, som gir grunnlag for en ny vurdering av registerets funksjon. Revideringen har også gjennomgått andre sider ved registeret, blant annet kvaliteten på informasjonen som oppgis og insentivene til å registrere seg. Analysen finner at disse utfordringene også hindrer registeret i å bli et godt verktøy for transparens, og nyanserer dermed hypotesen noe. Analysen vil likevel konkludere i samsvar med hypotesen og tidligere forskning, om at frivillig registrering ikke er forenelig med registerets mål, og at dette er det første hinderet som må overkommes for å oppnå reel innsikt i samhandlingen mellom institusjonene og lobbysektoren.

Allerede under høringen som fulgte grønnboken til ETI i 2006, ble det diskutert om registrering skulle være frivillig eller ikke. Kommisjonens representant i høringen, Jens Nymand-Christensen, trakk frem at registerets mål var å bedre kunne identifisere personer som ønsket å påvirke Kommisjonens beslutningsprosess, og på denne måten forbedre transparens (gjengitt i EESC, 2006, s.19). Christensen mente helt klart at et frivillig register var tilstrekkelig i så måte, og at obligatoriske register eksisterte i land der det politiske

systemet i stor grad var basert på lobbyvirksomhet, noe som ikke var tilfellet i EU. Christensens argument kan forsvares med at over 6500 organisasjoner/lobbygrupper faktisk har registrert seg frivillig, og på denne måten gir registeret langt på vei informasjon om hvem som har hatt kontakt med institusjonene siden 2011 (Europakommisjonen, 2014b). Sammenlignet med tiden forut for Transparensregisteret, har et frivillig register ført til at mer informasjon er tilgjengelig, og dermed også til mer åpenhet om hvem som påvirker. Dette har verdi i seg selv og taler hypotesen i mot. Det er likevel mye som tyder på at denne åpenheten er begrenset, noe som gjør det vanskelig å forsvare at et frivillig register er tilstrekkelig, slik som Christensen gjorde.

Under høringen i 2006, fikk Kommisjonen flere innspill fra interessentene om at frivillig registrering ikke var tilstrekkelig. Friends of Europe mente at EU-systemet var for komplisert til at et frivillig system ville fungere. I tillegg var et slikt register avhengig av at lobbyistene *ønsket* å oppgi sine egentlige interesser, noe som ikke alltid var tilfellet (gjengitt i EESC, 2006, s.16). Corporate Europe utdypet dette med at lobbyister alltid ville finne en grunn til å ikke registrere seg, hvis det ikke ble påbudt (gjengitt i EESC, 2006, s.21). EESC Employer's group mente incentivet til å registrere seg var for svakt til at frivillighet kunne forsvares. Disse argumentene fremhever hvorfor frivillig registrering ikke er tilstrekkelig, og blir utbrodert i Transparency International og ALTER-EUs rapporter fra henholdsvis 2012 og 2013. Rapportene går også inn på andre utfordringer med registeret.

Transparency International utga sin rapport om korrupsjon i Europa i 2012, hvor de trekker linjer mellom uregulert lobbyvirksomhet og korrupsjon. Rapporten er klar på at et godt lobbyregister, uavhengig av om det er i EU eller på nasjonalt plan, må ha obligatorisk registrering. Rapporten sier: «Efforts are needed around Europe to lift the shroud of lobbying through stronger controls and sanctions, mandatory lobbying registers, and regulation of the 'revolving door' between the public and private sectors» (Transparency International, 2012b). Rapporten fremholder at et frivillig register er en svak erstatter for obligatorisk register, da frivillighet ikke fanger opp den påvirkningen som skjer tilstrekkelig til å hindre skjev påvirkning, som ofte går i favør av private næringslivsinteresser på bekostning av fellesskapets interesser (Transparency International, 2012b, s. 27).

Som vi har sett, var ALTER-EU nøkkelaktør i initieringen av registeret, og la press på Kommisjonen for et obligatorisk register fra starten. De ga i 2012 og 2013 ut to rapporter om

registerets funksjon¹⁵, hvor de understreket at frivillig registrering er «uholdbart, misvisende og lite troverdig» (ALTER-EU, 2013, s. 1). Rapportene er farget av at ALTER-EU har kjempet for obligatorisk registrering siden det ble initiert med ETI i 2005. Samtidig jobber ALTER-EU for det samme målet som er satt for registeret, og er oppriktig engasjert i mer transparens i lobbysektoren. Derfor er deres innspill verdifulle. I likhet med Transparency International fremholder også ALTER-EU at et frivillig register aldri vil kunne dekke landskapet av europeiske interesserepresentanter tilstrekkelig. De peker først og fremst på at hundre av de store selskapene som er involvert i lobbyvirksomhet i EU ikke er registrert, sammen med mange konsulentselskap, lobbygrupper og MEP-industriforum¹⁶. Her trekker de særlig frem advokatfirmaer og de store bankene som verstingene (ALTER-EU, 2013, s. 7-9). Dette utgjør store hull i registerets dekning, og underminerer registerets kredibilitet (ALTER-EU, 2013, s.6). Beslutningstakere og publikum kan hverken identifisere eller måle styrken til de viktigste aktørene bak en lobbyaktivitet, som er to av de uttalte målsettingene for ETI (ALTER-EU, u.d.).

Et obligatorisk system kan tilby fordeler, og samtidig ha klare sanksjoner hvis reglene ikke følges. Europaparlamentet har argumentert for at dette gjør obligatorisk registrering mer effektivt, og at det kan sikre at reglene følges (EP library briefing, 2013). Et frivillig system kan også tilby fordeler, men gir ikke på samme måte mulighet til å innføre sanksjoner. Institusjonene svekker sin egen mulighet til å håndheve ordningen på en måte som ville sikret mer transparens. I stedet har transparens blitt *valgfritt*. Så lenge det er valgfritt å registrere seg, er det lett å la være for de som ikke ønsker å være åpne. Dette illustreres av en lobbyist fra et av de store konsulentselskapene i Brussel (Cabinet DN), som Danske *Politiken* intervjuet om Kommisjonens register fra 2008. Han anerkjente at et bedre system kunne avlivet noen myter om bransjen, men på spørsmål om hvorfor han selv ikke har registrert seg, var svaret kontant: «Fordi det er frivillig». Han så ikke noen grunn til å «unødig fortelle sine konkurrenter i bransjen» hvem han arbeidet for (Bennetsen, 2010). Registeret gir på denne måten bare *delvis* innblikk i den påvirkningen som skjer. For å revaske lobbyvirksomhet som en demokratisk aktivitet, er det aktiviteten i gråsonen av lovlig lobbyvirksomhet, som må

¹⁵ “Dodgy Data” (2012) og “Rescue the regsiter!” (2013).

¹⁶ MEP industriforum er grupper som involverer parlamentarikere og bedriftsrepresentanter. Definerer seg ofte som tenke-tanker eller grupper som fordrer “den brede interesse”. Disse er ofte uregistrerte og drevet – og finansiert - av store PR-byrå eller konsultasjonsselskap (Corporate Europe Observatory, 2009)

frem i lyset. Dette oppnår ikke registeret slik det fungerer i dag. På denne måten samsvarer ikke frivillig registrering med de målene som er satt.

Insentivet til å registrere seg i Transparensregisteret, er å motta tidlig varsel fra Kommissjonen når en sak av angitt interesse skal behandles. Dette har siden starten vært kritisert for å være svakt, og veier ikke opp for å beholde frivillig registrering. I ETI-høringen i 2006, poengterte enkelte at gode lobbyister finner denne informasjonen selv (Friends of the Earth Europe, som gjengitt i EESC, 2006, s. 16). Kommissjonen viser tilbake til dette i 2007:

In the context of the consultation process it appears that the automatic alert function will probably not provide a sufficient incentive to register, particularly for Brussels-based interest groups that follow the Commissions activities on a daily basis (Europakommisjonen 2007, min utheving).

Til tross for denne uttalelsen valgte Kommissjonen å beholde ordningen med tidlig varsel som eneste insentiv i registeret de opprettet i 2008. Dette videreføres i Transparensregisteret i 2011. I en nettbasert undersøkelse utført av JTRS, svarer respondentene at det å motta tidlig varsel fra Kommissjonen kommer lengre ned på listen over grunner til å registrere seg. Sikre transparent og etisk samhandling med Kommissjonen, samt at registrering er positivt for bedriften/lobbygruppen er de vanligste grunnene (JTRS, 2013). Utover dette har Kommissjonen oppfordret sine ansatte til å innlede konsultasjoner med lobbyister med en invitasjon til å registrere seg. Å tilfredsstill Kommissjonen blir derfor et slags insentiv, og her vil tyngden bak invitasjonen avgjøre om lobbyisten følger opp. Det fremkommer av undersøkelsen at det er en bekymring at registrerte lobbyister får samme behandling vis-à-vis EU-institusjonene, som ikke-registrerte (JTRS, 2013). Dette svekker insentivet til å registrere seg. Da mange lobbygrupper enda ikke har registrert seg etter snart 3 år i drift, er det mye som tyder på at insentivene er for svake.

Gode insentiv gir fordeler som innbyr til registrering, slik at lobbyistene velger å registrere seg frivillig. Først da *kan* et lobbyregister basert på frivillig registrering være tilstrekkelig og utfordre et obligatorisk register. Europaparlamentet har innsett at en overgang til obligatorisk registrering i alle tilfeller vil ta tid. Arbeidsgruppens revidering kom frem til at traktatene er et hinder for å innføre obligatorisk registrering, da dette enten vil kreve enstemmighet blant alle medlemsland i Rådet eller en traktatendring. I mellomtiden oppfordrer EP alle ansatte i institusjonene til begrenset omgang med lobbyister som ikke har registrert seg, ved ikke å stille på møter eller arrangement i regi av uregistrerte lobbyister, samt utestenge de fra råd og

ekspertgrupper (Europaparlamentet, 2014). EP foreslår samtidig at fellessekretariatet (JTRS) skal følge opp utestengelsene, og gi tilbakemelding om hvordan det fungerer. Dette krever ingen traktatsendring, men kan reguleres gjennom de ansattes adferdskodeks. Hvis dette ble praksis i institusjonene, ville det oppfordret til registrering.

En annen mulighet er å begrense adgangen til institusjonsbygningene til registrerte lobbyister, slik praksisen er i Europaparlamentet i dag. Dette gjør registrering de-facto obligatorisk for de lobbyistene som ønsker adgang der. Dette er et insentiv som virkelig kunne vært effektivt hvis det også ble innført i Kommisjonen, særlig i kombinasjon med insentivet om å begrense omgang med uregistrerte lobbyister utenom institusjonene. Dette ville langt på vei sikre registreringer, og er et reelt alternativ til å innføre obligatorisk regulering. Arbeidsgruppen for revideringen av registeret anbefalte Kommisjonen å se nærmere på denne muligheten (JTRS, 2013b). Det er dessverre ingen referanse til noen av disse forslagene i det endelige dokumentet (Europaparlamentet, 2014b).

Da revideringen av Transparensregisteret ble avsluttet i desember 2013, utgav institusjonene hver sine pressemeldinger som flagget at nye insentiv til å registrere seg ville komme (Europakommisjonen, 2013; Europaparlamentet, 2013). Den reviderte avtalen om Transparensregisteret ble vedtatt av Kommisjonen 9. april 2014, og godkjent av Parlamentet 15. april 2014. På samme dag som godkjennelsen fra Parlamentet, kom et memo fra Kommisjonen med tittelen “The revised Transparency Register: more information, more incentives, tougher on those who break the rules” (Kommisjonen, 2014b). Til tross for denne overskriften, og så vidt jeg kan se av avtalens endelige dokument (Europaparlamentet, 2014b), innfører den reviderte utgaven *ingen* nye insentiv til å registrere seg. Den reviderte avtalen lister kun forslag som hver institusjon kan *velge* å innføre om de ønsker. Det foreslås at Parlamentet skal arbeide for å legge bedre til rette for adgang til institusjonene, og gi kun registrerte lobbyister mulighet til å holde arrangement inne i institusjonsbygningene og til å ha talerett i Parlamentets komitéhøringer (European Parliament, 2014b). Kommisjonen oppfordres til å se på tiltak for ekspertgruppene og rådgivende organer, men det er ikke spesifisert hvilke tiltak det er snakk om. Utover dette er lettere tilgang på informasjon et insentiv som videreføres fra den opprinnelige avtalen (Europaparlamentet, 2011, s. 29), og det gjentas at de ansatte i institusjonene skal oppfordre til registrering i møtet med lobbyister. Institusjonene har langt på vei forpliktet seg til å ta tak i dette, men ingen vedtak er fattet. Det er altså ikke grunnlag for å si at den reviderte avtalen har kommet med nye insentiv til å registrere seg, slik det ble flagget av Kommisjonen.

Primærkildene er samstemte i at frivillig registrering ikke er tilstrekkelig for å oppnå målet om transparens i påvirkningskanalen. De peker samtidig på andre sider ved registeret som også begrenser dets funksjon, og her er ALTER-EUs to rapporter sentrale. Arbeidsgruppen for den store revideringen av registerets funksjon har bestått av representanter fra begge institusjonene. I tillegg har inviterte interessenter og eksperter kommet med innspill til forbedringer av registeret.

Den første utfordringen som går igjen er feilregistrering, eller mangelfull registrering, av finansiell informasjon. ALTER-EU trekker frem bevisst underrapportering av ressurser brukt på lobbyvirksomhet som et problem (ALTER-EU, 2013, s.11). Det gjør at mange av de som ser ut som de er små aktører, faktisk er de største aktørene, og de små aktørene fremstår som større enn de er. Dette gir et falskt bilde på hvem som lobber med hvilke ressurser, og hvilken tyngde som ligger bak (ALTER-EU, 2013, s.11). Det forekommer også at lobbyister registrerer seg i feil gruppe, for eksempel næringslivsrepresentanter som registrerer seg i gruppen for interesseorganisasjoner. Noen forsøker kanskje å skjule sin identitet, men det kom frem av undersøkelsen JTRS har utført at kategoriene i registeret er uklart definert, og at det er nødvendig med nye og bedre retningslinjer for registrering (JTRS, 2013a).

Det er mye som tyder på at overvåkingen og oppfølgingen av registeret ikke fungerer (ALTER-EU 2013). Under revideringen i 2013 har blant annet EP påpekt at fellessekretariatet (JTRS) må få mer ressurser, slik at de har bedre mulighet til å følge opp registeret og gi lobbyistene påpakning for ikke å oppgi korrekte tall. Det kommer frem av ALTER-EUs rapport at dette har blitt gjort, men i veldig liten grad (2013). Det er også en utfordring at informasjonen er utdatert, og så langt har det ikke vært krav om å oppdatere informasjonen som oppgis ved registrering. ALTER-EU har foreslått at de registrerte skal oppdatere informasjonen to ganger per år (2013, s.15). Dette kan være nødvendig, for at en til en hver tid skal ha oversikt over hvem eksterne (innleide) lobbyister jobber for. Den reviderte avtalen definerer sekretariatets oppgaver i bred forstand: å lage retningslinjer som sikrer uniform registrering, og overvåke kvaliteten på innholdet i registeret (Europaparlamentet, 2014b). De skal ut ifra de ressursene de råder over, foreta stikkprøver for å kontrollere om opplysningene er riktige. Den reviderte avtalen inneholder ingen referanse til å øke disse ressursene, og dermed er det nærliggende å tro at dette problemet vil vedvare.

En siste utfordring er hvorvidt et slikt register har faktisk nytteverdi. For å øke publikums forståelse for beslutningsprosessene og den påvirkningen som skjer, forutsetter dette at publikum er i stand til å hente informasjon ut av et slikt register. Tidligere forskning har påpekt at et slikt register ikke automatisk kan leses og forstås av hvem som helst (Holman og Luneburg, 2012; Field og Heard-Lauréoute, 2012). EUs sammensatte og til tider teknokratiske beslutningsprosesser kan i seg selv være et hinder. Det ble også poengtert under høringen i 2006, at uavhengig av obligatorisk eller frivillig registrering, var dette en byråkratisk løsning, som ikke ville lede til reel transparens (CELSIG¹⁷, sitert i EESC 2006, s.17). En liste over navn gir ikke transparens. Selv om lobbyister registrerer seg, gir ikke registeret et sammensatt bilde av deres lobbyvirksomhet. Tanken at det nettbaserte registeret skal gi enkel tilgang til informasjon om hvem som har påvirket hvilken sak. Så langt har lobbyistene gjennomgående oppgitt vide definisjoner av hvilke saker de ønsker å påvirke, for eksempel «nuclear energy» eller «alt av interesse for min arbeidsgiver», og ikke de enkelte lovforslagene (ALTER-EU, 2013). Denne informasjonen har liten verdi, og må spesifiseres. Det er også et problem at en ikke får informasjon om hvorvidt lobbyisten har fått gjennomslag for sine innspill. Selv om registeret skulle bli obligatorisk, er det altså en rekke andre utfordringer som må rettes opp for at registeret skal kunne bli et godt virkemiddel for å oppnå reel transparens.

Gentili (2014) kan ha et poeng i sitt opprop for bedre å forklare terminologien som brukes i Brussel for det brede publikum, som *public affairs, lobbying, interest representation, advocacy*. Dette kan virke banalt, men det er nok en viktig grep for å øke forståelsen for «what Europe does and why it matters»¹⁸. De fremhever at dette er spesielt viktig i et år som dette, hvor institusjonelle endringer er på trappene, og en felles innsats for å *forklare* Brussel vil være til stor nytte for Brussel selv (Gentili, 2014). Dette er nok også en faktor som bidrar til å begrense innsikt og forståelse for samhandlingen som skjer mellom institusjonene og interesserepresentanter.

¹⁷ CELSIG: European Liaison Committee on Services of General Interest.

¹⁸ Uttrykk lånt fra ALTER-EU (u.d., se kapittel 3).

4.1.3 KONKLUSJON

Målet med registeret er økt transparens for å begrense uetisk lobbyvirksomhet og korrupsjon. Hypotesen antydte at frivillig registrering undergraver registerets mål. Dette er langt på vei bekreftet av empirien: Kritikken som har kommet, både fra interesseorganisasjoner og fra institusjonene selv, er tydelig på at frivillig tilnærming ikke tilstrekkelig dekker den påvirkningen som skjer. Et frivillig register mangler dekning av de store selskapene. Når transparens er valgfritt, kan de som ikke ønsker å registrere seg, rett og slett la være. Frivillig registrering kan lede til mer transparens, men ikke til tilstrekkelig og reell transparens. Analysen viser at det er flere sider ved registeret utover frivillig registrering, som gjør at det ikke fungerer etter intensjonen. Registeret har et stort forbedringspotensial i kvaliteten på informasjonen som oppgis, og i oppfølgingen av denne. Videre er det avgjørende at informasjonen er tilgjengelig og forståelig for publikum, og at den gir et godt bilde på hvem som har påvirket hvilken sak og hvilken innflytelse de oppnådde. Uavhengig av om registeret er frivillig eller ikke, er det en utfordring å bruke et databasert register som verktøy for å oppnå økt, *reell* transparens.

4.2 UTPRØVING AV HYPOTESE 4

Hypotese 4: Institusjonell uenighet hindrer videreutvikling av registeret og svekker institusjonenes legitimitet.

4.2.1 METODE

I innledningen til kapittel fire stilte jeg spørsmål om hvorfor registeret ikke har fungert etter intensjonen, og ikke er et godt virkemiddel for å realisere målet om styrket legitimitet, slik det fremstår i dag. Jeg antar med denne hypotesen at dette delvis skyldes institusjonell uenighet. Hypotesen om institusjonell uenighet har jeg, i motsetning til de andre hypotesene, utledet fra mitt eget arbeid med kildene. Jeg tar altså ikke utgangspunkt i tidligere forskning eller teori slik jeg har gjort i utviklingen av de foregående hypotesene. Jeg støtter meg likevel på noe teori for å underbygge de empiriske funnene i analysen. Hypotesen er utledet fra det kildematerialet jeg hadde tilgang på *før* resultat fra revideringen av registeret ble tilgjengelige i januar 2014 ferdigstilt. Jeg startet min analyse av Transparensregisteret på et tidspunkt hvor arbeidsgruppens revidering hadde startet, men hvor resultatet ennå var ukjent. Siden resultatet av revideringen var uklart, formulerte jeg to hypoteser som spådde hvert sitt utfall. Én hypotese antok at revideringen ville innføre obligatorisk registrering, basert på teorien om at

politiske skandaler ofte leder til utvikling av et politikkområde. Den andre hypotesen antok motsatt utfall – at frivillig registrering ville bli videreført. Med denne hypotesen tok jeg utgangspunkt i at institusjonene hadde vært uenige om obligatorisk/frivillig registrering siden samtalen om et felles register startet i 2008, og i at en II-avtale krever institusjonell enighet for å videreutvikles. Dette brakte meg til spørsmålet om konsekvensene av institusjonell uenighet. Jeg antok med denne hypotesen at institusjonell uenighet kunne få to konsekvenser: 1) begrenset utvikling av registeret og 2) svekket politisk legitimitet. Punkt to må ses i lys av at styrket politisk legitimitet var et overordnet mål med å innføre et lobbyregister. I lys av dette var det på forhånd vanskelig å se hvordan institusjonene skulle kunne rettferdiggjøre å videreføre et frivillig register overfor EU-borgerne, særlig etter den senere tids skandaler knyttet til lobbyvirksomhet. Da lekkasjen av resultatet viste at dette likevel ble utfallet av revideringen, konsentrerte jeg den videre analysen om hvordan dette kunne forklares.

Siden januar og frem til midten av april har forslagene fra arbeidsgruppen blitt behandlet og til slutt godkjent av EP, og det har kommet stadig mer materiale fra EU-institusjonene som har gitt innblikk i forhandlingene og resultatene, samt fortløpende vurderinger fra interessesektoren. Dette har gitt empiri til videre utprøving av hypotesen. Utprøvingen av hypotese 4 er derfor en analyse av institusjonell uenighet om lobbyregulering og konsekvensene av dette. På grunn av at denne hypotesen har et annet utgangspunkt enn foregående hypoteser, har dette underkapitlet også en annen struktur.

Første del av analysen utprøver betydningen av institusjonell uenighet for utviklingen av registeret. Analysen starter med å undersøke utviklingen i institusjonenes forhold til registeret fra det ble initiert og frem til revideringen. EP har vært pådriver for en sterk regulering. Analysen viser samtidig at Kommisjonen har endret holdning fra å være pådriver for regulering til å bli en bremsekloss, som nå står i veien for videreutvikling av registeret. Deretter undersøker jeg denne holdningen - hvorfor er ikke Kommisjonen interessert i strengere regulering? Med støtte i empiri og teori finner analysen at mangel på politisk vilje skyldes at Kommisjonen ikke oppnår tilstrekkelige fordeler ved å innføre strengere regulering.

Andre del av analysen ser på virkningen av denne manglende viljen til strengere regulering. Kommisjonens motvilje blir tydelig i konflikten med Parlamentet om registerets utvikling. Hypotesen antar en sammenheng mellom institusjonell uenighet og svekket legitimitet. Analysen løfter frem andre forhold der institusjonene er uenige om regulering av forholdet til

interessesektoren, hvor Kommisjonen også virker å ta lett på regulering. Analysen konkluderer med at institusjonell uenighet avdekker holdninger som motvirker målet om å bedre EUs politiske legitimitet.

4.2.2 KOMMISJONEN ENDREDE HOLDNING TIL REGISTERET

For å bedre illustrere hvordan institusjonene har vært uenige om registerets funksjon, har jeg valgt å benytte Tanja Börzels begrep om *pace-setter*, *fence-sitter* og *foot-dragger* (2002)¹⁹. Börzel bruker begrepene opprinnelig for å illustrere medlemsstaters ulike strategier for å forsvare sine interesser i EU. På samme måte har institusjonene forsvart sine interesser i utviklingen av et felles verktøy for lobbyregulering, og inntatt ulike roller på ulike tidspunkt i prosessen. Utprøving av hypotesen viser at nettopp fordi de ikke har hatt samme rolle på samme tidspunkt, har de heller ikke vært enige om registerets funksjon. Dette har hindret videreutvikling av registeret, slik hypotesen har lagt til grunn.

Kommisjonen inntok en *pace-setter* rolle da den tok Wesseliuss' forslag videre og initierte ETI i 2005. Ved å ta initiativ til regulering av interessepåvirkning, gav Kommisjonen *uttrykk for* at den ønsket å ta tak i udemokratiske sider ved lobbyvirksomhet. I talen i Nottingham i mars 2005, da Kommissær Siim Kallas lanserte ETI, sa han eksplisitt at ETI tok utgangspunkt i tre antagelser:

[1] Transparency is needed to ensure proper functioning of the decision making process. A closed system will always produce bad policies because it is deaf and disconnected. [2] Transparency is needed to gain trust of the public. Political institutions can-not perform without public confidence. [3] Transparency protects policymakers against themselves (Kallas 2005, s. 4).

Dette gav inntrykk av at Kallas vektla behovet for å innføre et sterkt system som skulle sikre åpenhet, begrense uetisk lobbyvirksomhet og korrupsjon. Tidligere forskning er uenig om hvorvidt det originale forslaget fra Kallas søkte sterk lobbyregulering og ble vannet ut før det

¹⁹ Europeisering er en prosess som utvikler de europeiske institusjonene, og påvirker politiske strukturer og prosesser i medlemsstatene (Börzel, 2002). Ut i fra nasjonale preferanser og påvirkningskraft, påvirker medlemsstatene denne prosessen i ulik grad. Det er denne påvirkning Tanja Börzel har beskrevet ved hjelp av uttrykkene *pace-setter*, *fence-sitter* og *foot-dragger*. *Pace-setters* er land som inntar rollen som *pådriver* for mer politikk på EU-nivå. *Foot-draggers* er land som opptrår som *bremseklosser* for politikkutvikling EU-nivå, og som aktivt blokkerer eller forsinker politikken. *Fence-sitters* er land som 'sitter på gjerdet', og verken er pådrivere eller aktivt blokkerer politikk, men bygger taktiske koalisjoner med begge leire (Börzel, 2002).

ble vedtatt, eller om frivillig registrering var ambisjonen fra starten. Mye tyder på det siste; året etter kom grønnboken for ETI som foreslår å innføre frivillig registrering. Grønnboken inneholder likevel et forbehold om å gjøre registeret obligatorisk, hvis frivillig registrering ikke viser seg å være tilstrekkelig (Europakommisjonen, 2006, s.10). Til tross for at flere stilte seg negative til frivillig registrering i høringsrunden som fulgte (Friends of Europe, CEO og EESC Employer's group), valgte Kommisjonen nettopp dette for registeret de innførte i 2008. Kommisjonen innledet deretter samtaler med Parlamentet om et felles register, men dette var ikke nødvendigvis et tegn på at de ønsket en sterk regulering. Empirien indikerer at Kommisjonen aldri har ønsket et obligatorisk register, og at de allerede på dette tidspunktet hadde beveget seg bort fra rollen som pace-setter.

I 2008 vedtok EP en rapport hvor de stilte seg positiv til å starte samtaler om et felles register, og understreket allerede i rapporten at obligatorisk regulering burde være et krav for lobbyister som ønsket adgang til institusjonene. Parlamentet ønsket obligatorisk registrering fordi de forventet mer pågang fra interesserepresentanter etter at Lisboa-traktaten gav de en større rolle i lovgivningsprosedyren (Europaparlamentet, 2008). EP inntok altså en pace-setter rolle straks samtalen om et felles register kom i gang. Kanskje er det nettopp fordi Parlamentet ivret etter en sterk regulering, at Kommisjonen raskt fremstod som en foot-dragger (bremsekloss). Dette inntrykket ble forsterket i forbindelse med ett-årsmarkeringen av Kommisjonens register i 2009, da Kommissær Kallas litt uheldig uttalte: «I will never go to mandatory. That's my answer» (sitert i EurActive, 2009). Dette var ikke et godt utgangspunkt for videre forhandlinger med EP om et felles register. Uttalelsen ble senere korrigert av en av Kommisjonens kommunikasjonsrådgivere til at Kommissæren ikke hadde utelukket å gå over til obligatorisk format på et senere tidspunkt (EurActiv, 2009). Det kommer likevel frem av en av Kallas mange taler om lobbyregulering til ulike lobbygrupper og interessenter, at obligatorisk registrering aldri har vært hans intensjon (Kallas, 2007c). Kallas har blitt kritisert for å virke mer opptatt av kvantitet, fremfor kvalitet. Mens svakheter i registerets utforming og funksjon har blitt oversett, ble antall registreringer et tidlig mål på registerets suksess.

Til tross for at Parlamentet var pådriver for obligatorisk registrering, ble det felles Transparensregisteret lansert som en frivillig registreringsordning i 2011. EP sikrer et vedtak om at registeret skulle revideres etter to år i drift, slik at deres krav om obligatorisk registrering ikke skulle bli oversett og glemt, men vurderes på nytt (ALTER-EU, 2013). I ettertid har EP lagt press på Kommisjonen om å gå over til obligatorisk registrering, og fått støtte for dette fra en rekke interesseorganisasjoner. Når toårsrevideringen nærmet seg, hevdet

ALTER-EU at Kommisjonen styrte i retning av en kortfattet gjennomgang med fokus på tekniske utfordringer. Det var parlamentarikere og interessegrupper som presset på for at det ble den omfattende revideringen vi så i 2013. Kommisjonen virket ikke lenger interessert i å gjøre endringer slik at registeret kunne bli et sterkt virkemiddel for transparens.

En undersøkelse av OECD viser at flertallet av lobbyister i Brussel støttet en obligatorisk ordning allerede i 2009 (OECD, 2009). Kommisjonen støttet seg lenge på argumentene til paraplyorganisasjonene SEAP og EPACA, som vi har sett var sterke motstandere av et lobbyregister. Forut for revideringen i 2013 ønsket SEAP fortsatt et frivillig insentivbasert register, men EPACA hadde snudd, og stilte seg positive til å innføre en sterk, obligatorisk registreringsordning (som gjengitt av JTRS, 2013c). Foruten et fåtall lobbygrupper, var det mye som tydet på at Kommisjonen var alene om å ønske å beholde et frivillig register forut for revideringen. Revideringen har ledet til signering av en ny og revidert utgave av Transparensregisteret som trår i kraft fra 1. januar 2015. Men den innfører hverken obligatorisk registrering eller andre endringer som vil styrke registeret nevneverdig. Mye tyder på at institusjonene ikke har hatt samme rolle på samme tidspunkt i prosessen, men trukket i hver sin retning. Kommisjonen har fremstått som en footdragger i revideringen – en bremsekloss for sterk regulering. Selv om resultatet var svakt, viste EPs plenums sesjon i april 2014 at Parlamentet fortsatt er pådriver for sterkere regulering. I en II-avtale der Rådet ikke deltar, er de likevel avhengig av samtykke fra Kommisjonen.

4.2.3 HVORFOR HAR KOMMISJONEN BLITT EN BREMSEKLOSS FOR STRENGERE REGULERING?

Kommisjonens hovedargument for ikke å innføre obligatorisk registrering er forankret i traktatene. Under revideringen har arbeidsgruppen vurdert det juridiske grunnlaget for å innføre obligatorisk registrering, sammen med eksperter og akademikere på EU-traktatene. Møtet er ikke gjengitt i sin helhet, men oppsummeringen viser at de diskuterte bruken av artikkel 298(2) *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU)²⁰ og artikkel 352

²⁰ «In carrying out their missions, the institutions, bodies, offices and agencies of the Union shall have the support of an open, efficient and independent European administration».

TEU²¹ (JTRS, 2013d, s.4). Førstnevnte ble vurdert til å være for snever, fordi den kun retter seg mot EU-administrasjonen. Dette er ikke utdypet i møtoreferatet. Artikkel 352 TEU ble vurdert å være eneste juridiske grunnlag, men denne artikkelen legger en spesiell lovgivningsprosess til grunn som kan by på utfordringer. Den krever enstemmighet i Rådet, noe Kommisjonen mente medlemslandene aldri vil gå med på (Library of the European Parliament, 2013). JTRS har påpekt at både Storbritannia og Tyskland har introdusert nye konstitusjonelle endringer som vil blokkere bruken av denne artikkelen, uten at de har gått nærmere inn på dette (JTRS, 2013d). Kommisjonen har støttet seg på denne argumentasjonen for ikke å innføre obligatorisk regulering. Parlamentet, på den andre siden, har lagt press på Kommisjonen til å finne en løsning innen utgangen av 2016. Hvis enstemmighet i Rådet ikke er mulig å oppnå, har de etterlyst en traktatsendring for å muliggjøre en overgang til obligatorisk registrering. Den juridiske plattformen diskuteres fortsatt.

En ny studie av Markus Krajewski, Professor i juridiske studier ved Erlangen-Nürnberg Universitetet i Tyskland, viser at det finnes en juridisk plattform for å innføre obligatorisk registrering. Krajewski var en av de inviterte ekspertene til arbeidsgruppens revidering. Dessverre er ikke ekspertene/akademikernes innspill offentliggjort, men Krajewskis studie viser at obligatorisk regulering kan innføres med bakgrunn i Artikkel 298(2) TFEU, og avgjøres ved kvalifisert flertallsvotering (QMV) (Krajewski, 2013). Dette vil riktignok ta tid, og i påvente av en lovendring påpeker Krajewski at institusjonene har mulighet til å regulere adgang til institusjonene og at de kan endre adferdskodeksen til de ansatte, slik at den forbyr kontakt med ikke-registrerte lobbyister (Krajewski, 2013). Som diskutert i kapittel tre, har EP tatt til orde for disse mulighetene.

Kommisjonens har ikke vært ivrig etter å finne mulige løsninger, og har noe unnvikende valgt å utsette behandlingen av dette spørsmålet. Videre vedtok heller ikke revideringen noen av tiltakene som langt på vei kunne gjort regulering de-facto obligatorisk i Kommisjonen. Dette kan tyde på at det ikke er traktatene som står i veien for utvikling av registeret, men at

²¹ «If action by the Union should prove necessary, within the framework of the policies defined in the Treaties, to attain one of the objectives set out in the Treaties, and the Treaties have not provided necessary powers, the Council, acting unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament, shall adopt the appropriate measures. Where the measures in question are adopted by the Council in accordance with a special legislative procedure, it shall also act unanimously on a proposal from the Commission and after obtaining the consent of the European Parliament».

interessen for sterkere regulering ikke er til stede. Andre argumenter som kom frem under revideringen, var at obligatorisk registrering krever en snevrere definisjon, som igjen vil begrense omfanget av registeret, i tillegg til at det vil kreve tettere oppfølging og bli kostbart (JTRS, 2013c). Dette er forhold som trolig ikke ville stått i veien for å innføre et sterkere register, hvis den politiske viljen var til stede. De nevnte argumentene underbygger ALTER-EUs påstand om at det faktisk er manglende *politisk vilje* som hindrer utvikling av registeret (ALTER-EU, 2013a, s.2).

I det følgende forklarer jeg Kommissjonens manglende vilje til å styrke registeret i lys av Cini teori om suksessfaktorer for inter-institusjonelle avtaler. Slik teorikapitlet viser, antyder Cini at suksess for II-avtaler av konstitusjonell art krever at institusjonene har felles verdier/idéer, og at saker av mer operasjonell art krever at institusjonene har gjensidige fordeler (*mutual benefits*) av avtalen (Cini, 2013). Revidering av registerets funksjon og utforming anser jeg som en sak av operasjonell art. Eksisterte det gjensidig nytteverdi for institusjonene i å gjøre registeret obligatorisk?

I følge Cini ville innføringen av et frivillig lobbyregister i 2011 begrense lobbyistenes uønskede oppførsel, uten at det samtidig begrenset institusjonenes tilgang på informasjon fra lobbyistene (Cini, 2013). Det er derimot nærliggende å tro at dette vil endre seg med obligatorisk registrering. Kommissjonen har uttrykt bekymring for at obligatorisk registrering ville redusere deres tilgang til lobbyister og informasjon (Kallas, 2008). Det er vanskelig å si om terskelen for å ta kontakt blir høyere, men strengere registrering vil med stor sannsynlighet påvirke samhandlingen mellom institusjonene og lobbysektoren. Institusjonene er i stor grad avhengig av innspill og informasjon fra lobbyister som er eksperter på sitt felt. Ideelt sett burde institusjonene konsultere så bredt som mulig og sikre innspill fra ulike interessenter. Dette er ikke alltid realistisk å oppnå, særlig ikke for Parlamentets rapportører som har begrenset behandlingstid på sine saker (gjerne tre-fire måneder) (Rasmussen, 2011). De er i stor grad avhengig av innspill fra eksperter og lobbyister til sakene som legges frem. Hvem som konsulteres vil kunne ettergås i registeret, og ensidig konsultasjon, eller hyppig kontakt med enkeltlobbyister, vil bli fanget opp. Dette legger en naturlig begrensning på hvordan institusjonen konsulterer. På denne måten er sterk regulering kanskje ikke i institusjonenes interesse.

Samtidig er ingen av institusjonene tjent med at borgerne er skeptiske til samhandlingen mellom institusjonene og interessesektoren. En sterkere lobbyregulering er ment å gi troverdighet og lede til høyere grad av tillit. Tillit kan oppta parlamentarikere i større grad enn Kommissærer, da de står direkte ansvarlig ovenfor folket og gjerne har et ønske om å bli gjenvalgt. Kommissærene blir ikke demokratisk valgt, og har ikke samme personlige interesse av dette. Kommisjonen har institusjonalisert noe av kontakten med interessesektoren gjennom *Social Dialogue*²² og ekspertgruppene, og har kanskje mindre behov for regulering enn Parlamentet, som preges av at kontakten er pluralistisk. Uenighet om registerets utvikling handler ut i fra dette om at institusjonene oppfatter utbyttet av å gjøre registeret obligatorisk ulikt. Kommisjonen har ikke like klare fordeler som Parlamentet av å innføre sterkere regulering, og mangel på opplevd nytteverdi gjør at Kommisjonen ikke ønsker en strengere regulering. Utad kommuniserer dette at Kommisjonen ikke har et genuint ønske om å innføre et godt system for bedre åpenhet. Dette er utgangspunktet for andre del av analysen, som setter institusjonell uenighet og legitimitet i sammenheng.

4.2.4 SVEKKET LEGITIMITET – EUROPAKOMMISJONEN PÅ DYPT VANN

Andre del av hypotesen antyder at institusjonell uenighet leder til svekket legitimitet for institusjonene – stikk i strid med registerets overordnede mål om *bedre* legitimitet. Denne delen av hypotesen har lagt revideringen til grunn, hvor konflikten mellom institusjonene har avdekket manglende interesse fra Kommisjonens side til å innføre streng regulering. Hvorvidt denne holdningen kun vil ramme Kommisjonens legitimitet, eller om den vil ramme EU som helhet er vanskelig å si. Den Europeiske Ombudsmannen, Emily O'Reilly, levner dog ingen tvil om at resultatet av revideringen gir et negativt bilde av EU som helhet:

Ordinary citizens who take an interest in these matters will continue to be baffled as to why the EU does not support, more directly, their right to know which interests are lobbying the EU institutions and for which purposes (O'ReillyEuropean, 2014).

Kommisjonens motvilje til å strengere regulere forholdet til lobbysektoren, kommer også frem i en annen inter-institusjonell konflikt. EP etterlyste i 2011 en endring i Kommisjonens

²² Refererer til diskusjoner, konsulteringer, forhandlinger og "joint actions" som involverer arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjoner på europeisk nivå (også kalt sosiale partnere). Europakommisjonen konsulterer de sosiale partnerne om retningen av et initiativ i første omgang, og dets innhold i neste omgang (Europakommisjonen, u.d.).

sammensetting av sine ekspertgrupper. Ekspertgruppene rådgir Kommisjonen i en tidlig fase av beslutningsprosessen, og bidrar til å legge grunnlaget for ny lovgivning eller ny policy med innspill, rapporter og anbefalinger. Et raskt søk i registeret over ekspertgrupper viser at det er 809²³ aktive ekspertgrupper (Europakommisjonen, 2014c). Det har vært lite åpenhet om Kommisjonens opprettelse av, og utvelgelse av eksperter til, disse gruppene. ALTER-EUs rapporter²⁴ viser at ekspertgruppene i stor grad domineres av privat næringsliv. I de «verste» Generaldirektoratene (DG Tax and Customs Union) er så mye som 80 prosent av medlemmene fra næringslivet, og kun 3 prosent av disse representerer små- og mellomstore bedrifter (ALTER-EU, 2012b). Corporate Europe fremholder at 75 prosent av alle rådgiverne er direkte knyttet til finanssektoren (Corporate Europe, 2014). Disse ekspertene legger føringer for lovgivning som i neste omgang omfatter deres firma eller bransje. Dette er betenkelig fra et demokratisk perspektiv, og gir grobunn for anklager om at det er for tette bånd mellom Kommisjonen og privat næringsliv. EP gav Kommisjonen påpakning for dette og frøs budsjettet for ekspertgruppene i november 2011. Kommisjonen lovte bot og bedring, og Parlamentet opphevet blokkeringen i september 2012. Enda et år gikk, og en ny rapport av ALTER-EU fra november 2013 viste at ingen endring har skjedd (ALTER-EU, 2013b). På et tidspunkt hvor tilliten til institusjonene er lav, har Kommisjonen alt å vinne på å ta grep og sikre demokratisk sammensatte ekspertgrupper.

En annen konflikt som fremhever at Kommisjonen ikke har et genuint ønske om sterk lobbyregulering, er manglende regler for bruken av svingdører²⁵. Her har også Parlamentet en vei å gå. Selv om regulering av svingdører er en internasjonal anerkjent norm, mener Transparency International at dette er et underregulert fenomen i Europa (Transparency International, 2012a, s.30). EU har hatt regler på feltet siden 2009 som gjelder for ansatte i alle institusjonene (unntatt parlamentarikerne). ALTER-EU mener disse reglene er svake og dårlig implementert, og har lagt press på EU om å innføre strengere regler (2011). Dette er ikke et ubetydelig problem; i de fire største konsultantselskapene i Brussel (Burston-Marsteller, CabinetDN, Gplus (G+)Europe og Kerab Gavin Anderson) har cirka halvparten av

²³ Per 12.5.2014

²⁴ “Who’s driving the agenda at DG Enterprise and Industry? The dominance of corporate lobbyists in DG Enterprise’s expert groups” og “A year of broken promises. Big business still put in charge of EU Expert Groups, despite commitment to reform”.

²⁵ Se kapittel 1.

konsulentene erfaring fra innsiden av EU-institusjonene (ALTER-EU, 2013a). Her er også transparens stikkordet, og ordentlig oversikt og kontroll med situasjonen krever full transparens i prosessen ved bytter av arbeidsgiver. Et av kravene til strengere regulering er lengre karantenetid.

ALTER-EU fremhever Kommisjonen som den verste på feltet, og mener at den er altfor tilbakeholden og har avvist gjentatte forespørsler om å oppgi informasjon om hvem som har gått gjennom svingdørene. Til og med i Kommisjonens etikk-komité, organet som nettopp kontrollerer og godkjenner jobbskifter i EU, har selv ansatt et høyt profilert svingdørtilfelle – bedre kjent som Petite-skandalen. Denne ansettelsen skapte furore da den ble kjent: I tillegg til å ha gått fra en tidligere jobb i Kommisjonens lovavdeling over i konsulentselskapet Clifford Chance, har det kommet frem at Michel Petite hadde en finger med i spillet i Dalligate-skandalen, som rådgiver for Swedish Match (Coporate Europe Observatory, 2014a). Etter kraftig kritikk fra den Europeiske Ombudsmannen, besitter ikke Petite lenger denne stillingen. Denne saken viser at Kommisjonen fortsatt ikke tar problemstillingen med svingdører og interessekonflikt på alvor (ALTER-EU 2011, 2013a). Slike jobb-bytter underminerer institusjonenes uavhengighet fra næringslivet, og uten strengere kontroll vil de i neste omgang påvirke EUs legitimitet.

Det var elementer i revideringen av registeret som tydet på at også EP sakket akterut som pace-setter, og at de hadde gitt etter for Kommisjonen. Paul de Clerc, konsulent i Friends of the Earth Europe og sentral i ALTER-EU, uttalte seg om EPs rolle under revideringen, og uttrykte at Parlamentets kredibilitet ville stå i fare hvis registeret ikke ble obligatorisk:

In the past, the European Parliament has voted for a mandatory register several times. But when they negotiated with the Commission about the joint register, they gave this away again. Now there is a revision of the register going on, we expect that Rainer Wieland will stick to earlier decisions; and not give in to the Commission. The credibility of Parliament is at risk if they don't. (De Clerc, sitert i EurActive, 2013).

Da det svake resultatet av revideringen lekket, gav det inntrykk av at heller ikke Parlamentet ønsket sterkere regulering. Til tross for at EP har tatt til orde for å få til obligatorisk registreringsordning innen utgangen av 2016, var det mange som forventet at de ville legge et sterkere press på Kommisjonen om å vedta obligatorisk registrering allerede nå i 2014. ALTER-EU beskrev det som «veldig skuffende» (ALTER-EU, 2013). Visepresident i Parlamentet og koordinator for parlamentarikerne i arbeidsgruppen som reviderte registeret, Rainer Wieland, har forsvart hvorfor EPs representanter ikke la hardere press på å få en

overgang til obligatorisk registrering nå. Han mener det er mulig å få Rådet tettere involvert, og selv om de ikke vil få de med i avtalen på dette tidspunktet, må de prøve å knytte Rådet tettere til seg. Wieland beskriver situasjonen med et ordtak: «Hvis du vil gå raskt frem, gå alene; hvis du vil gå langt, gå sammen» (EurActive, 2013b). Dette kan tolkes som at han har store planer for registeret, men tar tiden til hjelp for å sikre et godt register som vil gjelde for alle institusjonene. Dette svarer delvis for Europaparlamentets snille opptreden. Samtidig har Wieland tidligere advart *mot* å innføre strenge krav til MEPer om rapportering av møter med lobbyister og eksperter, og vært skeptisk til å innføre nye transparenstiltak. Han mente den gangen at «det ikke er opp til en fri og folkevalgt parlamentariker å bokføre alle personer han eller hun har møter med» (EurActiv, 2013c). Slike uttalelser underbygger et inntrykk av at EP heller ikke er genuint interessert i strengere regulering, og derfor gav for lett etter for Kommisjonens krav i revideringen.

Dette inntrykket snudde under behandlingen av registeret i EPs plenums sesjon 15. april 2014. Europaparlamentets resolusjon gir en tydelig oppfordring til Kommisjonen om å forberede et lovgivende forslag om et obligatorisk register, og har satt en frist til 2016. Parlamentarikerne og gruppelederne som tok ordet under plenums sesjonen etterlyste alle et sterkere, obligatorisk register. Samtidig oppfordret flere Kommisjonen til å følge etter med mer ambisiøse insentiv til å registrere seg, og en mulig innlemmelse av Rådet (Europaparlamentet, 2014c). Innleggene kan oppsummeres med Zita Gurmai, *Group of the alliance of Socialists and Democrats*:

[...] the setting up of the transparency register has been an important step. It is now time to be more ambitious and to aim for the establishment of a mandatory register that would be joined by the Council as well [...] We are now counting on the Commission to provide an appropriate proposal, based on a sound legal basis, that would enable us to continue on the way to a more transparent European Union for the benefit of all (Gurmai, gjengitt i Europaparlamentet, 2014).

ALTER-EU har vært svært kritiske til resultatet av revideringen, men de gav også Parlamentet kredibilitet etter plenums sesjonen. Styremedlem i ALTER-EU, Max Bank, uttalte i etterkant av plenums sesjonen:

Contrary to the European Commission, in this resolution the Parliament shows political will to fix the many shortcomings of the current EU lobby register (ALTER-EU, 2014).

Sitatet reflekterer institusjonenes rolle i revideringen. Under revideringen har det blitt tydelig at Kommisjonen mangler vilje til å videreutvikle registeret. Samtidig har Parlamentet

fremstått som en pådriver for sterk regulering. Selv om dette inntrykket ble noe svekket med resultatet fra arbeidsgruppen, viser resolusjonen de nå vedtok, at Parlamentet fortsatt står på kravene for mer åpenhet og strengere kontroll av interessedesektoren.

I konflikten om ekspertgruppene har EP også fremstått som en 'demokratiets vokter', ved å være pådriver for å sikre demokratisk sammensatte grupper. Det er for tidlig å si hvordan revideringen av registeret har påvirket institusjonenes legitimitet, men Parlamentet kan ha kommet styrket ut av konfliktene med Kommisjonen. Ombudsmannens uttalelse er likevel tydelig: Kommisjonens holdning rammer EU som helhet. Analysen viser tydelig at institusjonell uenighet har fått frem Kommisjonens reelle holdning til lobbyregulering – at de ikke er interesserte i å innføre sterke virkemidler. I flere konflikter med Parlamentet kommer Kommisjonen dårlig ut av det, og laissez-faire holdningen de har utvist gir inntrykk av at de ikke tar regulering av lobbyvirksomhet på alvor. Når dette signalet sendes ut til borgerne, er det nærliggende å tro at det kommer til å skade EUs legitimitet ytterligere.

4.2.5 KONKLUSJON

Hypotesen har lagt institusjonell *uenighet* til grunn for at revideringen ikke har ført til en reel utvikling av registeret, og drøftet svekket legitimitet som en annen konsekvens. Da Parlamentet og Kommisjonen inngikk en II-avtale om et felles lobbyregister, viste det helt klart styrke. Uenighet om videre drift og utvikling av registeret, har vist tilsvarende svakhet. Endringer i en II-avtale krever samtykke fra begge parter, og vi vil ikke få en reell utvikling og styrking av registeret så lenge institusjonene er uenige. Dette er den åpenbare sammenhengen som hypotesen la til grunn. Analysen har nyansert dette og pekt på mulige årsaker til at det er uenighet: Analysen av Kommisjonens fordeler av et obligatorisk register er begrenset, men antyder at Kommisjonen ikke vil ha samme nytteverdi som Parlamentet av strengere regulering, og derfor motsetter seg dette. Resultatet av revideringen som lekket i januar gav uttrykk for at ingen av institusjonene var genuint interessert i strengere regulering. Behandlingen i plenumssesjonen viste derimot at Parlamentet ikke har gitt etter for Kommisjonen og fortsatt jobber for en sterkere regulering av lobbyistene. Analysen peker på at inter-institusjonell konflikt om lobbyregulering er kritisk for Kommisjonens legitimitet, og selv om Parlamentet kan ha kommet styrket ut av situasjonen, vil Kommisjonens holdning være overskyggende.

5 ET REGISTER TIL PYNT?

Dette studiet har undersøkt EUs register for regulering av lobbyvirksomhet for å belyse hvorfor Transparensregisteret ble initiert og om det har fungert etter intensjonen. Arbeidet har blitt utført ved hjelp av fire hypoteser. Dette kapitlet oppsummerer og drøfter funnene fra analysen og evaluerer deretter nytteverdien av den hypotese-styrte tilnærmingen.

Spørsmålet om hvorfor Transparensregisteret ble initiert har blitt utforsket ved hjelp av to hypoteser: 1) *initiativet til et lobbyregister kom fordi den politiske konteksten skapte behov for politisk handling* og 2) *initiativet til et lobbyregister kom fordi det eksisterte sammenfallende interesser mellom lobbyister og nøkkelaktører i Kommisjonen*. Analysen har vist at initieringen av et lobbyregister i EU var et resultat av flere faktorer. Det var en kombinasjon av politisk kontekst, politisk åpningsvindu og interessepåvirkning, som førte til politisk handling i form av European Transparency Initiative i 2005. Forståelse for den politiske konteksten er essensiell for å kunne forklare hvorfor registeret ble initiert, samtidig som effektiv interessepåvirkning ledet til politisk handling.

Jeg har vurdert registerets funksjon i lys av revideringen, og med utgangspunkt i de målene som ble presentert i 2005; å skape åpenhet om kontakten som skjer mellom EU-institusjonene og interessesektoren for derigjennom å knytte EU tettere til sine borgere. Hypotese 3 og 4 tok utgangspunkt i det som var to sentrale spørsmål forut for revideringen - frivillig registrering og institusjonell uenighet. Hypotesene var 3) *frivillig registrering undergraver registerets mål* og 4) *institusjonell uenighet hindrer videreutvikling av registeret og svekker institusjonenes legitimitet*. Hypotesene er negativ ladet fordi jeg antok at frivillig registrering og institusjonell uenighet om registerets utvikling ikke er forenelig med målene om mer transparens og styrket legitimitet.

Analysen har bekreftet hypotesen om at frivillig registrering er utilstrekkelig for et godt lobbyregister. Videre har det kommet frem en annen side ved regulering, som jeg kanskje ikke har viet nok plass i studiet: Hvorvidt transparens i form av et lobbyregister kan ha innvirkning på publikums forståelse for *what Europe does and why it matters*. Dataene må tolkes og settes i sammenheng, og dette krever kjennskap til EUs beslutningsprosesser, som er komplekse og til tider tekniske. Informasjon om hvilken påvirkning som har funnet sted, gir ikke en automatisk forståelse av hvordan politikken har blitt til – et faktum som kan være nødvendig for å styrke EUs legitimitet.

Utover dette har hypotese 4 avdekket flere forhold som indikerer at Kommisjonen ikke er interessert i streng regulering av lobbysektoren. Dette til tross for at stadig nye skandaler om korrupsjon og uetisk lobbyvirksomhet viser at det fortsatt er behov for strengere regulering av forholdet mellom ansatte i institusjonene og lobbyister. Denne holdningen sender et signal til Europas borgere om at EU-institusjonene ikke tar udemokratisk lobbyvirksomhet på alvor, og er kritisk for målet om styrket legitimitet.

Metoden jeg har brukt, kan både være begrensende og berikende for analysen. Hypotesene antar årsakssammenhenger om spørsmål som pekte seg ut som sentrale fra tidligere forskning. Disse har jeg så testet ved hjelp av ny empiri. Ved å velge ut noen hypoteser står en på den ene siden i fare for å overse andre forklaringsfaktorer. På den andre siden er dette en oppgave med begrenset format, som ikke gir tid og rom til å utforske alle aspekter eller mulige årsakssammenhenger. På denne måten kan en slik metode avgrense studiets omfang, og bidra til å spisse analysen. Jeg valgte med denne metoden å gå i dybden på noen få spørsmål, heller enn å vake på overflaten av mange. Kanskje hadde det vært hensiktsmessig å begrense analysen ytterligere, og velge kun ett av forskningsspørsmålene, slik at studiet enten hadde blitt en fordykning i initiativet til registeret eller i dets funksjon. Jeg valgte en kombinasjon, fordi jeg anså bakgrunnen som hensiktsmessig for å forstå registerets funksjon i dag. Dette gjorde at jeg også kunne trekke litt større linjer gjennom analysen, og gi en vurdering basert på målene fra den gang det ble initiert.

Analysen har vist at Transparensregisteret så langt har ført til begrenset transparens. Holman og Luneburgs (2012) betegnelse av registeret som en forløper til sterk lobbyregulering er dessverre fortsatt berettiget. Et register som har potensiale til å bli et godt virkemiddel for transparens, ser foreløpig ut til å forbli et register til pynt. Enighet om ambisjonene for registeret og dets funksjon på tvers av institusjonene ville ha styrket registeret. En utvidelse som også hadde omfattet Rådet ville gitt det tyngde og bredt nedslagsfelt, da all kontakt med beslutningstakerne ville vært ensbetydende med registrering. Viktigst av alt ville det demonstrert en genuin vilje fra institusjonene til å åpne beslutningsprosessen for offentlig innsyn. Et samlet EU mot uetisk lobbyisme, kan gi EUs politiske legitimitet et nytt løft.

BIBLIOGRAFI

ALTER-EU (2011). *Block the revolving door: Why we need to stop EU officials becoming lobbyists*. Hentet 30.11.2013, fra http://www.alter-eu.org/sites/default/files/AlterEU_revolving_doors_report_0.pdf

ALTER-EU (2012a). *Dodgy data: Time to fix the EU's transparency register*. Hentet 7.12.2013, fra <http://www.alter-eu.org/documents/2012/06/dodgy-data>

ALTER-EU (2012b). *A year of Broken Promises. Big business still put in charge of EU Expert Groups, despite commitment to reform*. Hentet 15.11.2013, fra <http://www.alter-eu.org/documents/2013/11/a-year-of-broken-promises>

ALTER-EU (2013a). *Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable*. Hentet 25.11.2013, [http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Rescue the Register report 25June2013.pdf](http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Rescue_the_Register_report_25June2013.pdf)

ALTER-EU (2013b). *The lobby battle around data privacy*. Hentet 13.1.2014, fra <http://www.alter-eu.org/videos/2013/05/15/data-privacy-video>

ALTER-EU (2014, 15.4.). *Parliament issues strong call for EU lobby transparency register to become mandatory*. Press release. Hentet 17.4.2014, fra <http://alter-eu.org/press-releases/2014/04/15-0>

ALTER-EU (u.d.). *The European Transparency Initiative and ALTER-EU. ALTER-EU Europe's campaign for Lobbying Transparency*. Hentet 14.5.2014, fra <http://www.alter-eu.org/about/coalition>

Bannick, D. & Resodihardjo, S. (2006). *The myths of reform*. I L. Heyse, S. Resodihardjo, T. Lantink & B. Lettinga (Red), *Reform in Europe: Breaking the Barriers of Government*. Aldershot: Ashgate.

Baumgartner, F.R., og Leech, B.L. (1998). *Basic Interests: The Importance of Groups in Politics & in Political Science*. Princeton: Princeton University Press

Bennetsen, D. (2010). *Private lobbyfirmaer nægter at lade sig registrere*. *Politiken*. <http://politiken.dk/udland/article921507.ece>

Bjørklund, K. (2012). *Utenforskapets utfordringer? Implementeringer av EU-forordninger i Norge: En kvalitativ casestudie av REACH og CLP*. (Masteroppgave i Europastudier, Norges teknisk- naturvitenskapelige universitet). Trondheim: NTNU Trykk.

Börzel, T. (2002). *Pace-setting, Foot-Dragging, and Fence-Sitting: Member State Responses to Europeanization*. *JCMS* 40(2), s. 193-214.

Chari, R., Hogan, J., & Murphy, E. (2010). *Regulating Lobbying: a Global Comparison*. *European policy Research Unit Series*. Manchester: Manchester University Press.

Christiansen, T. (2001). Intra-institutional Politics and Inter-Institutional Relations in the EU: Towards Coherent Governance? *Journal of European Public Policy*, 8(5), s. 747-69.

Cini, M. (2008). European Commission reform and the origins of the European transparency initiative. *Journal of European Public Policy*, 15(5), s. 743-60.

Cini, M. (2013). EU Decision-making on inter-Institutional Agreements: Defining (Common) Rules og Conduct for European Lobbyists and Public Servants. *West European Politics*, 36(6), s. 1143-58.

Claes, D. H. & Tranøy, B. S.(Red.) (1999). *Utenfor, annerledes og suveren? Norge under EØS-avtalen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Cohen, J. (2009). Business Lobbying in the European Union. I J. Coen & J.Richardson (Red.), *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.

ComRes. (2011). *Poll Digest - Europe - State of EU Public Affairs Survey, 3rd of March*. Hentet 21.1.2014, fra <http://www.comres.co.uk/poll/182/state-of-eu-public-affairs-survey-3rd-march-2011-hm>

Corporate Europe Observatory (2005). Notat. Hentet 7.4.2014, fra <http://archive.corporateeurope.org/meetingwithkallas.html>

Corporate Europe Observatory (2005). *Lobbyplanet. Brussels: The EU Quarter* (3.utgave). Hentet 29.1.2014, fra <http://archive.corporateeurope.org/docs/lobbycracy/lobbyplanet.pdf>

Corporate Europe Observatory (2009). *MEP-Industry fora – vehicles for lobbying?* Hentet 1.5.2014, fra <http://corporateeurope.org/blog/mep-industry-fora-vehicles-lobbying>

Corporate Europe Observatory (2013a). *See no evil, hear no evil, speak no evil. The Commission's (non-)response to Dalligate*. Hentet 3.12.2013, fra <http://corporateeurope.org/lobbycracy/2013/10/see-no-evil-hear-no-evil-speak-no-evil-commissions-non-response-dalligate>

Corporate Europe Observatory (2013b). *Secret lobbying by law firms shows the need for a mandatory transparency register*. Hentet 20.1.2014, fra <http://corporateeurope.org/blog/secret-lobbying-law-firms-shows-need-mandatory-transparency-register>

Corporate Europe Observatory (2014). *The financial industry employs 1.700 lobbyists and spends €120 million a year to influence the EU – at least*. Hentet 15.4.2014, fra <http://corporateeurope.org/pressreleases/2014/04/financial-industry-employs-1700-lobbyists-and-spends-120-million-year>

Curtin, D. & Meijer, A.B. (2006). Does more transparency lead to more legitimacy? A critical analysis of European Union policy documents. *Information Polity*, 11, s. 109–122.

- Dagens Næringsliv (2011, 29.1.). Leder: Politikere i karantene. Hentet 11.1.2014, fra <http://www.dn.no/meninger/kommentarer/2011/01/29/leder-dn-politikere-i-karantene>
- Denzin, N.K. og Lincoln, Y.S.(2005). *Handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, Calif: Sage.
- EurActive (2011, 21.3.). *Journalistic spoof traps MEPs in bribery affair*. Hentet 3.12.2013, fra <http://www.euractiv.com/future-eu/journalistic-spoof-traps-meps-br-news-503281>
- EurActive (2009, 20.4.). *EU lobby register "will never be mandatory"*. Hentet 15.3.2014, fra <http://www.euractiv.com/pa/eu-lobby-register-mandatory-news-221591>
- EurActive (2013, 3.10). *EU fails to scrutinise lobbyists who operate in the dark*. Hentet 20.3.2014, fra <http://www.euractiv.com/pa/transparency-ngo-eu-fails-scruti-interview-530838>
- EurActive (2013b, 20.11.) *Parliament VP: If you want true lobby policing, you need more resources*.<http://www.euractiv.com/pa/parliament-vp-want-true-lobby-po-interview-531828>
- EurActive (2013c, 30.9). *Parliament VP: 'Be careful tightening transparency measures'*. Hentet 20.3.2014, fra <http://www.euractiv.com/pa/parliament-vice-president-carefu-news-530762>
- Eurobarometer (2013). *Public Opinion*. Hentet 20.4.2014, fra http://ec.europa.eu/public_opinion/cf/showtable.cfm?keyID=2193&nationID=16.&startdate=2003.11&enddate=2013.05
- Europakommisjonen (2001). *European Governance - A white Paper. (COM (2001) 428 final)*. Hentet 1.5.2014, fra <http://eur-lex.europa.eu/search.html?type=expert&qid=1400071932464>
- Europakommisjonen (2006). *Green Paper 'European Transparency Initiative' (COM(2006)194 final)*. Hentet 15.12.2013, fra http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf
- Europakommisjonen (2007). *Follow-up to the Green Paper 'European Transparency Initiative' (COM(2007)127 final)*. Hentet 15.12.2013, fra <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0127:FIN:EN:PDF>
- Europakommisjonen (2013, 13.12.). *Vice-President Maroš Šefčovič: Joint Transparency Register to be stronger and keep its unique scope*. Press release database. Hentet 25.2.2014, fra http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1252_en.htm?locale=EN
- Europakommisjonen (2014b,15.4.). *The revised Transparency Register: more information, more incentives, tougher on those who break the rules*. Press release. Hentet 16.4.2014, fra http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_en.htm
- Europakommisjonen (2014a). *Register of Commission Expert Groups and other similar entities*. Hentet 12.5.2014, fra <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

Europakommisjonen (2014c) *Register of Commission Expert Groups and other similarities*. <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm>

Europakommisjonen (u.d.). *Social Dialouge*. Employment, Social Affairs and Inclusion. Hentet 10.5.2014, fra <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=329&langId=en>

Europaparlamentet (2007). *Draft Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115(INI))*. Hentet 24.3.2014, fra http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/pr/692/692569/692569en.pdf

Europaparlamentet (2008). *Report on the development of the framework for the activities of interest representatives (lobbyists) in the European institutions (2007/2115)*. Hentet 4.5.2014, fra <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&language=EN&reference=A6-2008-0105>

Europaparlamentet (2011). *Inter-institutional agreement on a common Transparency Register between the Parliament and the Commission.*(OJ L 191 22.07.2011). Hentet 30.11.2013, fra [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/2291\(ACI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2010/2291(ACI))

Europaparlamentet (2013.16.12.). *Joint Transparency Register to be reinforced and ultimately made mandatory*. Press release. Hentet 25.2.2014, fra <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/pressReleases.do?locale=en>

Europaparlamentet (2014a). *Report on the modifications of the inter-institutional agreement on the Transparency Register, (A7-0258/2014)*. Hentet 10.4.2014, fra [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2010\(ACI\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2014/2010(ACI))

Europaparlamentet (2014b). *Agreement between the European Parliament and The European Commission on the Transparency Register*. Hentet 14.5.2014, fra <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=REPORT&reference=A7-2014-0258&language=EN#title2>

Europaparlamentet (2014c). Plenumsesjon 15.4.2014, debatt. Hentet 16.4.2014, fra <http://www.europarl.europa.eu/plenary/en/debates.html>

Field, M. & Heard-Lauréoute, K. (2012). *The antiseptic of sunlight? EU Transparency and the electronic registers: the case of the Commission Expert Groups*. Hentet 2.2.2014, fra <http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Field-Heard-Laureote.pdf>

Finke, B. (2007). Civil Society participation in EU governance. *Living reviews in European Governance*, 2(2).

Frost, A. (2003). Restoring faith in government: Transparency Reform in the United States and the European Union. *European public law*, 9,(1).s. 87-104.

Gentili (2014). Registration is not (yet) mandatory but transparency is. *European public affairs, Blogg*. Hentet 29.4.2014, fra <http://www.europeanpublicaffairs.eu/registration-is-not-yet-mandatory-but-transparency-is/>

Greenwood, J. (2007). Organized Civil Society and Democratic Legitimacy in the European Union. *British Journal of Political Science*, 37, s. 333-57.

Greenwood, J. (2011). *Interest representation in the European Union*. London: Palgrave Macmillan.

Greenwood, J., & Joanna Dreger. (2013). The transparency register: A European vanguard for strong lobby regulation? *Interest Groups & Advocacy*, 2, s. 139–62.

Hasselbach, C. (2012, 5.9). Brussels suffers from lobbying excess. *Deutsche Welle*. Hentet 28.11.2013, fra <http://www.dw.de/brussels-suffers-from-lobbying-excess/a-16220563>

Holman, C. (2009). Lobbying Reform in the United States and the European Union: Progress on Two Continents. *Published paper*. Washington DC: Public Citizen.

Holman, C.& Luneburg, W. (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy*, 1, s. 75–104.

Holzhaecker, R. (2007). Democratic Legitimacy and the European Union. *European Integration*, 29(3), s. 257-269.

Johannessen, L.E. & Skjørestad, J. (2008). *Perspektiv 04/08. Om lobbying*. Stortingets utredningsseksjon. Hentet 10.1.2014, fra https://www.stortinget.no/Global/pdf/Utredning/Perspektiv08_04.pdf

Johansen, P-A.(2013, 30.4.). Mer makt til PR-folkene. *Aftenposten*. Hentet 3.12.2013, fra <http://www.aftenposten.no/nyheter/iriks/politikk/Mer-makt-til-PR-folkene-7189275.html#.Uq1yJPQvQeo>

Joint Transparency Register Secretariat (2012). *Annual Report on the operations of the Transparency Register 2012*. <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/reportsAndPublications.do?locale=en>

Joint Transparency Register Secretariat (2013a). *Annual report on the operations of the Transparency Register 2013*. Hentet 12.1.2014, fra http://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/transparency_2013.pdf

Joint Transparency Register Secretariat (2013b). *List of measures and elements to take into account in the event of a review of the Transparency Register and result of discussions of the WG*. Hentet 20.4.2014, fra <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/about-register/review.do?locale=en>

Joint Transparency Register Secretariat (2013c). *The Transparency Register review – views expressed by participants to the working groups*. Hentet 24.4.2014, fra, <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>

Joint Transparency Register Secretariat (2013d). *Summaries of meetings of the Working Group which have so far taken place*. Hentet 30.4.2014, fra <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/homePage.do>

Kallas, S. (2005, 3.3.). *The need for a European Transparency Initiative*. The European Foundation for Management, Nottingham Business School. Hentet 15.1. 2014, fra <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference-SPEECH/05/130>

Kallas (2007b, 18.1.). *European Transparency Initiative*. Lobbying: Political Transparency and Representation of Interests, seminar. Madrid. Hentet 21.1.2014, fra http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-17_en.htm?locale=en

Kallas (2007c, 18.7.). *European Transparency Initiative*. Tale til Federation of European and International Associations Established in Belgium (FAIB), Brussel. Hentet 24.3.2014, fra http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-405_en.htm?locale=en

Kallas, S. (2007a, 19.10). *The European Transparency Initiative: an Issue for Berlin?* Berlin. Hentet, 23.3.2014, fra http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-07-637_en.htm?locale=en

Kallas, S.(2008, 25.4.). *The European Transparency Initiative: A great opportunity for lobbyists*. Tale til American European Community Assosiation. Hentet 4.3.2014, fra http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-08-216_en.htm

Kanol, D. (2012). Should the European Commission enact a mandatory register? *Journal of Contemporary Research*. 8(4), s. 519-29.

Kohler-Koch, B. (2001). The Commission White Paper and the Improvement of European Governance, i *Mountain or Molehill? A critical appraisal of the Commission White Paper on Governance*, C.Joerges, Y. Mény, J.H.H. Weiler (Red.). Jean Monnet Working Papers, s. 1–13. Hentet 3.4.2014, fra http://www.jeanmonnetprogram.org/archive/papers/01/012101-01.html#P67_11610

Krajewski, M. (2013). *Legal framework for a mandatory EU lobby register and regulations*. Hentet 30.4.2014, fra <http://www.alter-eu.org/documents/2013/06/legal-study>.

Library of the European Parliament (2006). *Library Briefing: Review of the European Transparency Register*. Hentet 12.3.2014, fra [http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130538/LDM_BRI\(2013\)130538_REV1_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2013/130538/LDM_BRI(2013)130538_REV1_EN.pdf)

Lobbyplag (2013). *Transparency for the EU*. Hentet 13.1.2014, fra <http://lobbyplag.eu/lp>

Neuman, W.L.(2000). *Social Research Methods. Qualitative and Quantitative Approaches*. Boston: Allyn and Bacon.

Norad. (2011). *Sivilt samfunn*. Demokrati og styresett. Hentet 30.4.2014, fra <http://www.norad.no/no/tema/demokrati-og-styresett/sivilt-samfunn>

- NOU 2012:12 (2012). *Ventetid – et spørsmål om tillit. Evaluering av statens karantenerregelverk*. Oslo: Fornyings-, administrasjons- og kirkedepartementet.
- NRK TV (2013, 3.9). *Brennpunkt: Halv makt i denne sal*. Hentet 3.10.2013, fra <http://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/mdup11001413/03-09-2013>
- Nymand-Christensen, J. (2004, 17.11.). *Lobbying*. Brev til E.Wesselius. Hentet 6.4.2014 fra <http://archive.corporateeurope.org/docs/lobbyocracy/SGtoCEO.pdf>
- Obradovic, D. (2009). Regulating Lobbying in the European Union. I J. Coen & J.Richardson (Red.), *Lobbying in the European Union: Institutions, Actors, and Issues*. Oxford: Oxford University Press.
- OECD (2009). Increasing Transparency through Legislation. Lobbyists, Governments and Public Trust, 1. OECD Publishing. Hentet 14.4.2014, fra http://www.keepeek.com/Digital-Asset-Management/oecd/governance/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1_9789264073371-en#page4
- Official Journal of the European Union (2011, 22.7.). *Agreement between the European Parliament and the European Commission on the establishment of a transparency register for organisations and self-employed individuals engaged in EU policy- making and policy implementation*. Hentet 15.1.2014, fra <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:191:0029:0038:EN:PDF>
- O'Reilly, E. (2013, 4.7.). Transparency new EU Ombudsman's first priority. Intervju av EuropalTV. Hentet 15.1.2014, fra <http://europartv.europa.eu/en/player.aspx?pid=0fdce7c1-8ecd-462d-ac9c-a1f100aa9d3e>
- O'Reilly, E. (2014, 16.4.). *Ombudsman calls on Member States to back EU Transparency Register. Press release*. Hentet 18.4.2014, fra <http://www.ombudsman.europa.eu/en/press/release.faces/en/54096/html.bookmark>
- Prestegård, S. & Løkeland-Stai, E. (2013, 24.10). Listhaug eller listene må ut. *Dagsavisen*. Hentet 15.12.2013, fra <http://www.dagsavisen.no/samfunn/listene-eller-listhaug-ma-ut/>
<http://euobserver.com/institutional/120261>
- Rasmussen, M. K. (2011). Lobbying in the European Parliament: a necessary evil. *Politics and Institutions, CEPS Policy Briefs*, nr 242. Hentet 5.5.2014, fra <http://www.ceps.be/book/lobbying-european-parliament-necessary-evil>
- Roth, F. (2009). The Effects of the Financial Crisis on Systemic Trust. *Intereconomics*, 44(4), s. 203-208.
- Rådet for den Europeiske Union. (2012, 11.9.). Information note. Hentet 15.3.2014, fra <http://ec.europa.eu/transparencyregister/info/aboutregister/reportsAndPublications.do?locale=en>
- Scharpf, F. (1999). *Governing in Europe: Effective and Democratic?* Oxford: OUP.

Schmidt, V. (2010). Democracy and Legitimacy in the European Union Revisited: Output, Input and Throughput. *KFG Working Paper Series*, No. 21. Berlin.

Smismans, S. (2013). Democracy and Legitimacy in the European Union. I *Cini, M. og Borrigan, N.P.S. (Red.), European Union Politics*, (4.utg.). Oxford: Oxford University Press.

Store Norske Leksikon. (u.d.). *Lobbyvirksomhet*. Hentet 29.11.2013, fra <http://snl.no/lobbyvirksomhet>

Stortinget (2004). Innst. S. nr. 123 (2003-2004). Hentet 13.5.2014, fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2003-2004/inns-200304-123/>

Stortinget (2009). Innst. S. nr. 21(2008–2009). Hentet 13.5.2014, fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-021/>

Stortinget. (2010). *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor*. Dokument 8:14 S (2009–2010). Hentet 12.1.2014, fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2009-2010/dok8-200910-014/>

Stortinget (2010). Innst. S nr. 179 (2009–2010). Hentet 13.5.2014, fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-179/?lvl=0%20>

Stortinget (2014). Innst.145 S (2013-2014). Hentet 13.5.2014, fra <https://www.stortinget.no/Global/pdf/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-145.pdf>

Thagaard, T. (2009). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode* (3.utg.). Bergen: Fagbokforlaget.

Tjora, A. (2010). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Transparency International (2011). *Transparency International's EU office recommendations on: Annual report on the operation of the Transparency Register*. Hentet 30.1.2014, fra http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/consultation/docs/transparency_international_contribution.pdf

Transparency International (2012a). *Money, Politics, Power: Corruption Risks in Europe*. Rapport. Hentet 3.2.2014, fra <http://www.transparency.org/enis/report>

Transparency International (2012b). *Lobbying the European Union: Levelling the playing field*. Regional policy Paper no. 3. Hentet 20.4.2014, fra http://www.transparency.org/whatwedo/pub/2012_regional_policy_paper_3_lobbying_in_the_european_union_levelling_the_p

Transparency International Norge (2014). *Felles stunt for lobbyregister*. Hentet 3.3.2014, fra <http://www.transparency.no/2014/01/26/felles-stunt-for-lobbyregister/>

Treaty on European Union, (1992, 29.7.) 1992 O.J. C 191/1. Hentet 31.3.2014, fra <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm>

Uslaner, E.M. (2002). *The Moral Foundations of Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.

van der Walle, S., This, N. & Bouckaert, G.(2005). A tale of two charters. *Public Management Review*, 7(3), s. 357-90.

Venezia-kommisjonen (2013). *Report on the role of extra-institutional actors in the democratic system (lobbying)*. Study 590 / 2010. Hentet 15.12.2013, fra [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2013\)011-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2013)011-e)

Wallström (2005, 5.2.). (Uten tittel) Brev til E.Wesselius. Hentet 2.4.2014, fra <http://archive.corporateeurope.org/wallstromresponds.html>

Weeselius, E. (2004a, 25.10.). *European Commission Must Act to Curb Excessive Corporate Lobbying Power. Open Letter to José Manuel Barroso, President of the European Commission*. Hentet 7.4.2014, fra <http://archive.corporateeurope.org/barroso.html>

Weeselius, E. (2004b, 16.11). *Letter to José Manuel Barroso, President of the European Commission*. Hentet 7.4.2014, fra <http://archive.corporateeurope.org/barroso20041116.html>

Yin, R.K. (2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, California: Sage.