

Norske lobbyister ser til Brussel

**En studie om hvorfor EUs lobbyregister
ikke er relevant for EØS-samarbeidet,
selv om det er akseptabelt for Norge**

Av

Hans Inge Gloppen

Avhandling avlagt ved

Handelshøjskolen i København for graden

Master of Public Administration 2015



CBS

COPENHAGEN
BUSINESS SCHOOL

HANDELSHØJSKOLEN



HINT





HINT

**SAMTYKKE TIL HØGSKOLENS BRUK AV MASTER-/BACHELOR-
/KANDIDAT- OG PROSJEKTOPPGAVER**

Forfatter: Hans Inge Gloppen _____

Tittel: Hvorfor er ikke EUs lobbyregister relevant for EØS-samarbeidet,
selv om det er akseptabelt for Norge? _____

Studieprogram: Master of Public Administration (MPA) 2013-2015 _____

Kryss av:

Vi/jeg samtykker i at oppgaven gjøres tilgjengelig på høgskolens bibliotek og at den kan publiseres på internett i fulltekst via BIBSYS Brage, HiNTs åpne arkiv

Vår/min oppgave inneholder taushetsbelagte opplysninger og må derfor ikke gjøres tilgjengelig for andre
Kan frigis fra: _____

Dato: Storebø, 16. mars 2015

Hans Inge Gloppen

underskrift

FORORD

Denne oppgaven markerer slutten på studiet i Master of Public Administration (MPA) i regi av Copenhagen Business School (CBS), Høgskolen i Sør-Trøndelag (HiST) og Høgskolen i Nord-Trøndelag (HiNT). Den første delen på 90 studiepoeng er gjennomført ved HiST og HiNT, og masteravhandlingen på 30 studiepoeng er gjennomført ved CBS. Den norske delen av studiet omfatter de tre kjernefagene økonomi, statsvitenskap og organisasjon og ledelse samt faget samfunnsvitenskapelig metode. Videre inngår fagene strategisk ledelse og europeisk integrasjon og offentlig styring. Undervisningen har foregått på deltid i Trøndelag, Krakow, København, Brussel og Maastricht. Hele studiet er gjennomført i løpet av 2,5 år.

Studiet har vært lærerikt, men også krevende, siden det er gjennomført ved siden av full jobb. Dette hadde ikke vært mulig uten velvilje fra arbeidsgiver Hordaland fylkeskommune, som gav meg studiepermisjon for å delta på noen av samlingene, og ordnet hospiteringsopphold ved Vest-Norges Brusselkontor (VNB). Stor takk til næringssjef Mette Nora Sætre. Takk også til direktør ved VNB, Merete Mikkelsen, som viste meg litt av det som foregår på innsiden av Norges delegasjon til EU i Brussel, og ikke minst la til rette for møter med Agder Energi, Bellona, Brusselkontoret, Nord-Norges Europakontor og Sintef.

Professor Tore Malterud fortjener også en stor takk. Som veileder hjalp han meg inn på rett spor når det gjaldt tema for masteravhandlingen. Han gav også gode råd underveis når prosessen gikk tregt fra min side. Mine medstudenter har også vært til stor inspirasjon. Både gjennom det faglige samarbeidet, men også i den sosiale settingen på samlingene i inn- og utland. Til slutt en stor takk til mine nærmeste som har vist stor forståelse for all fritiden jeg har brukt på studiet, og som har oppmuntret meg underveis. Takk, kjære Stina, nå er det din tur!

Storebø, 17. mars 2015

Hans Inge Gloppen

SAMMENDRAG

EUs lobbyregister ble etablert i juni 2011, som en del av en rekke tiltak for å øke integriteten til EU-institusjonene. Registeret er en database med lobby-bedrifter, enkeltpersoner, frivillige organisasjoner og andre organisasjoner som arbeider for å påvirke EU-lovgivningen i Brussel. Det har i dag rundt 6000 registrerte organisasjoner, men registret har blitt kritisert fordi mange profesjonelle lobbyister har latt være å registrere seg. Under en gjennomgang i juni 2013 nedsatte derfor EU-kommisjonen og Europaparlamentet en felles arbeidsgruppe som skulle evaluere registeret. Som en følge av dette vedtok et overveldende flertall bestående av 646 av 667 medlemmer i Europaparlamentet i april 2014 nye tiltak som trolig ville gjøre lobbyregistret obligatorisk for Brussel-baserte interessegrupper i 2017. I Norge har Venstre og Sosialistisk Venstreparti foreslått å etablere et lobbyregister på Stortinget seks ganger. Begge partiene har blitt nedstemt hver gang. Det generelle synet synes å være at det norske politiske systemet er både åpent og transparent, og at det derfor ikke behov for et norsk lobbyregister.

Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS) består av 31 land: De 28 EU-landene, pluss Norge, Island og Liechtenstein. Gjennom EØS-avtalen er Norge en likeverdig partner i det indre marked, på lik linje med EU-landene. EØS-avtalen er dynamisk og blir kontinuerlig oppdatert og endret for å innlemme ny lovgivning for å opprettholde felles regler på tvers av EØS. Det har derfor vært mitt mål å undersøke om norske og europeiske borgere har like interesser og preferanser knyttet til et obligatorisk lobbyregister i EU. Videre ønsket jeg å avklare hvorvidt Norge må implementere EUs lobbyregister som følge av EØS-samarbeidet. Jeg utviklet tre hypoteser som i sin tur førte til min problemstilling: *Hvorfor er ikke EUs lobbyregister relevant for EØS-samarbeidet, selv om det er akseptabelt for Norge?*

Gjennom dokumentanalyse, bruk av empiri og teori; for eksempel EØS-avtalen og europeisk integrasjonsteori, har jeg kommet frem til at EUs lobbyregister ikke er EØS-relevant. For å verifisere de forutsetningene som er utviklet gjennom dokumentanalysen, har jeg foretatt en spørreundersøkelse blant medlemmene av Stortinget samt intervjuet norske lobbyister i Brussel, for å avklare om EUs lobbyregister likevel er akseptabelt for Norge. Min vurdering, basert på analysen i denne avhandlingen, er at EUs lobbyregister ikke er relevant, men likevel akseptabelt. Gjennom avhandlingen min hevder jeg å ha avdekket at norske aktører må styrke sin innsats for å påvirke beslutningsprosessene i EU-systemet, og også jobbe videre for å få etablert et lobbyregister på Stortinget.

ABSTRACT

The European Transparency Register came into effect in June 2011, as part of a series of efforts to boost integrity of the institutions under the European Transparency Initiative. The register is a database of lobby firms, individuals, NGOs and other organizations working to influence EU legislation in Brussels. It currently has around 6,000 registered organizations, but critics say the EU lobby register is failing to provide full transparency on lobbying as many financial lobbyists, major corporations, law firms and lobby consultancies that are actively working to influence EU law, are still not registered. In June 2013, the European Commission and Parliament appointed a joint working group to review the transparency register. With an overwhelming majority of 646 out of 667 votes cast, the European Parliament in April 2014 approved new measures which probably would make registration mandatory for Brussels-based interest groups in 2017. In Norway the Liberal Party (*Venstre*) and The Socialist Left party (*SV*) has stepped up its own efforts to establish a lobbyist register six times. But both parties have been voted down by a majority in parliament every time. The general view of the majority seems to be that the Norwegian political system is both accessible and transparent – due to the small size and homogenous society – and therefore there is no need for a Norwegian transparency register.

The European Economic Area (EEA) consists of 31 countries: The 28 EU member states, plus Norway, Iceland and Liechtenstein. Through the EEA Agreement, Norway is equal partner in the internal market, on the same terms as the EU member states. The EEA Agreement is dynamic in character. This means that it is continuously updated and amended to incorporate new internal market legislation in order to maintain common rules across the EEA. It has therefore been my objective to examine whether Norwegian and European citizens have similar interests and preferences throughout the process of establishing a mandatory Transparency Register in EU. Furthermore I wanted to clarify whether Norway has to implement the mandatory Transparency Register in order to maintain common rules across the EEA. I developed three hypotheses which in turn led to my research question: Why is the Transparency Register not EEA-relevant, even if it is acceptable for Norwegian stakeholders?

Through document analysis, use of empirical evidence and theory; for instance the EEA Agreement and European integration theory, I have reached the conclusion that the Transparency Register is not EEA-relevant. In order to verify the assumptions developed through the document analysis, I have undertaken a survey among the members of the parliament in Norway (*Stortinget*) and interviewed Norwegian lobbyists in Brussel to clarify the acceptability of the Transparency Register. My assessment; based on analysis in this thesis is that the Transparency Register can be deemed not relevant but acceptable. Through my thesis I claim to have revealed the necessity for Norwegian stakeholders to strengthen their efforts in order to influence the decision making processes in the EU system, and also to work further to establish a lobbyist register in the Norwegian parliament.

Innholdsfortegnelse

FORORD	3
SAMMENDRAG	4
ABSTRACT	5
1. INTRODUKSJON	9
1.1 Innledning.....	9
1.2 Bakgrunn	11
1.3 Organisering av masteravhandlingen	12
1.4 Hypoteser og forskningsspørsmål	13
2. METODE OG FORSKNINGSDESIGN	15
2.1 Ontologi.....	15
2.2 Epistemologi.....	16
2.3 Metodevalg	18
2.3.1 Induktiv eller deduktiv tilnærming.....	18
2.3.2 Holistisk eller individualistisk tilnærming	20
2.3.3 Kvalitativ eller kvantitativ metode	20
2.3.4 Metodetriangulering	21
2.4 Forskningsdesign.....	22
2.5 Casestudier	23
2.6 Dokumentanalyse	24
2.7 Spørreundersøkelse på Stortinget	25
2.8 Ekspertintervju	26
2.8.1 Utvalget	27
2.8.2 Utforming av intervjuguidene	29
2.8.3 Gjennomføring av intervjuet	30
2.8.4 Transkribering og analyse	31
2.8.5 Metodisk kvalitet	31
2.9 Validitet og reliabilitet	32
2.10 Etske perspektiver	32
3. TEORI	33
3.1 Begreper	33
3.1.1 Lobbyisme	33
3.1.2 Demokrati	34
3.1.3 Supranasjonalitet	36

3.1.4 Spill-over	36
3.1.5 Multi-level governance	37
3.2 Teorier	38
3.2.1 Neofunksjonalisme	38
3.2.2 Intergovernmentalisme	39
3.2.3 Institusjonalisme	41
4. EMPIRI	43
4.1 EUs innflytelse på norsk politikk	43
4.1.1 Beslutningsprosessene i EU	44
4.2 EØS-avtalen	46
4.2.1 EØS beslutningsstruktur	48
4.3 Lobbyvirksomhet og regulering	53
4.3.1 EUs lobbyregister	55
4.4 Stortingets holdning til regulering av lobbyvirksomhet	56
4.4.1 Forslagene om å regulere lobbyvirksomhet på Stortinget	58
4.4.2 Debatten i Stortinget 25. mars 2014, sak nr. 4	61
4.4.3 Hovedfunn fra spørreundersøkelsen på Stortinget	67
4.5 Hovedfunn fra ekspertintervjuene med lobbyister i Brussel	69
4.5.1 Til Brussel for å påvirke rammebetingelser, lover og politikk	69
4.5.2 Bruker EUs lobbyregister for å få tilgang til beslutningstakere	70
4.5.3 Manglende norsk representasjon i EU-institusjonene er et problem	71
4.5.4 Registrering som lobbyist gir bedre tilgang til beslutningstakerne	72
4.5.5 Registrering som lobbyist er positivt for omdømmet	73
4.5.6 Nettverk og samarbeid er en forutsetning	74
4.5.7 Lobbyisters innflytelse på EUs politikk- og lov-utforming	76
4.5.8 Fra frivillig til obligatorisk lobbyregister	77
4.5.9 Bør Stortinget få et lobbyregister etter modell av EU?	78
5. ANALYSE	79
5.1 Har norske borgere sammenfallende interesser med europeiske borgere?	79
5.2 Blir norske borgeres preferanser ivaretatt av EUs lobbyregister?	82
5.3 Hva gjør EUs lobbyregister akseptabelt for norske borgere	84
5.3.1 Stortingets syn på lobbyisme	84
5.3.2 Teori som belyser hvorfor EUs lobbyregister er akseptabelt	86
5.4 Oppsummering fra analysen av hypotesene	88
5.5 Vurdering av mine funn – validitet og reliabilitet	89
5.5.1 Ekstern gyldighet	89
5.5.2 Intern gyldighet	90

5.5.3 Hvordan testes validitet og reliabilitet	91
6. KONKLUSJON	92
7. Referanser	93
7.1 Litteratur.....	93
7.2 Stortingsdokumenter:	95
7.3 EU-Dokumenter	96
7.4 Internett-kilder.....	97
8. Vedlegg	98
8.1 Semi-strukturert intervjuguide: Norske lobbyister i Brussel.....	98
8.2 Spørreundersøkelse om lobbyisme på Stortinget	99
8.3 Godkjenning fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste	101
8.4 Norske firma/organisasjoner i EUs lobbyregister 1. Mars 2015	102

Tabeller

Tabell 1: Fire designstrategier for casestudier (Yin, 1994).....	23
Tabell 2: Utvikling i antall EØS-rettsakter 1992-2014	47
Tabell 3. Topilarsystemet i EØS	48
Tabell 4: Illustrasjon av prosessen i EU og EØS/EFTA (Norge)	50
Tabell 5: Samlet oversikt over OECD-land som innført lobbyregulering	54
Tabell 6: Oversikt over reguleringsforslagene fra 1996 til 2014	57
Tabell 7: Oversikt over responsen fra spørreundersøkelsen på Stortinget.	67
Tabell 8: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget.....	85
Tabell 9: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget.....	85
Tabell 10: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget.....	85
Tabell 11: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget.....	86

1. INTRODUKSJON

1.1 Innledning

I alle demokratiske land forsøker interessegrupper å påvirke politikere, myndighetspersoner og byråkrater. Påvirkningen skjer gjerne ved at interessegruppene tar direkte kontakt med politikerne, kommuniserer med byråkratiet, setter i gang kampanjer eller mobiliserer på annen måte. Interessegruppene påvirkning er blitt en så naturlig del av de politiske beslutningsprosessene at arbeidsformen er definert som et eget fag, populært kalt lobbyisme. Lobbyismen øker i omfang, men ikke alle grupper har like store muligheter til å bli hørt. Bare noen få saker blir løftet opp på den politiske agendaen, og fører til utforming av ny politikk. Demokratisk sett er det problematisk dersom det er de mest ressurssterke gruppene i samfunnet som når frem på bekostning av de ressursvake. Hvis lobbyvirksomheten i tillegg foregår i det skjulte, kan dette også gi grobunn for mistanker om korrupsjon knyttet til politiske prosesser. For å bøte på de negative effektene av lobbyisme, er det stadig flere land som setter i verk tiltak som regulerer lobbyvirksomheten. Den vanligste måten er å innføre et lobbyregister. Tanken er at dersom kontakten mellom politikere og lobbyister blir offentlig, reduseres sjansene for at enkelte grupper skal få urettferdige fortrinn. I tillegg skal åpen kommunikasjon mellom lobbyister, politikere og myndighetspersoner bidra til at de demokratiske prosessene får større tillit hos befolkningen. Med dette som bakteppe beskriver denne masteravhandlingen hvordan regulering av lobbyvirksomhet i Den Europeiske Union (EU) og i Norge utvikler seg i motsatt retning, til tross for at Norge og EU er tett integrert gjennom EØS-avtalen.

I EU presenterte en felles arbeidsgruppe nedsatt av Europakommisjonen og Europaparlamentet den 12. desember 2013 flere tiltak for å forbedre EUs Transparency Register (Europakommisjonen, 2013). (Registret omtales også som «*Öppenhetsregistret för lobbyister*» på svensk og «*Åbenhedsregisteret over interesserepræsentanter*» på dansk, men vil heretter benevnes som *EUs lobbyregister* siden dette begrepet har festet seg i norsk dagligtale.) Da endringsforslagene ble lagt fram for Europaparlamentet i april 2014 stemte 646 av 667 representanter for at Europakommisjonen innen utgangen av 2016 skal utarbeide et forslag som gjør registrering i EUs lobbyregister obligatorisk for Brussel-baserte interessegrupper (Europaparlamentet, 2014). Som neste steg på veien mot et obligatorisk register, ble det den 27. januar 2015 lansert en ny versjon av EUs lobbyregister basert på samarbeidet mellom Europaparlamentet og Europakommisjonen (Europakommisjonen, 2015a; Europaparlamentet, 2015). Hensikten med den nye versjonen av registret er å gjøre lobbyvirksomheten og prosessene knyttet til EUs beslutninger mer transparente. Firma og organisasjoner som registrerer seg i registret må nå blant annet opplyse om personen som benyttes til lobbyvirksomhet er med i noen av EUs utvalg, forum eller tverrpolitiske grupper. I tillegg må det opplyses hvilke lovgivningsprosesser som følges, og hvor mye penger som brukes på lobbyvirksomheten. Siden registreringen som lobbyist fortsatt er frivillig, er det også kommet på plass incentiver for å få

flere til å registrere seg. Eksempel på dette er krav om offentliggjøring av møter med EU-kommisærer, parlamentsmedlemmer og general-direktører. Organisasjoner som ønsker å delta i høringer i regi av Europaparlamentet, må også registrere seg. I løpet av 2015 skal Europakommisjonen komme med et forslag om et obligatorisk register som dekker både Europakommisjonen, Europaparlamentet og Rådet for Den Europeiske Union. Utfordringen med dette forslaget er at det eneste rettsgrunnlaget for et obligatorisk register er artikkel 352 i EU-traktaten (Europakommisjonen, 2015b). Å bruke artikkel 352 som lovgrunnlag skaper en del kompliserte juridiske spørsmål, både knyttet til hvordan registret skal benyttes og hvordan det skal tilpasses andre artikler i EU-traktaten. Artikkel 352 krever i tillegg enstemmighet i Rådet for Den Europeiske Union, samt godkjenning fra flere av medlemsstatenes nasjonalforsamlinger. Hvis alle blir enige, kan registret bli obligatorisk fra 2017. Hvis ikke, er det planlagt en full gjennomgang registret samme år.

I Norge har debatten rundt lobbyregister og regulering av påvirkningsarbeid vært på agendaen i Stortinget flere ganger. Senest 25. mars 2014 etter et forslag fra Venstre om innføring av lobbyregister i Stortinget og i departementene. Forslaget fikk støtte fra Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Transparency International Norge og Kommunikasjonsforeningen da det ble lagt fram for Stortingets presidentskap, men kun 11 representanter stemte for, primært fra Venstre, SV og Miljøpartiet De Grønne. Hele 104 representanter stemte mot (Stortinget, 2014). Alle de fem tidligere forslagene om lignende lobbyregistre er også avvist, og Stortinget har dermed et annet syn enn Europaparlamentet på registrering av lobbyister. Siden Norge er knyttet til EU gjennom en rekke enkeltavtaler, der EØS-avtalen er den største og viktigste, er det interessant å se nærmere på forskjellen mellom EUs og Norges syn på et lobbyregister. For til tross for EØS-samarbeidet og Norges omfattende avtaleverk med EU, tar flere norske bedrifter og interesseorganisasjoner i bruk lobbyisme i Brussel for å påvirke beslutninger som tas i EUs styrende organer. Hvorfor og hvordan norske bedrifter har valgt denne tilnærmingen er to av spørsmålene denne oppgaven forsøker å gi svar på. I tillegg er det interessant å se på om Stortinget likevel, på grunn av EØS-samarbeidet, må tilpasse seg et lobbyregister som Stortinget ikke ønsker. I følge «*NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor*» er nemlig det mest problematiske aspektet ved den norske tilknytningsformen til EU at Norge i realiteten har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU over et svært bredt felt – uten å være medlem og uten å ha stemmerett. Dette reiser demokratiske problemer. Norge er ikke representert i de beslutningsprosessene som får direkte betydning for norske forhold, og har heller ikke nevneverdig innflytelse over dem. Videre legger tilknytningsformen til EU begrensninger på politisk engasjement og debatt på nasjonalt plan, og gjør det vanskelig å kontrollere myndighetene og holde dem ansvarlige i europapolitikken. Med utgangspunkt i arbeidet med å gjøre EUs lobbyregister obligatorisk samtidig som Stortingets avviser et lignende lobbyregister i Norge, forklarer denne avhandlingen hvorfor et obligatorisk lobbyregister i EU ikke er relevant for EØS-samarbeidet selv om det er akseptabelt for Norge.

1.2 Bakgrunn

EØS-avtalen er en avtale mellom EFTA-landene Norge, Island og Liechtenstein og EUs 28 medlemsland. De 31 landene danner til sammen EØS-området. Det store og grunnleggende arbeidet med å tilpasse norsk rett til EU-retten skjedde i perioden 1992–93, og avtalen i sin opprinnelige form trådte i kraft i januar 1994. EØS-avtalen representerte ikke et nytt rettssystem, men involverte materielt sett en rettslig integrasjon i EU-retten. Til gjensyning fikk EFTA-statene tilgang til EU-markedet, som til en stor grad er basert på økonomisk teori om at et marked fungerer best om det er like konkurransevilkår på tvers av landegrensler. EØS-avtalen representerer et rettslig kompromiss mellom tradisjonell folkerett og EU-retten som et overnasjonalt rettssystem. Norges forhold til EU er imidlertid helt annerledes i dag enn da EØS-avtalen ble undertegnet i mai 1992. EØS-avtalen har utviklet seg dynamisk, og er nå mer omfattende enn de fleste så for seg da den ble undertegnet. Dette skyldes i all hovedsak at EU har forandret seg fra å være et økonomisk samarbeid til å bli en langt bredere og dypere politisk union, som ved siden av handel og økonomi også omfatter blant annet felles valuta og pengepolitikk, justispolitikk, utenriks- og sikkerhetspolitikk og svært mye mer. Videre er EU utvidet fra 12 til 28 medlemsstater, og har dermed også endret karakter fra en vesteuropeisk til en langt mer alleuropeisk organisasjon.

I EU vedtas det stadig ny lovgivning, som løpende tas inn i EØS. Hver gang det skjer, må reglene gjennomføres i nasjonal rett av norsk lovgiver. Det betyr at gjennomføring av EU-retten i norsk rett er en kontinuerlig oppgave for norsk lovgiver, og utgjør til en hver tid en betydelig del av Stortingets og forvaltningens løpende lovgivningsarbeid. Europautredningen (NOU 2012:2) har ikke noe nøyaktig tall, men anslår at Stortinget til sammen har truffet godt over to hundre lovgivningsvedtak som gjelder tilpasning til EU-retten. Det virkelige omfanget viser seg likevel først i forvaltningen, ettersom det store flertallet av EU-regler gjennomføres på forskriftsnivå. EØS-komiteen (EEA Joint Committee) er ansvarlig for det løpende EØS-samarbeidet, og komiteen har som hovedoppgave å treffe beslutninger om å innlemme nye EU-rettsakter i EØS-avtalen. I 2014 ble til sammen 627 rettsakter innlemmet i EØS-avtalen, det høyeste antallet siden 1999 og det nest høyeste antall siden avtalen trådte i kraft. Totalt er over 10.000 EU-rettsakter innlemmet i norsk rett fra 1994 til i dag (Stortinget, 2014). På toppen av dette har Norge et etterslep på om lag 500 rettsakter som ikke er tatt inn i EØS-avtalen, selv om det har gått flere år siden de ble innført i EU (EFTA Surveillance Authority, 2013).

Dersom EUs lobbyregister blir obligatorisk fra 2017 må registret ha et rettsgrunnlag som er hjemlet i EU-traktaten. Skal lobbyregistret gjennomføres i norsk rett må rettsakten som legges til grunn i EU-traktaten i tillegg være en relevant del av EØS-avtalen. I praksis foregår dette ofte ved at lovgiveren i EU på forhånd merker rettsakten som «*Text with EEA relevance*», før registret vurderes som EØS-relevant og akseptabelt av EØS-komiteen. Hvor vidt dette vil skje er det sentrale forskningsspørsmålet i denne masteravhandlingen.

1.3 Organisering av masteravhandlingen

Masteravhandlingen innledes med et sammendrag på norsk og et «*abstract*» på engelsk. Sammendraget er en kortversjon som kan leses uavhengig av resten av oppgaven. En grundigere drøfting av premissene for de konklusjoner som presenteres i sammendraget, presenteres i de påfølgende kapitlene. Innledningsvis finnes også oversikt over figurer og tabeller som er anvendt, samt en kort ordliste som forklarer sentrale begrep i oppgaven.

Avhandlingen består av seks hovedkapitler. I **Kapittel 1** presenteres en kort innledning og bakgrunn for hvorfor det er satt søkelys på om EUs lobbyregister er EØS-relevant og akseptabelt for Norge. Her beskrives også de tre hypotesene og forskningsspørsmålet. **Kapittel 2** presenterer de teoretiske perspektivene som er valgt som utgangspunkt for undersøkelsen. I tillegg beskrives de metodiske rammene for henholdsvis dokumentanalyse, spørreundersøkelse og ekspertintervju. **Kapittel 3** inneholder en definisjon av begrepet lobbyisme, samt en kort beskrivelse av teorier knyttet til europeiske integrasjon. **Kapittel 4** gjør rede for empirien som er benyttet i oppgaven. Den sentrale delen i dette kapitlet er ekspertintervjuer med norske lobbyister i Brussel. Disse intervjuene suppleres med oversikten over beslutningsstrukturene i EU og EØS-samarbeidet, presentasjonen av EUs lobbyregister og Stortingets syn på et lobbyregister i Norge. **Kapittel 5** er analyse av det empiriske grunnlaget vurdert opp mot de tre hypotesene i kapittel 1 og det teoretiske utgangspunktet i kapittel 3. I dette kapitlet er det også en vurdering av avhandlingens reliabilitet og validitet. **Kapittel 6** er oppsummeringer og konklusjon. Her begrunnes undersøkelsens funn i lys av forskningsspørsmålet. Avslutningsvis, i **Kapittel 7 og 8**, vises litteratur, referanser og viktige vedlegg.

I hypoteser og forskningsspørsmål brukes to begreper, «*relevant*» og «*akseptabel*», som behøver en nærmere forklaring. Begrepene er svært sentrale både i avhandlingen, og i EØS-komiteens vurdering av om EU-rettsakter er relevante og akseptable i Norge. I denne avhandlingen forstår jeg med begrepet «*relevant*», at Norge på grunn av sine forpliktelser overfor EU gjennom EØS-avtalen er forpliktet til å implementere vedtatte EU-rettsakter. I begrepet «*akseptabel*» legger jeg til grunn at summen av norske borgeres preferanser overfor vedkomne EU-rettsakt er positiv. I denne avhandlingen vurderer jeg et framtidig, obligatorisk lobbyregister i EU opp mot disse to begrepene. Å vurdere hva som vil skje i 2017 er krevende, men 20 år med EØS-avtale og gjennomføring av over 10.000 EU-rettsakter i norsk rett, gir etter min mening et godt grunnlag for kvalifiserte analyser. For å finne svaret på forskningsspørsmålet, og for å finne ut om hypotesene stemmer overens med virkeligheten, har jeg i tillegg benyttet tre ulike samfunnsvitenskapelige metoder: Dokumentanalyse av tilgjengelige og relevante dokumenter om EUs lobbyregister, spørreundersøkelse på Stortinget kombinert med referater fra tidligere debatter, samt ekspertintervju med norske lobbyister i Brussel. Metoden jeg har brukt er en intensiv forskningsdesign med en single casestudie. Bakgrunnen for hvorfor jeg har valgt å benytte denne metoden er beskrevet i delkapittel 2.4 og 2.5.

1.4 Hypoteser og forskningsspørsmål

Det finnes ingen nøyaktig oversikt over hvor mange personer som driver med påvirkning av de politiske prosessene i EU-institusjonene, men ALTER-EU (2015) anslår at det er mellom 25.000 og 30.000 profesjonelle lobbyister i Brussel. Bare Washington i USA har flere lobbyister. To tredjedeler av lobbyistene arbeider på vegne av næringsinteresser, og de ti største konsernene som er registrert i EUs lobbyregister bruker over 39 millioner € i året på lobbyvirksomhet. Det sivile samfunn og fagforeninger er kraftig underrepresentert. ALTER-EU mener denne skjevfordelingen er urovekkende vurdert ut fra demokratiske prinsipper, særlig dersom påvirkningen av EUs beslutningsprosesser foregår utenfor offentlighetens søkelys. Interesseorganisasjonen ønsker derfor større åpenhet knyttet til de politiske prosessene i EU. Lobbyvirksomheten begynner også å bli omfattende også i Norge. I 2014 sa 94 prosent av stortingsrepresentantene at interesseorganisasjonene tar kontakt daglig eller ukentlig, mens tallet i 2001 var under halvparten: 45 prosent. Organisasjonene representerer alle samfunnets sider: funksjonshemmede, miljøorganisasjoner, idrettsbevegelsen, fagforeninger eller arbeidsgivere (Mathisen, 2015). Lobbylandskapet har også endret seg. Den ensomme lobbyulven er på vei ut, mens den institusjonelle og kompetansebaserte lobbyismen overtar. Foreløpig har det vært mest oppmerksomhet knyttet til «*svingdør-problematikken*», der politikere blir lobbyister og *vice versa*. Bjarne Håkon Hansens overgang fra statsråd i Stoltenberg-regjeringen til partner i rådgivningselskapet First House tre uker etter stortingsvalget i 2009 er blant de mest kjente. Sylvi Listhaugs overgang fra rådgiver i First House til landbruks- og matminister i Solberg-regjeringen i 2013 var også omstridt. Det sentrale spørsmålet i denne saken var kravet om innsyn i statsråd Listhaugs hemmelige kundeliste fra perioden i First House (Sivilombudsmannen, 2013).

På grunn av det økende omfanget både av lobbyisme og «*svingdør-problematikk*» har Transparency International (2014) satt i gang en kampanje for å gjenopprette troverdighet og tillit hos folkevalgte organ. Målet er at nasjonale regjeringer og EU sørger for at politiske prosesser som er påvirket av lobbyvirksomhet er rettferdig og gjennomiktig. OECD påpeker også at lobbyvirksomhet er en voksende virksomhet i moderne demokratier. Selv om lobbyistene kan forbedre kvaliteten på offentlige beslutninger ved å gi ekspertinformasjon, kan lobbyvirksomhet også resultere i at sterke interesser utøver utilbørlig innflytelse i beslutningsprosesser, på bekostning av offentlig interesse. Dette dilemmaet har vært gjenstand for grundige politiske debatter både i EU og Norge. Foreløpig med det som resultat at EU og Norge beveger seg i motsatt retning. Utgangspunktet for undersøkelsen i denne avhandlingen er derfor hvorfor Norge sier nei og EU ja til et obligatorisk lobbyregister, og hvorfor flere norske aktører velger å registrere seg frivillig i EUs lobbyregister.

Undersøkelsen har tre hypoteser og ett forskningsspørsmål som jeg mener er et godt utgangspunkt for å analysere dataene. Jeg har identifisert fem ulike lobbygrupper i Brussel som har

tilpasset seg, og har erfaringer med, EUs lobbyregister. I tillegg har jeg kartlagt Stortingets syn på et norsk lobbyregister og EUs lobbyregister. Det er i undersøkelsen lagt til grunn at europeiske borgere får bedret sine rettigheter gjennom et obligatorisk lobbyregister i EU. Forutsetningen for dette premisset er at det har vært en grundig politisk prosess i forbindelse med forslaget om å etablere et obligatorisk register, der folkets valgte parlamentsmedlemmer har arbeidet med sakskomplekset både på nasjonalt og europeisk nivå. Jeg ønsker ut fra dette å se nærmere på hvordan norske borgeres preferanser og interesser blir ivaretatt når flertallet av folkets valgte stortingsmedlemmer motsetter seg alle forslag om å innføre et tilsvarende register i Norge. Dette gir følgende tre hypoteser og forskningsspørsmål:

- H 1: Norske borgere har sammenfallende interesser og preferanser med andre europeiske borgere*
- H 2: Norske borgeres preferanser blir ivaretatt av EUs lobbyregister*
- H 3: Norske borgere får bedret sine rettigheter gjennom EUs lobbyregister*
- Forskningsspørsmål: Hvorfor er ikke EUs lobbyregister relevant for EØS-samarbeidet, selv om det er akseptabelt for Norge?*

Ved å teste ut hypotesene skapes det et grunnlag for å besvare forskningsspørsmålet. For å kunne gå i dybden på forskningsspørsmålet er det viktig å forstå hva EU som system er, hvordan EUs beslutningsstruktur fungerer, hvordan EU forholder seg til lobbyisme og hvordan EØS-avtalen regulerer forholdet mellom nasjonalstaten Norge og EU. Dette er derfor en del det empiriske grunnlaget. Jeg legger også til grunn en dokumentanalyse av tidligere stortingsdebatter om lobbyregulering samt en spørreundersøkelse i egen regi, for å vurdere stortingsrepresentantene sitt syn på lobbyisme i forhold til mine hypoteser. I NOU 2012:2 «*Utenfor og innenfor*» påpekes det at det grunnleggende demokratiproblemet i Norges avtaleverk med EU «*er mangelen på norsk representasjon og medbestemmelse i de beslutningsprosessene i EU som gjennom avtalene også får virkning for Norge og norske borgere og bedrifter. Det at Stortinget frivillig har valgt å delegere betydelige deler av lovgivningsmakten til EU, er ikke tilstrekkelig til å avhjelpe de grunnleggende demokratiske problemene, og det gjør heller ikke de formelle krav som ligger i at regjering og Storting må samtykke til nye forpliktelser. I praksis har Norge bundet seg til løpende å overta all ny politikk og lovgivning fra EU innenfor rammene av avtaleverket uten noen reell mulighet til påvirkning.*»

Intervjuene jeg har gjennomført med norske lobbyister i Brussel anser jeg av den grunn som en sentral del av undersøkelsen, siden dette gir meg førstehånds informasjon om erfaringer med et lobbyregister, samtidig som det gir meg innsikt i hvordan lobbyvirksomheten fungerer, og ikke minst svar på hvorfor norske interesser reiser til Brussel for å påvirke norsk politikk. De etterfølgende analysene og konklusjoner vil etter mitt syn også gi svar på forskningsspørsmålet i denne avhandlingen.

2. METODE OG FORSKNINGSDESIGN

I dette kapittelet blir metodologiske aspekter og fremgangsmåter i studien drøftet for å vurdere prosjektets faglige kvalitet. Jeg gjør også rede for de metodiske valgene jeg har tatt i forhold til utvalg, datainnsamling og databehandling. Kapittelet innledes med å redegjøre for hvilken tilnærming som er valgt for å belyse forskningsspørsmålet, og hvorfor jeg har valgt dokumentanalyse, kvantitativ spørreundersøkelse og kvalitativ intervjustudie som metodiske innfallsvinkler. Deretter blir det gitt en beskrivelse av utvalget og en redegjørelse for tilnærmingen til innsamlingsarbeidet, til materialet og til analysearbeidet. Til slutt evalueres analysearbeidet ved å presentere og diskutere begrepene reliabilitet og validitet i sammenheng med de metodiske valgene.

Hensikten med de tre hypotesene i avhandlingen er å beskrive hvilke erfaringer norske lobbyister har med å være registrert i EUs lobbyregister. Dette bruker jeg som et sammenligningsgrunnlag i kartleggingen av hvordan Stortinget ser på spørsmålet om å innføre et lignende lobbyregister. Analysen av empirien og hypotesene vil gi et svar på om EUs lobbyregister er relevant for EØS-samarbeidet, og akseptabelt for Norge. Jeg ønsker at mine funn skal skape refleksjon og diskusjon, og være et bidrag til å skape ny forståelse om hvordan lobbyvirksomhet brukes til å påvirke politiske prosesser både i EU og i Norge.

2.1 Ontologi

Begrepet ontologi har sitt opphav i gresk filosofi og er læren om værensformer og væremåter, og hvordan verden egentlig ser ut. Jacobsen (2005) beskriver ontologi som læren om hvordan virkeligheten faktisk ser ut. Spørsmålet om hvordan virkeligheten faktisk ser ut er naturligvis vanskelig, om ikke umulig, å finne et omforent svar på, og filosofene har etter mange hundre års diskusjon fremdeles ikke noe klart svar på denne problemstillingen. Det eksisterer derfor mange ontologiske debatter i samfunnet generelt, og blant forskere spesielt. En ontologisk debatt som ofte trekkes frem som særlig viktig i samfunnsvitenskapelig forskning er hvorvidt mennesker i samhandling og sosiale systemer består av lovmessigheter, eller om alt vi studerer er unikt. Den vitenskapsteoretiske retningen som kalles positivismen forfekter synet om at det finnes generelle lover i sosiale systemer, på lik linje med det som finnes i naturvitenskapen (Jacobsen, 2005). Forsøkene på å avdekke disse lovmessighetene er blitt utfordret av flere forskere som hevder at generelle naturvitenskaplige lover ikke kan overføres til sosiale systemer, de gjelder «døde ting» som atomer og partikler. Å studere mennesket er noe helt annet. Denne vitenskapsteoretiske retningen omtales som konstruktivisme, og et hovedpoeng i denne forskningen er at i motsetning til materie kan mennesket lære. Dermed blir kunnskap om mennesker mer unik, tidsavgrenset og avhengig av kontekst (Jacobsen, 2005). Siden mennesker lærer, reagerer på ny kunnskap og endrer atferd må kunnskap om mennesker dermed bli mindre generelle enn universelle fysiske lover.

I min avhandling prøver jeg å finne ut hvordan virkeligheten egentlig ser ut for aktører som er opptatt av lobbyvirksomhet i forhold til politiske beslutningstakere i Brussel og i Oslo. Blant spørsmålene jeg prøver å finne svar på er hvorfor EU-parlamentet i Brussel vil innføre et obligatorisk lobbyregister, samtidig som Stortinget i Oslo sier nei til et lignende lobbyregister i Norge. Hvorfor har disse to institusjonene ulikt syn på lobbyisme knyttet til utformingen av politikk og lovverk? I «*NOU 2012:2 Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*» blir det konkludert med at EØS-avtalen, som pålegger Norge å implementere rettsakter fra EU, har klare demokratiske mangler. Uavhengig av norske stortingsvedtak, er Norge nødt til å implementere vedtatte EU-rettsakter. Denne avhandlingen prøver å belyse om Stortinget som en følge av EØS-avtalen, likevel blir nødt til å innføre et lobbyregister som ikke er ønsket.

Med dette som utgangspunkt er det naturlig for meg å ha en positivistisk tilnærming til oppgaven. Jeg ønsker å undersøke om det med utgangspunkt i eksisterende kunnskap om Norges implementering av EUs rettsakter, kan bli aktuelt å trekke de samme slutninger når det gjelder et obligatorisk lobbyregister i EU. Dette mener jeg vil være en form for lovmessighet. Det er likevel vanskelig å tenke seg at forskningen blir helt verdinøytral, som den positivistiske retningen tar til orde for (Jacobsen, 2005). Empiri og egen bakgrunn vil påvirke min analyse. Det er derfor viktig å være bevisst på mitt eget ståsted, og på at det kan påvirke de valg jeg tar underveis i et forskningsopplegg. Jeg selv har mange års yrkeserfaring både som journalist i et større avis konsern, og som offentlig ansatt i to fylkeskommuner. I begge disse yrkene har jeg jobbet tett på politiske miljøer både på regionalt og nasjonalt nivå, og jeg har også hatt arbeidsoppgaver som har vært påvirket av nasjonalt og overnasjonale lovverk, samtidig som jeg har sett hvordan ulike interessenter har prøvd å påvirke politiske prosesser. Dette farger naturligvis mitt syn på hvordan verden ser ut, og hvordan ontologien tilknyttet studien blir seende ut. Ett av de sentrale momentene i så henseende er at utgangspunktet for min virkelighet og min forforståelse, er at EØS-avtalen gjør at Norge er tett knyttet opp til EUs lovverk.

2.2 Epistemologi

Begrepet epistemologi har også sitt opphav i gresk filosofi. Epistemologi handler om hvordan vi kan vite noe om virkeligheten, og i hvilken grad er det mulig å samle inn informasjon og kunnskap som beskriver denne virkeligheten. En grunnleggende betraktning knyttet til begrepet epistemologi er «*What we can know about the world and how we can know it*» (Marsh et al., 2002), eller «*læren om kunnskap*» som Jacobsen (2005) omtaler det som. Det er to hovedsyn på hvilken type kunnskap vi kan tilegne oss: positivisme og hermeneutikk. Positivismen er forankret i en naturvitenskapelig tradisjon. «*I følge positivismen har vi i prinsippet to kilder til kunnskap: det ene er det vi kan observere, det andre er det vi kan regne ut med våre logiske sanser*» (Dalland, 2000). Noen hovedtrekk ved positivismen er:

- Tiltroen til vitenskapelig rasjonalitet (fornuft)
- Kunnskapen skal kunne prøves empirisk.
- Målinger erstatter vurderinger.
- Vitenskapelige kunnskapskrav og metodekrav skal følges.
- Krav til validitet og reliabilitet må være oppfylt.
- Forklaringer gis i årsak – virkning.
- Forskeren skal være objektiv.

Ut ifra dette synet eksisterer det en objektiv verden utenfor oss selv som skal kunne studeres av forskeren på en nøytral måte. Også sosiale systemer og mennesker skal kunne testes gjennom objektive forhold, og ikke ved å spørre mennesker om hvordan situasjonen oppleves eller om hva de mener. Slik skal en kunne bygge kumulativ kunnskap om verden og hvilke lovmessigheter som styrer samfunnet. Positivismen er knyttet opp mot den deduktive tilnærmingen og kvantitativ metode.

Hermeneutikken handler om å fortolke meningsfulle fenomener og å beskrive vilkårene for at forståelse av mening skal være mulig. Meningsfulle fenomener må fortolkes for å kunne forstås. Forskeren nærmer seg det som skal utforskes med sin egen førforståelse. Her blir den kunnskapen en har, og de oppfatninger, tanker og følelser forskeren og de en forsker på har, sett på som en ressurs og ikke et hinder for å studere og forstå det fenomenet en står overfor. Den hermeneutiske retning hevder at lovmessigheter ikke finnes, og at konteksten har virkning på menneskelig atferd som ikke lar seg fange opp av lovmessigheter. Jacobsen (2005) fremhever at det er nærmest umulig å finne en objektiv beskrivelse av lovmessigheter for sosiale systemer. Mennesker reagerer på ny kunnskap, og vil endre atferd utfra dette. Jacobsen oppsummer de viktigste områdene hvor konstruktivismen er forskjellig fra positivismen slik:

- Det finnes ikke en objektiv sosial virkelighet, det finnes bare ulike forståelser av virkeligheten.
- Denne forståelsen av virkeligheten kan bare kartlegges ved at forskerne setter seg inn i hvordan mennesker fortolker og legger mening i spesielle sosiale fenomener.
- Det er antakeligvis ikke mulig å opparbeide særlig mye kumulativ kunnskap fordi det finnes så mange forskjellige måter å fortolke og forstå sosiale fenomener på.
- Det finnes ikke lovmessigheter som vil gjelde på tvers av tid og rom, alt må forstås i sin spesifikke sammenheng (kontekst) (Jacobsen 2005).

Hermeneutikken er knyttet til den induktive tilnærmingen og kvalitativ metode.

Mitt ontologiske ståsted har lagt premissene for epistemologien, og som nevnt ovenfor, velger jeg å ha en positivistisk tilnærming til forskningen. Åpenhet omkring forskerens egen posisjon i forhold til disse begrepene er viktig. Ikke fordi det finnes rette og gale innfallsvinkler,

men fordi refleksjonen gir undersøkelsen et ståsted, det gir retning for design og metodevalg, og det indikerer et ønske om kvalitet og gyldighet. Dette gjenspeiles også i det epistemologiske valget. Hvis jeg kobler dette opp mot Jacobsens (2005) antagelser i forhold til positivismen mener jeg at:

- Det finnes en objektiv verden. Jeg velger å definere den objektive verden som eksisterende empiri i form av EØS-avtalen, offentlige utredninger og lovverk, stortingsvedtak og direktiver.
- Jeg kan studere dette på en objektiv måte. I dette legger jeg at jeg vil foreta dokumentanalyser av eksisterende empiri, blant annet lovverk. Som bakgrunnskunnskap, tenker jeg at lovverk kan regnes som en objektiv kilde. Det vil likevel kunne reises spørsmål om hvorvidt det er mulig å være helt objektiv, på grunn av at både de som utformer lovverket og jeg som leser det vil kunne ha ulike tolkninger som farger vårt syn.
- Kumulativ kunnskap kan opparbeides om den objektive verden. Jeg tror at jeg gjennom min forskning, basert på eksisterende empiri, vil kunne bekrefte/forsterke mitt syn på verden. Gjennom ulike undersøkelser kan lovmessigheter i samfunnet avdekkes, på stadig flere områder (Jacobsen, 2005). Hvis jeg finner lovmessigheter i en prosess knyttet til innføringen av et direktiv som innfører et obligatorisk lobbyregister i tilknytning til EU-parlamentet, vil dette gjøre seg gjeldende i forhold til en eventuell innføring av et lobbyregister på Stortinget i Oslo?

I avhandlingen har jeg fokus på lobbyisme i forhold til EU-parlamentet i Brussel og Stortinget i Oslo. Dette blir analysert fra ulike vinkler, og vurdert i forhold til EØS-avtalen.

2.3 Metodevalg

Hvilken metode er så best egnet til å studere virkeligheten? Dette hersker det også uenighet om ut ifra hvilket ontologisk og epistemologisk ståsted forskeren har. Jeg har valgt å basere det metode-teoretiske grunnlaget først og fremst på Jacobsen (2005), siden hans fremstilling gir en oppskrift som er lett å bruke for å få til et godt metodearbeid, og fordi Jacobsen er anerkjent i fagmiljøet for sin metodefremstilling. I følge Høyskoleforlaget er også Jacobsens bok om metode en av de mest brukte innføringsbøkene i samfunnsvitenskapelig metode i Norge. Jacobsen (2005:28) tilnærmer seg den alltid gående metoddebatten ved å presentere *metodens fire problem*. Dette vil også være min inngangsportale for presentasjon av metodiske valg for denne undersøkelsen.

2.3.1 Induktiv eller deduktiv tilnærming

Metodens første problem handler om hvordan vi best skaffer oss innsyn i virkeligheten. To motstående framgangsmåter for datainnsamling står mot hverandre, den *deduktive* og den *induktive*. Den deduktive strategien for datainnsamling tar utgangspunkt i en virkelighetsfor-

ståelse som forsøkes forklart med innsamling av virkelige data, en slags «*fra teori til empiri*»-strategi. Deduktiv tilnærming innebærer at forskeren har en forventning om hvordan virkeligheten ser ut og samler empiri for å sjekke om forventningene stemmer (Jacobsen, 2005). Forventningene til forskeren kan være basert på tidligere erfaringer eller teorier. Ulempen med denne tilnærmingen kan være at forskeren kun leter etter informasjon som underbygger de forventningene som forskeren hadde i utgangspunktet, og viktig informasjon kan utebli (Jacobsen, 2005). Deduktiv tilnærming er en lukket tilnærming. «*Fordelen er at forskeren blir tvunget til eksplisitt å formulere sine forutsetninger knyttet til hvilken informasjon som er relevant eller ikke*» (Jacobsen 2005:36).

Motsatsen, «*fra empiri til teori*», kalles induktiv strategi. Idealet for den induktive strategien er det åpne sinn; forskeren samler inn data om virkeligheten uten en klar forventning om hva han eller hun vil finne. Innsamlede data danner alene grunnlag for systematisering og teoretisering. Forskeren bruker empiri som grunnlag for nye teorier (Jacobsen, 2005). Fordelen med denne tilnærmingen er at informasjonen ikke blir begrenset ut i fra en forutinntatt holdning, men sikrer en korrekt gjengivelse av virkeligheten. Innvendingene mot en induktiv tilnærming er spørsmålet om det i det hele tatt er mulig å ha et åpnet sinn uten forutinntatte holdninger. «*Forskere vil alltid måtte foreta en avgrensing av informasjon, enten bevisst eller ubevisst*» (Jacobsen 2005:35)

Hvilken tilnærming er best egnet for mitt forskningsspørsmål? Jeg mener en deduktiv tilnærming vil være det som ligger nærmest min forskning. Dette på grunn av mitt ontologiske og epistemologiske ståsted, som jeg har beskrevet tidligere. Jeg har i mitt forskningsspørsmål stilt spørsmål om et lobbyregister er relevant og akseptabelt for norske interessenter, med tre underliggende hypoteser. I dette ligger det at jeg har en viss forforståelse av hvordan virkeligheten ser ut. Jeg har på bakgrunn av tidligere empiriske funn, gjennom NOU 2012:2, dannet meg et bilde av hvordan norsk politikk påvirkes gjennom EØS-avtalen. Ut ifra dette har jeg samlet inn ny empiri for å se om mine forventninger stemmer med virkeligheten, innenfor valgt område, registrering av lobbyvirksomhet i tilknytning til politikk- og lovutforming. (Jacobsen, 2005). Jeg vil gjennom dokumentanalyser og spørreskjema, se på om min forforståelse stemmer overens med de funn jeg gjør. Jeg ønsker å sjekke teori oppimot praksis, noe som er den deduktive tilnærmingens kjennetegn.

Den deduktive tilnærmingen kan kritiseres for å være for lukket, og en del informasjon vil være utelukket på forhånd på bakgrunn av forskerens førutvelgelse (Jacobsen, 2005). Ved å ha en forforståelse av virkeligheten, kan viktige momenter overses. På den andre siden er det utenkelig at vi kan gå inn i forskningen uten en viss oppfattelse av virkeligheten, mennesker kan ikke være helt objektive eller uhildet (Jacobsen, 2005).

Kunne jeg hatt en induktiv tilnærming i min oppgave? Dette har jeg tenkt litt på og kommet fram til at det kunne jeg hatt dersom jeg ved hjelp av spørreskjema og intervjuer med utvalgte aktører blant interessentene, i større grad kunne kartlagt den enkeltes opplevelse av hvordan lobbyisme er påvirket av EUs bestemmelser. Basert på mine funn kunne jeg så kommet med ny teori på området. Det hadde da blitt en annen type forskning, med andre funn og svar. Ut i fra det jeg ønsker å undersøke, mener jeg at den deduktive tilnærmingen vil være best egnet. Muligheten for at jeg dermed går glipp av viktige funn ved at dataene tolkes for snevert vil være til stede, men en stødig basis for analysen vurderer jeg som viktigere enn den risikoen.

2.3.2 Holistisk eller individualistisk tilnærming

Metodens andre problem knytter seg til hvordan sosiale fenomener skal forstås. *Holisme* (helhetstenkning) settes opp mot *individualisme*. Holismen fremhever samspillet mellom mennesker, mens individualismen analyserer enkeltindividets motiver og atferd. Min tilnærming vil i hovedsak være holistisk siden undersøkelsen er basert på samspillet mellom interessenter som driver en form for påvirkning av andre interessenter, og hvordan dette påvirkningsarbeidet blir forsøkt regulert.

Holisme eller individualisme er knyttet til hvordan sosiale fenomener skal forstås. En individualistisk tilnærming innebærer at enkeltindividet blir oppfattet som den viktigste datakilden. Motsetningen er de som mener at vi må fokusere på hvordan mennesker fungerer og opptrer i ulike sammenhenger. Mitt forskningsspørsmål besvares blant annet ved bruk av ekspertintervjuer av lobbyister i Brussel som datakilde, men også gjennom en spørreundersøkelse på Stortinget. I den sammenheng finner jeg det vanskelig å skulle se bort ifra den sosiale sammenhengen menneskene befinner seg i, og har derfor valgt en holistisk tilnærming.

Metodens tredje problem debatterer forskerens påvirkning på undersøkelsesobjektet. Den ene siden i debatten vil hevde at dette oppnås best ved *nærhet* til det som skal studeres, mens den andre siden fremhever *avstand*. Det kan allikevel hevdes at man aldri unngår påvirkning fra forskeren i undersøkelsen, og at dette bare er et spørsmål om å minimere slike effekter. Denne undersøkelsen sammenligner spørsmålet om å innføre et lobbyregister i henholdsvis EU og Norge. Det er derfor naturlig for å velge avstand til undersøkelsesobjektene.

2.3.3 Kvalitativ eller kvantitativ metode

Metodens fjerde problem handler om i hvilken form vi samler inn data (Jacobsen, 2005). De to formene kalles kvalitativ og kvantitativ metode, og handler om hvordan informasjonen vi samler inn skal være, tall eller ord (Jacobsen, 2005). Kvantitativ metode har som utgangspunkt at virkeligheten kan måles, og at informasjonen kan komme til uttrykk i tall. Dette er typisk uttrykt gjennom spørreskjema med faste svaralternativ (Jacobsen, 2005). Her må un-

dersøkeren ha kunnskap om det som skal undersøkes, slik at spørreskjemaet kan utformes på en meningsfull måte for de som skal svare. Naturvitenskapen ligger i bunn av denne metoden, hvor tallfesting er et viktig mål for å kunne forstå fenomener (Jacobsen, 2005). Kvantitative metoder vil ofte være individualistiske, vi får informasjon fra enkeltindivider og ikke fra grupper. Metoden egner seg likevel ikke til å undersøke individet, men til å se på summen av enkeltindivider.

I min undersøkelse har jeg brukt spørreskjema overfor personer som var involvert i prosessen med å debattere forslaget om å innføre et lobbyregister på Stortinget, slik at jeg får ett bedre grunnlag til å vurdere mine konklusjoner fra dokumentanalysen. Det er brukt strukturerte spørreskjemaer med nominale og ordinale svaralternativer for å kunne belyse de ulike interessentenes syn (Jacobsen, 2005).

Kvalitativ metode er et «*motsvar*» til den kvantitative metoden, hvor ønsket er å få fram hvordan mennesker tolker sin virkelighet. Dette gjøres gjennom observasjon og ved å la de snakke med egne ord (Jacobsen, 2005). Feltarbeid og åpne intervjuer regnes som det mest ideelle i så måte. Denne metoden gir mere rom for å få fram nyanser og variasjoner, enn ferdig formulerte svaralternativer i et spørreskjema. Deler av denne oppgaven vil også ha dokumentundersøkelser som metode for datainnsamling. Dette hører inn under det som kalles kvalitativ metode. Kvalitative metoder er konsentrert om data som samles inn i form av ord, setninger og fortellinger. Dokumentanalysen anvender ord, setninger og fortellinger som er nedtegnet av andre. Bakgrunnen for ønsket om å bruke dokumentundersøkelser ligger i forskningsspørsmålet (Jacobsen, 2005). Hendelsene i forbindelse med forsøkene på å innføre et lobbyregister har skjedd på arenaer hvor jeg ikke har tilgang, men hvor det er utstrakt bruk av offentlige referater. Jeg vil ta i bruk relevante dokumenter; lovverk, direktiver og ulike offentlige utredninger samt høringsuttalelser og politikerdebatter for å belyse prosessen i Norge og EU. Dette er en kvalitativ metode. Ved å bruke både dokumentanalyse, kvalitativ metode, og strukturerte spørreskjema med faste svaralternativer, kvantitativ metode, vil min undersøkelse få en form for metodetriangulering.

2.3.4 Metodetriangulering

Metodetriangulering innebærer at kvalitative og kvantitative tilnærminger blir kombinert for å oppveie for svakhetene som er forbundet med bare å benytte en metode. Svakheter ved å bruke kvalitativ metode er følge Jacobsen (2005) at den kan være svært ressurskrevende, det vil være vanskelig å generalisere funn, og datagrunnlaget kan være komplekst og ustrukturert. Ulemper ved en kvantitativ undersøkelse er at den kan gi et overfladisk preg, det måles enkle forhold og det er ikke mulig å gå i dybden. Undersøkeren kan også prege undersøkelsen ved

at det på forhånd defineres hva som er relevant å svare på, f.eks. ved standardiserte spørreskjema hvor spørsmål og svaralternativer er definert på forhånd.

Ved å kombinere kvantitativ og kvalitativ metode i samme undersøkelse vil jeg kunne bruke de tre metodene – dokumentanalyse, spørreundersøkelse og ekspertintervju – for å validere undersøkelsen. Kombinasjon kan fremstilles på denne måten: Jeg har gjennom den kvalitative undersøkelsen, dokumentanalysen knyttet til tidligere stortingsdebatter samt prosessen knyttet til etableringen av EUs lobbyregister, avklart temaet jeg er interessert i, altså regulering av lobbyvirksomhet. Denne kunnskapen har jeg brukt til å utvikle spørreskjemaet som er sendt til alle stortingsrepresentantene, og til å utvikle det strukturerte spørreskjemaet jeg brukte under ekspertintervjuene. Svarene fra spørreundersøkelse og ekspertintervju er deretter analysert i forhold til dokumenterte strukturer knyttet til EØS-avtalen.

2.4 Forskningsdesign

Forskningsdesignet som blir valgt har store konsekvenser for undersøkelsens validitet og reliabilitet. Begrepene reliabilitet og validitet er viktige når det kommer til kvalitetssikring av vitenskapelige undersøkelser. Reliabilitet beskriver dataenes pålitelighet, mens validitet beskriver dataenes relevans i forhold til teori og problemstilling (Ringdal, 2001: 166). Det første begrepet er således en forutsetning for det andre, og sammenhengen er viktig for å sikre at undersøkelsen blir gjennomført på best mulig måte for å få besvart forskningsspørsmålet.

Forskerens ståsted, faglige interesser og personlige erfaringer avgjør hvilken problemstilling som er den aktuelle, hvilket perspektiv som skal velges, hvilke metoder og utvalg som er relevante, hvilke resultater som besvarer de viktigste spørsmålene og hvordan konklusjonene skal vektlegges og formidles. Spørsmålet er ikke hvorvidt forskeren påvirker prosessen, men hvordan (Malterud, 1996). Jeg har valgt å legge en bred utredning til grunn – NOU 2012:2 «*Utenfor og innenfor. Norges avtaler med EU*». Den tar for seg alle rettsakter Norge er omfattet av gjennom EØS-avtalen, og er dermed også et godt utgangspunkt for å vurdere de politiske prosessene i forbindelse med å få etablert et obligatorisk lobbyregister i EU, og trekke paralleller til lignende prosesser i Norge. Ved at jeg velger en intensiv casestudie (EUs lobbyregister) og går i dybden på dette vil jeg få med meg flere nyanser i det jeg vil undersøke. I en intensiv studie er det hypoteser og en forforståelse som skal etterprøves, og det er denne framgangsmåten jeg har valgt for å se nærmere på et obligatorisk lobbyregister. Det at jeg har valgt kvalitativ metode har sammenheng med at jeg har til hensikt å fange opp meninger og opplevelser som ikke lar seg tallfeste eller måle. Den kvalitative tilnærming går i dybden og har som formål å få frem sammenheng og helhet. Kvalitativ metode tar sikte på å formidle forståelse, og er godt egnet når det er lite og uklar forhåndskunnskap om fenomenet som skal undersøkes. Det passer godt for denne undersøkelsen, siden den tar for seg et obligatorisk lobbyregister som tidligst blir operativt i 2017.

2.5 Casestudier

I følge Yin (1989) er en casestudie en klar fordel når et «*hvordan*» eller «*hvorfor*» spørsmål stilles om et nåværende sett hendelser som forskeren har liten eller ingen kontroll. Dette er anvendbart på min problemstilling, som er i form av et hvorfor-spørsmål knyttet til pågående prosesser rundt EUs lobbyregister. Ved gjennomføring av casestudie er det fem komponenter ved forskningsdesignene som er spesielt viktige (Yin, 1994): 1) Forskningsspørsmål 2) Teoretiske antagelser 3) Analyseenheten 4) Den logiske sammenkoblingen mellom data og antagelsene og 5) Kriterium for å tolke funnene.

Casedesign kan benyttes dersom man ønsker å gå i dybden på et tema og benytte ulike datakilder. Dette innebærer et studium av en eller flere caser over tid, gjennom detaljert og omfattende datainnsamling (Johannessen *et al.*, 2004). Forskeren står her fritt til å benytte ulike kilder for datainnsamling, men felles for dem alle er at de er tids- og stedsavhengige. Fokuset tenderer til å være på en intensiv undersøkelse av en setting (Bryman & Bell, 2007). Denne settingen kan være fysisk, sosial, historisk og/eller sosial. I følge Johannessen *et al.*, (2004) er det to kjennetegn ved en case; et *avgrenset fokus* på den spesielle casen og en mest mulig *inngående* beskrivelse. Gjennom caseundersøkelsen samler forskeren inn mest mulig data på en avgrenset case. Caseundersøkelse kan benyttes i eksplorative, deskriptiv, forklarende, forstående og vurderende undersøkelser (Johannessen *et al.*, 2004).

Yin (1994) beskriver fire ulike designstrategier for casestudier, basert på to ulike dimensjoner representert i en matrise. Bak denne matrisen ligger antakelsen om at enkelt case-design og flere-case-design representerer ulike designsituasjoner. Videre antas det at man under disse to kan man skille mellom to typer, holistisk (én analyseenhet) eller analytisk tilnærming (flere analyseenheter). (Yin, 1994, Johannessen *et al.*, 2004) Dette vises gjennom tabell 1:

Tema man har valgt å studere	Personer/felt som kontaktes	
	Enkelt case-design	Flere-case-design
En analyseenhet	Studium av en sammenhengende enhet	Studier av mange av samme type eller personer på tvers av tid og rom
Flere analyseenheter	Et felt, men selektiv fokus på begrensede delfelt og/eller personer	Flercase-design med vekt på utvalg av begrensede delfelt og/eller personer

Tabell 1: Fire designstrategier for casestudier (Yin, 1994)

Ettersom jeg ønsker å belyse om EUs lobbyregister er relevant og akseptabelt i forhold til EØS-samarbeidet, faller det naturlig at min undersøkelse har et enkelt case-design der jeg ser på en analyseenhet (EUs lobbyregister) som en sammenhengende enhet. For å styrke undersøkelsen bruker jeg tre ulike innfallsvinkler – dokumentanalyse, spørreundersøkelse og ekspertintervju – for å se på analyseenheten.

2.6 Dokumentanalyse

Dokumentanalyse er en type kvalitativ innholdsanalyse. I dokumentanalyse samler forskeren inn data som skal analyseres for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om det eller de forholdene i samfunnet vi ønsker å studere (Grønmo 2004: 120). Ordet dokument kan brukes om alle skriftkilder som er relevant for forskeren under sin analyse, alt fra offentlige dokumenter som stortingsmeldinger og årsrapporter til dokumenter av privat karakter som dagbøker og brev. Dokumenter defineres vanligvis som sekundærdata, siden det vanligvis er dokumenter utarbeidet av andre enn forskeren selv. Ved bruk av dokumentanalyse må faglitteraturen vurderes etter den konteksten de settes i (Thagaard, 2003). Dokumentene kan være veldig forskjellige, både i form og innhold. Når det gjelder form, er dokumenter som oftest en skriftlig framstilling, men de kan også være lydopptak av muntlige framstillinger, samt visuelle framstillinger som i film, og bilder. Videre kan man dele kildene inn i primær, sekundær og tertiærkilder. I litteraturen er primærkilder den opprinnelige publikasjonen. Har vi ikke den primære kilden, bruker vi sekundærkilder. Sekundærkilder bygger på primærkilder. Det en historiker skriver om et fenomen regnes som sekundærkilder. Det at vi bruker sekundærkilder i analyse av tekst betyr at vi ikke har lest den opprinnelige kilden, men bruker en forfatter som henviser til denne. Tertiærkilder er data som er fortolket av andre og som man skal være forsiktig med å bruke uten å kontrollere dem først. Gjennomføring av datainnsamling består av systematisk gjennomgang av de tekstene som etter hvert velges ut for innholdsanalysen. Det er viktig å foreta kildekritiske vurderinger av tekstene. Kildekritisk vurdering innebærer tekstenes tilgjengelighet, relevans, autenticitet (teksten er ekte) og troverdighet. Tilgjengelighet må først vurderes før man begynner med oppgaven, men også underveis i arbeidet da muligheten for å inkludere andre tekster kan melde seg underveis. Relevansvurdering av tekstene er viktige under arbeidet med datainnsamlingen. Arbeidet med å undersøke tekstenes relevans vil samtidig styrke tekstenes autenticitet og troverdighet. Tekstene må også vurderes ut i fra sin bakgrunn og kontekst. Ved å se teksten ut i fra sin kontekst kan vi si om den er autentisk og relevant (Grønmo 2004: 190). Jacobsen (2005) opererer med tre grunner til å velge dokumentanalyse som metode:

- *Når det er umulig å samle inn primærdata*
- *Når vi ønsker å få tak i hvordan andre har fortolket en viss situasjon eller hendelse*
- *Når vi ønsker å få tak i hva mennesker faktisk har sagt eller gjort*

I denne avhandlingen har jeg stort sett forholdt meg til primærkilder. Primærkildene mine er offentlige dokumenter. Hovedkilden for å se på avtalene mellom Norge og EU er NOU 2012:2. Andre primærkilder er referater fra stortingsdebatter, relevante publikasjoner fra regjering og storting og offisielle dokumenter fra EUs institusjoner.

Sekunder- og tertiærkildene mine er hovedsakelig forskningsartikler som er publisert på internett, og innspill fra ulike interessegrupper. I denne konteksten er det i hovedsak ulike fortolkninger av lobbyisme, og regulering av lobbyvirksomhet som har vært innfallsvinkelen.

De skriftlige kildene jeg legger til grunn i min forskning betegnes i teorien som førstehånds, offentlige og institusjonelle kilder (Jacobsen 2005). Bakgrunnen for å velge dokumentanalyse som metode er at jeg vil ha tak i hva som faktisk er sagt eller gjort. I mitt tilfelle først og fremst relatert til alle de seks forslagene om regulering av lobbyvirksomhet på Stortinget. Jeg vurderer mine kilder til å ha stor troverdighet, men mulige feilkilder finnes. I tillegg til mine mulige feiltolkninger, kan også kildene være preget av deltakernes forforståelse, eller forskerne kan ha hatt feilkilder i sin forskning. Noen av de skriftlige innspillene vil også være preget av interesseorganisasjoner og hvem de representerer.

2.7 Spørreundersøkelse på Stortinget

For å få oppdatert og supplerende kunnskap om stortingsrepresentantenes syn på lobbyisme og regulering av lobbyvirksomhet, har jeg gjennomført en strukturert utspørring rettet mot samtlige 169 stortingsrepresentanter. Dette er den vanligste kvantitative metoden, og den skjer gjennom ferdig formulerte spørsmål i et spørreskjema. En fordel ved denne typen utspørring er at man kan stille en gruppe akkurat de samme spørsmålene, og på akkurat samme måte. Da slipper man typiske problemer ved uformell intervjuing, som at kommunikasjonen mellom forsker og respondent er dårlig, eller at forskeren påvirker svarene (Matthews og Ross 2010:231). Undersøkelsen ble gjennomført ved at jeg utarbeidet et elektronisk spørreskjema (Vedlegg 8.2) i Survey-Xact. Dette spørreskjemasystemet ble først utviklet i 1999 – primært til bruk internt i Rambøll Management Consulting. Siden har verktøyet blitt kommersialisert og er nå den ledende aktøren i det skandinaviske markedet. Jeg valgte å bruke et prestrukturert spørreskjema med forhåndsoppgitte svaralternativer slik at det ble enkelt for respondentene å fylle ut skjemaet ved å markere det svaret de synes passer best. Spørreundersøkelsen ble sendt ut via epost til alle stortingsrepresentantene 30. desember 2014. Den 19. januar 2015 fikk 129 stortingsrepresentanter tilsendt en påminnelse, og ved fristens utløp 1. februar 2015 hadde 42 representanter svart på spørsmålene.

Frafall og mangel på svar fra respondenter er et av de vanligste problemene knyttet til strukturert intervjuing (Grønmo, 2004:183). Dette ble bekreftet i min undersøkelse som endte opp med svar fra 42 av 169 stortingsrepresentanter. Til sammenligning har pr-selskapet Geelmyuden Kiese gjennomført årlige spørreundersøkelser ved Stortinget om den samme tematikken, og hatt mellom 30 og 50 respondenter. (Geelmyuden Kieses lobbyundersøkelser) Av 169 stortingsrepresentanter ligger altså deltakelsen på mellom 18 og 29 prosent. Min undersøkelse med en svarprosent på 24,9 % skilte seg dermed ikke ut fra tidligere undersøkelser om samme

tema, og selv om den ikke er representativ for Stortinget, gir den sammen med data fra dokumentanalysen en indikasjon på representantenes syn.

2.8 Ekspertintervju

I den tredje delen av oppgavens datagrunnlag er kvalitative intervjuer benyttet som datagenereringsmetode. Jeg velger begrepet datagenerering fremfor datainnsamling, fordi det mer presist beskriver hvordan datagrunnlaget utvikles, i denne oppgavens tilfelle i interaksjonen mellom intervjuer og informant i intervjuene. Utgangspunktet for problemstillingen i oppgaven er hvordan påvirkning av politiske beslutninger gjennom lobbyisme forsøkes regulert i EU og Norge. For å få førstehåndsinformasjon om hvordan lobbyisme reguleres i praksis, har jeg valgt å ta utgangspunkt i norske aktører som er registrert i EUs lobbyregister, det frivillige lobbyregisteret som regulerer lobbyisters kontakt med Europakommisjonen og Europaparlamentet i Brussel. I og for seg en naturlig innfallsvinkel, siden det norske Stortinget ikke har innført et eget lobbyregister. Jeg har sett på hvordan aktørene i Brussel opptrer som lobbyister, hvordan de forsøker å påvirke og hvilke erfaringer de har med lobbyisme, også i lys av relasjoner til institusjonene de forsøker å påvirke. Dette er kunnskap som vanskelig lar seg kvantifisere. Jeg har derfor valgt å gjennomføre en empirisk undersøkelse, i tillegg til dokumentanalysen og spørreundersøkelsen, hvor målet er en helhetlig forståelse av spesifikke forhold presisert i et sett av forskningsspørsmål.

Med et noe begrenset kjennskap til forskningsfeltet, samtidig som jeg hadde en formening om hva som var interessant å studere, vurderte jeg semistrukturerte dybdeintervjuer som en god tilnærming. Et relativt klart fokus i det man går inn i forskningsprosjektet, er en av årsakene til at semistrukturerte intervjuer er egnet (Bryman 2004: 323). Hvor ustrukturerte intervjuer «*may be just a single question that the interviewer asks*» hvor «*the interviewee is then allowed to respond freely*» (Bryman 2004:320), har man i semistrukturerte intervjuer gjerne en intervjuguide med spørsmål man ønsker å stille, samtidig som man har fleksibilitet til å stille oppfølgingsspørsmål og improvisere underveis (Ringdal 2007: 217). Målet med kvalitative dybdeintervjuer er å hente beskrivelser fra intervjuobjektene livsverden, med vekt på deres fortolkning av fenomenene man studerer (Kvale 1997:21), og «*establish what people think – what their attitudes, values and beliefs are*» (Aberbach og Rockman 2000: 673). Dette står i kontrast til kvantitative intervjuer, og man er i kvalitative intervjuer opptatt av å studere informantens meninger, holdninger og erfaringer (Kvale 1997: 21). Valget av metodisk innfallsvinkel er etter mitt syn konsistent med undersøkelsens problemstilling. Det understrekes også at kvalitativt orienterte undersøkelser kan gi økt forståelse og innsikt i saker og situasjoner. Muligheten for å gå grundigere inn i tematikk som viser seg å være ekstra interessant under intervjuet, er også en av de mest anerkjente fordelene ved semi-strukturert intervju som tilnærming (Huitt og Peabody, 1969: 29).

I min oppgave tar jeg utgangspunkt i et teoretisk rammeverk, og på bakgrunn av dette er jeg også klar på hvilke momenter jeg mener det er relevant å se på når jeg går inn i intervjuerrollen. Ved bruk av mer ustrukturerte intervjuer er det en risiko for å utelukke viktige momenter som jeg har definert som mitt interesseområde. Med semistrukturerte intervjuer drar jeg nytte av rammene rundt temaene jeg fokuserer på, samtidig som fleksibiliteten tillater informantene å utdype og å gjøre rede for sine synspunkter.

2.8.1 Utvalget

Datainnsamlingen i denne delen studien er foretatt fra et strategisk utvalg av informanter. I samsvar med Holter (1996:13) innebærer dette «*et bredt, men ikke nødvendigvis stort, utvalg av informanter*». Et hensiktsmessig utvalg har informanter med egenskaper som er formålstjenlige i forhold til undersøkelsen (Thagaard, 2003). Det var også ønskelig å sikre at ulike typer informanter, situasjoner og sammenhenger var innlemmet i utvalget jeg foretok (Holter 1996). For å få mest mulig informasjon til å kunne svare på problemstillingen har jeg derfor vært bevisst på å få variasjon innenfor egenskapene til informantene. Dette er gjort ved å ta utgangspunkt i hvordan EUs lobbyregister er inndelt i følgende undergrupper:

- I - Professional consultancies/law firms/self-employed consultants
- II - In-house lobbyists and trade/business/professional associations
- III - Non-governmental organisations
- IV - Think tanks, research and academic institutions
- V - Organisations representing churches and religious communities
- VI - Organisations representing local, regional and municipal authorities, other public or mixed entities, etc.

Et hovedmål var at informantene ikke skulle være isolert til bestemte bransjer, men representere bredde og flere perspektiver. Utvalget består derfor av fem sentralt posisjonerte norske informanter som representerer firma og organisasjoner som er plukket ut fra fem av de seks undergruppene som er representert i EUs lobbyregister. Gruppen «*V - Organisations representing churches and religious communities*» er ikke med fordi det på undersøkelsestidspunktet ikke var registrert noen norske lobbyister fra religiøse grupperinger. Jeg har valgt enkeltintervju med de fem informantene, og siden utvalget er basert på informanter som er aktivt involvert i det feltet som utforskes, kan utvalget betegnes som strategisk til tross for størrelsen (Holter 1996:13). Jeg ønsket også informanter med bred erfaring, og antok at informasjonskildene måtte ha en del trygghet og erfaring for å kunne snakke friere rundt egen virksomhet. Flere av informantene har lang fartstid, som noen av dem har bidratt i utviklingen av hvordan norske aktører driver lobbyisme i Brussel. Hovedspørsmålene knyttet til temaet var forberedt på forhånd, men det var anledning til å følge opp informantenes svar på spørsmålene underveis i samtalen. Intensjonen med en slik struktur er å bidra til et mest mulig

mangfoldig bilde og å fange opp variasjoner blant informantene (Kvale 1997:64). Samtlige intervjuer er lengre personlige samtaleintervjuer. Disse er basert på faglig konversasjon med informantene der målet har vært å få innsikt i deres erfaringer, kunnskap, handlinger og holdninger knyttet til feltet som undersøkes. Intervjuene utgjør en viktig del av analysegrunnlaget for studien. Informantenes posisjon og bakgrunn er relevant for analysen, og jeg vil derfor presentere dem kort:

Paal J. Frisvold var på intervjutidspunktet styreleder i Brusselkontoret. Dette kontoret har hatt fast tilstedeværelse i Brussel siden 2001, og er det norske rådgivningsmiljøet med lengst fartstid i Brussel. Frisvold bistår norske bedrifter og organisasjoner med veiledning i EU- og EØS-spørsmål, og med utvikling av lobbykampanjer. Han har tidligere vært leder av Europa-bevegelsen i Norge (2009-2013), arbeidet for Bellona i Brussel, OECD-sekretariatet i Paris, Norges Rederiforbund, Utenriksdepartementet og Innovasjon Norges kontor i Beijing. Frisvold har også fire års erfaring fra EFTA- sekretariatet, hvor han blant annet jobbet på generalsekretærens kontor som sekretær for EFTA-landenes faste komité og EØS-komiteen. Frisvold er registrert som lobbyist i gruppen «I – *Professional consultancies/law firms/self-employed consultants.*» (Intervjuet 10. desember 2014.)

Jan Pedersen ledet på intervjutidspunktet Agder Energi sitt kontor i Brussel. Han er tidligere konserndirektør i Agder Energi (2000- 2011) og har også jobbet med tidligfaseprosjekter knyttet til organisering av innovasjons- og kommersialiseringsaktiviteter samt prosjekter knyttet til gjennomføring av konsernstrategien. Han leder også prosjekter knyttet til organisering av åpen innovasjon innenfor teknologiutvikling knyttet til offshore vind og utvikling av forretningsmodeller for et fremtidig marked for el-biler i Norge. Agder Energi er registrert i gruppen «II – In-house lobbyists and trade/business/professional associations» i EUs lobbyregister. (Intervjuet 5. desember 2014.)

Marika Andersen var på intervjutidspunktet rådgiver hos Bellona Europa i Brussel. Der har hun vært ansatt siden mai 2013. Hun har en MA i Internasjonale Relasjoner fra Universitetet i Edinburgh, med fokus på Europa og Midtøsten. Marika har tidligere jobbet i Europaparlamentet, med saker vedrørende industri, miljø og energi, og i en tenketank, hvor hun dekket relasjoner mellom EU og USA samt internasjonal handel. Hos Bellona jobber Marika med EUs energi- og klimapolitikk, med spesielt fokus på karbonfangst og -lagring, bioenergi og EUs 2030-rammeverk. Marika er Co-Chair i EUs teknologiplattform ZEPs arbeidsgruppe på Public Communication og fører Bellona Europas kommunikasjonsarbeid. Bellona er registrert som «III - Non-governmental organisations» i EUs lobbyregister. (Intervjuet 11. desember 2014.)

Reidar Buvik var på intervjutidspunktet konsernkontroller i SINTEF. SINTEF er Skandinaviaas største uavhengige forskningsorganisasjon, og er et bredt, flerfaglig forskningsinstitutt med internasjonal spisskompetanse innen teknologi, naturvitenskap, medisin og samfunnsvitenskap. SINTEF har 2.100 ansatte fra 70 land. 52 prosent av forskerne har doktorgrad. Forskningsinstituttet utfører hvert år omkring 9.000 forskningsoppdrag for mer enn 3.000 kunder. I 2013 hadde SINTEF en omsetning på ca. 3 milliarder kroner. Mer enn 90 prosent av inntektene hentes i åpen konkurranse. Basisbevilgninger fra Norges forskningsråd utgjør omkring seks prosent av inntektene. Rundt 50 prosent av den internasjonale omsetningen kommer fra EUs forskningsprogrammer. Ingen andre norske aktører er så aktive i EUs forskningsprogrammer som SINTEF. SINTEF er registrert i gruppe IV - Think tanks, research and academic institutions. (Intervjuet 11. desember 2014).

Trond Haukanes var på intervjutidspunktet direktør ved Nord-Norges Europakontor. Han er utdannet ingeniør med tilleggsutdannelse innen økonomi og har tidligere jobbet innenfor industri, skipsfart og investering. Han var også del av det regjeringsoppnevnte Nordområdeutvalget som leverte sin innstilling i august 2013. Nord-Norges Europakontor ble opprettet 1. januar 2005 for å fremme og forsterke nordnorske interesser i EU. I dag eies kontoret av Nordland, Troms og Finnmark fylkeskommuner. Gjennom tilstedeværelsen i Brussel er kontoret et kompetansesenter på EU/EØS. Kontoret skal gi praktisk hjelp til miljøer i Nordland, Troms og Finnmark når det gjelder systemkunnskap om EU/EØS. En annen oppgave er å medvirke i EUs politikktutvikling ved å spille inn nordnorske synspunkter så tidlig i prosessen som mulig. (Intervjuet 9. desember 2014.)

2.8.2 Utforming av intervjuguidene

I motsetning til spørreundersøkelsen på Stortinget, der det var faste svaralternativer som skulle besvares via internett, er de kvalitative intervjuene i denne studien gjennomført som en dialog mellom intervjuer og informant. Ifølge Østbye m.fl. (2002:101) er det vanlig å skille mellom strukturerte, semistrukturerte og ustrukturerte intervjuer. Jeg valgte å bruke en semistrukturert intervjuform med 15 forberedte spørsmål knyttet til EUs lobbyregister og lobbyisme for å belyse den overordnede problemstillingen. Jeg utformet en intervjuguide i forkant av intervjuene med åpne svarmuligheter. Det var også rom for oppfølgingsspørsmål underveis i intervjuet. Ved å stille åpne spørsmål unngikk jeg å plassere ord i munnen på informantene. Etersom informantene har lang erfaring fra bransjene de representerer, har flere års fartstid fra lobbyvirksomhet, og sitter i ledende posisjoner i selskapene de representerer er de å betrakte som såkalte eliteinformanter. Eliteintervjuer er et godt redskap for å få informasjon fra informanter med førstehånds kjennskap til temaet som skal studeres, eller som det beskrives på engelsk «*obtain accounts from direct witnesses to the events in question*» (Tansey 2007: 767). Forskeren kan også, ved hjelp av eliteintervjuer, få rikelig med detaljer fra nøkke-

leliter sine tanker og holdning på sentrale spørsmål (Tansey 2007: 767) og «*conduct elite interviews to establish the decisions and actions that lay behind an event or series of events*». I min oppgave har jeg tre tilnærminger til besvarelsen av problemstillingen. Den første består av innsamling av data og dokumenter fra Stortinget og EU-institusjonene. Dette er supplert med en spørreundersøkelse på Stortinget. Ved hjelp av tilgjengelig teori og bakgrunnsdataene fant jeg ut hva det ville være interessant å stille spørsmål om. I intervjuene fikk jeg også muligheten til å høre hvilke tanker informantene gjorde seg om informasjonen jeg tidligere hadde samlet inn. Dermed ble eliteintervjuet del av et trianguleringsdesign, der intervjuet fungerte som kontroll og utdyping av andre funn, gjerne fra andre datagenereringsmetoder. Som Tansey (2007: 673) skriver, kan man bruke dem «when documents, memoirs, and secondary sources provide an initial overview of the event or issues under examination, interviews with key players can be used to corroborate the early findings».

2.8.3 Gjennomføring av intervjuet

I forskningslitteraturen blir det påpekt at det kan være vanskelig å få tilgang til eliter. Disse informantene har som regel tette tidsskjemaer med hyppig møtevirksomhet, reiser og tidsfrister. De er under høy grad av press og ansvar, og har derfor den infrastrukturen som trengs til å skjerme seg selv fra uønskede forstyrrelser (Odendahl and Shaw, 2001: 299). I mitt tilfelle løste jeg dette ved å reise til Brussel for å møte informantene der de jobbet. I praksis ble dette løst gjennom en hospiteringsordning som min arbeidsgiver, Hordaland fylkeskommune, har ved Vest-Norges Brusselkontor. Kontoret, som er deleid av arbeidsgiver, holder til i Norway House og er nærmeste nabo til hovedkvarteret for EU. En rekke andre norske organisasjoner er samlokalisert i huset, deriblant Norges delegasjon til Den europeiske union (EU). Oppholdet i Brussel og tilgangen til nettverket der, gjorde det lettere å få innpass hos informantene. Min første kontakt med tre av intervjuobjektene var via e-post der jeg forklarte hva prosjektet gikk ut på og hva jeg ønsket av informasjon fra dem. De to andre avtalene ble klarert direkte med informantene under oppholdet. Alle var positive til prosjektet og til å delta, og intervjuene ble gjennomført i perioden 5-12. desember 2014. Alle intervjuene, utenom ett, ble etter tillatelse fra informantene, tatt opp ved hjelp av mobiltelefon og senere transkribert. Informantene har i ettertid også fått lese det transkriberte intervjuet, og i noen av dem er det gjort mindre språklige korrigeringer. Det at endringene ikke gikk på substansen i sitatene betyr med andre ord at endringene ikke gikk utover funnene i denne oppgaven. Én av informantene ble i etterkant av intervjuet tilsendt spørsmål via e-post for å komme med supplerende opplysninger. Det ble lagt vekt på at strukturen i intervjuguiden, og i intervjuet, skulle mest mulig likt for alle informantene. Kvale (1997: 76) og Leech (2007:666) mener rekkefølgen på spørsmålene som stilles er viktig dersom man ønsker å få tilgang på god og/eller sensitiv informasjon. Kvale (ibid: 76) mener videre at det er lurt å begynne intervjuene rolig, gjerne i form av en briefing over hva man kommer til å komme inn på i intervjuet. Videre er det et godt grep å

begynne intervjuet med enkle spørsmål som krever lite refleksjon, før man går inn på mer kompliserte og dype spørsmål som krever mer refleksjon. Til slutt i intervjuet kan det være lurt å ha en form for de-briefing hvor man snakker om prosessen videre, i tillegg til å undersøke om det er momenter informantene ønsker å snakke om, som han eller hun ikke føler har kommet frem under intervjuet for øvrig. Dette var momenter jeg etterstrebet å inkludere i intervjuguiden og i intervjuets struktur.

2.8.4 Transkribering og analyse

Jeg gjorde opptak av forskningsintervjuene for å bevare de holdninger, meninger og erfaringer som ble ytret, mest mulig nøyaktig. Dette gjorde at jeg i etterkant kunne gå gjennom konversasjonen i sin helhet. Praksisen gir en grundig dokumentasjon som også gjør at andre forskere kan gå tilbake å høre på det samme materialet for å se hva de får ut av det. Graue & Walsh argumenterer for at det å ta opp et intervju ikke nødvendigvis bringer forskeren tilbake til den faktiske intervjusituasjonen fordi kroppsspråk og ansiktsuttrykk ikke kommer til uttrykk på opptaket (Graue & Walsh 1998:117). Som en sikkerhet for at jeg likevel hadde det riktige inntrykket av intervjuet, noterte jeg mitt eget helhetsinntrykk av intervjusituasjonen og informantene etter hvert møte. Her var også de korte notatene jeg gjorde underveis i intervjuet til støtte. For å motvirke et dekontekstualisert inntrykk av intervjuene, ble samtlige intervjuer transkribert ordrett i sin helhet rett etter at de var gjennomført, dette for å styrke transkriberingens troverdighet. På denne måten var det lettere for meg å huske de visuelle aspektene ved situasjonen som lydinnspillingen ikke fanger opp. Siden all transkriberingen ble foretatt av meg, har dette også bidratt til å sikre troverdigheten i dette steget i prosessen

2.8.5 Metodisk kvalitet

Før resultatene fra intervjuene med lobbyistene i Brussel presenteres, er det verdt å merke seg noen potensielle utfordringer knyttet til de metodiske valgene. Det er for det første en kjent utfordring med eliteintervjuer at informantene ofte er opptatt og etterspurt av andre. I denne oppgaven gjaldt dette en informant fra Statnett som ikke hadde mulighet til å imøtekomme min forespørsel om intervju på grunn av vansker med å sette av tid til intervjuet. Når det gjelder informanten fra Sintef så foregikk dette intervjuet på en restaurant der lydopptak ikke lot seg gjennomføre. Denne informanten har fått tilsendt et sammendrag av samtalen på epost med tilbud om å komme med supplerende opplysninger. Denne eposten er ikke besvart. Det er også slik at eliteinformanter har mye kunnskap om feltet som studeres, samtidig som de ofte er ressurssterke personer (Kvale 1997). Dette kan i noen tilfeller føre til at intervjuer opplever å være underdanig intervjuobjektet. I intervjuene i denne oppgaven opplevde jeg imidlertid en god dialog mellom intervjuer og informant, og at det ikke var større problematiske aspekter ved intervjuene.

2.9 Validitet og reliabilitet

En undersøkelse skal være en metode til å samle inn data (empiri) og som bør tilfredsstillende to krav (Jacobsen 2005:19): Empirien skal være gyldig og relevant (valid), og empirien skal være pålitelig og troverdig (reliabel). Med gyldighet og relevans menes at vi faktisk måler det vi ønsker å måle, at det vi har målt oppfattes som relevant og at det vi måler hos noen få også gjelder for flere. I alle undersøkelser er det viktig å ha en kritisk vurdering av både metoden som brukes, og de funn og konklusjoner som framkommer (Jacobsen, 2005). Jeg har undervegs i undersøkelsen forsøkt å ha et kritisk blikk på metodebruk og kvaliteten på de dataene jeg har samlet inn. I dette delkapitlet ser jeg på ekstern og intern gyldighet for å vurdere validiteten i undersøkelsene, deretter beskriver jeg på hvordan jeg har vurdert om funnene er pålitelige (reliable). Til slutt vil jeg beskrive hvordan validitet og reliabilitet kan testes i en undersøkelse med metodetriangulering.

2.10 Etiske perspektiver

Forskeren har et vitenskapelig ansvar som krever at man forholder seg til etiske prinsipper som gjelder internt i forskningsmiljøer og i omgivelsene. I intervjusituasjonen er det et viktig prinsipp at deltakelse i forskningsprosjekter ikke på noen måte skal være med på å skade informantene (Thagaard, 2003). Informantene ble kontaktet per e-post med beskrivelse av prosjektet, samtykkeerklæring og hvorfor akkurat de var interessante intervjuobjekter. De ble informert om at de ble navngitt som kilder. Alle informantene fikk også anledning til å lese gjennom transkripsjoner og sitater. Prosjektet er i tillegg meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD) og oppfyller deres krav om en etisk forsvarlig forskningsprosess.

3. TEORI

Med utgangspunkt i masteravhandlingens forskningsspørsmål «*Hvorfor er ikke EU's lobbyregister relevant for EØS-samarbeidet, selv om det er akseptabelt for Norge?*», er det naturlig å ta utgangspunkt i hovedteoriene om europeisk integrasjon som teoretisk grunnlag for å forstå analysene av de tre hypotesene knyttet til EUs lobbyregister. Før jeg kommer nærmere inn på teorien, vil jeg imidlertid redegjøre for sentrale begreper i avhandlingen.

3.1 Begreper

Lobbyisme, demokrati, multi-level governance og spill-over er alle viktige begreper for å forstå Norges forhold til EU, EØS-avtalen og prosessen med å implementere EU-rettsakter i norsk rett. I de følgende underkapitlene vil jeg redegjøre for hvert enkelt begrep slik at det blir lettere å forstå sammenhengen mellom forskningsspørsmål teori, empiri og analyse.

3.1.1 Lobbyisme

Substantivet «*lobby*» henspiller på inngangshallen eller korridoren – særlig i en parlamentsbygning – hvor folk utenfra kan møte de folkevalgte for å forsøke å påvirke dem til å støtte en bestemt sak. De fleste norske ordbøker forklarer lobbyvirksomhet nettopp med *korridorpolitikk*. Verbformen «*å lobbe*» kommer opprinnelig fra USA, hvor fenomenet med å oppsøke kongressmedlemmer for å formidle en bestemt interesse først fikk utbredelse. På grunn av det store omfanget av lobbyister i USA og Canada meldte det seg der tidlig behov for en regulering av adgangen, og i den forbindelse måtte en blant annet finne frem til egnede juridiske definisjoner. Mens definisjonen av lobbyist og lobbyvirksomhet, særlig i Canada, kom til å favne vidt – blant annet ville den ramme det man i Norge forbinder med alminnelige høringsuttalelser til forvaltningen – har i stedet følgende definisjon blitt lansert her i landet når det gjelder lobbyisme overfor Stortinget (Espeli, 1999:22):

«De forsøk organiserte interesser (bedrifter, organisasjoner, institusjoner), eller aktører på vegne av disse, gjør med sikte på å påvirke Stortingets dagsorden, beslutninger og formelle vedtak gjennom direkte kontakter og henvendelser av skriftlig og muntlig karakter til Stortinget, dets formelle beslutningstakere og deres rådgivere. Siktemålet med påvirkningsforsøkene er vanligvis og særlig sett i lengre perspektiv, at Stortinget fatter avgjørelser som helt eller delvis oppfyller målsettingene til de som står bak påvirkningsforsøkene.»

Espeli gjør det klart at i motsetning til den klassiske norske påvirkningen gjennom korporative kanaler, finner man lobbyvirksomheten hovedsakelig utenfor formaliserte og institusjonelle former. Lobbyistene er altså ikke en integrert del av beslutningsprosessene, slik det gjerne er i EU, men arbeider på siden av og opp mot makthaverne. For det andre utføres lobbyvirk-

somhet av organiserte interesser. Enkeltpersoner som henvender seg til politiske beslutningstakere vil ikke falle under lobbyist-begrepet. Espeli gjør det også klart at beslutningstakere i styringssystemene ikke selv kan opptre som lobbyister. Altså er ikke regjeringsmedlemmer eller politiske partier lobbyister. Kommuner og fylker, herunder deres representanter, kan derimot drive lobbyvirksomhet opp mot nasjonale politiske organer. Generelle forsøk på å påvirke meninger i befolkningen kan heller ikke regnes som lobbyvirksomhet. Grupper som for eksempel bruker media til å sette fokus på konkrete saker opptreer altså ikke som lobbyister. Underskriftskampanjer og demonstrasjoner er heller ikke lobbyvirksomhet, selv om målet med dem er å påvirke politikken som føres. Først når gruppen henvender seg direkte til beslutningstakere kan handlingen klassifiseres som lobbyvirksomhet.

3.1.2 Demokrati

Ett av hovedbudskapene i «*NOU 2012:2 Utenfor og innenfor*» er at den norske tilknytningsformen til EU har flere demokratiske problemer. Demokrati-begrepet er sentralt i forståelsen av europeisk integrasjonsteori, av hvordan EU og Norge styres politisk, og hvorfor mange mener det er viktig med åpenhet og transparens rundt de politiske prosessene.

NOU 2003:19 «*Makt og demokrati*» presenterer fire tolkninger som gir til en viss grad utfyllende sider ved en demokratisk styringsform. I den første bygger demokrati som statsform på alminnelig og lik stemmerett, der folket har makt over de politiske beslutningene enten direkte eller gjennom valg av representanter. I historisk perspektiv har demokratisering dels bestått i at stemme- og representasjonsretten har blitt utvidet, og dels i at regjeringen har blitt avhengig av den folkevalgte forsamlingen. Et viktig spørsmål er hvilke begrensninger folkestyret som flertallsmakt er gjenstand for. Demokratiske samfunn gir ikke bare spilleregler for hvordan mindretall kan bli til flertall, og hvordan opposisjon kan komme i posisjon. De gir også beskyttelse for permanente mindretall, grunnleggende rettigheter for alle borgere, og barrierer mot alminnelig og skiftende flertall ved grunnlovsendringer. De har deling av makt og beslutningskompetanse mellom statsorganene som et grunnleggende prinsipp.

Den andre, som er en liberal tolkning av demokrati, legger stor vekt på systemet av rettigheter og rettsstatlige garantier. Rettighetssystemet har utviklet seg gjennom historiske faser. Først i form av et sivilt medborgerskap der lov og rett skulle være lik for alle, deretter i form av et politisk medborgerskap med alminnelig og lik stemme- og representasjonsrett, og endelig et sosialt medborgerskap med like valgmuligheter eller behovsbestemt adgang til arbeidsliv, kultur, utdanning og sosial omsorg. Omfanget av lovbestemte rettigheter har økt sterkt i Norge og i mange andre land i løpet av 1990-årene. Internasjonale menneskerettighetskonvensjoner er innarbeidet i det norske lovverket, og velferdsstatens innbyggere har fått en rekke lovfestede rettigheter. Svake og underrepresenterte grupper har også fått sterkere rettsvern.

I den tredje tolkningen defineres demokrati som et system for samtale og deltakelse, med mindre vekt på de formelle prinsippene for statsstyre og de rettslige prinsippene. Denne tolkningen er sentral i ideene om dialogdemokrati og deltakerdemokrati. Her er hovedpoenget selve samtalen og aktiviteten for å bli hørt. I utgangspunktet er dette mer ambisiøse krav til demokrati. De krever mer aktiv medvirkning på alle samfunnsområder, utover den politiske valghandlingen med års mellomrom. Deltakelsen og diskusjonen begrunnes dels som verdier i seg selv og dels som midler til å oppnå bredere politisk rekruttering, et mer informert beslutningsgrunnlag, modifikasjon og tilpasning av standpunkter og større legitimitet for vedtak. Denne tolkningen av demokrati har de siste årene også vært anvendt på uformell deltakelse og organisering på overnasjonalt nivå. Aksjonsgrupper, organisasjoner og kommunikasjon over landegrensene har vært sett på som spirene til et overnasjonalt demokrati.

For det fjerde kan demokrati tolkes som et felles verdigrunnlag, som samler til tross for splittelse, interessemotsetninger og politisk strid. Denne tolkningen innebærer at medborgerne først og fremst er demokrater, og deretter konservative, liberale eller sosialister. Tolkningen har vært særlig viktig i perioder der kampen mot diktaturene har stått sentralt, som demokratisk samling mot fascisme, nazisme og kommunisme. Et slikt sett av samlende grunnverdier var en viktig front mot diktatur til høyre og venstre i mellomkrigstiden, og den var viktig som grense mot kommunismen og østblokken under den kalde krigen. Denne tolkningen av demokrati er blitt mindre relevant etter at den kalde krigen er over og det liberale demokrati står som hegemonisk prinsipp i store deler av verden. Det betyr ikke at spørsmålet om hvorvidt demokratiet krever et felles verdigrunnlag er blitt poengløst, snarere at oppmerksomheten omkring disse forutsetningene er blitt mindre.

Det er positive sammenhenger mellom disse fire tolkningene av demokrati. Folkestyret som statsform krever en rettsstat med rettighetsgarantier, folkestyrets kvalitet øker med bred og aktiv deltakelse i befolkningen, og folkestyret forutsetter grunnleggende enighet om prosedyrer og institusjoner. Samtidig er det oppstått en økende motsetning mellom demokratiet som statsform med folkemakt gjennom valgte kanaler og demokratiet i de andre tre betydningene. Når stadig flere livs- og samfunnsområder blir rettighetsfestet gjennom grunnloven eller ved at internasjonale traktater inkorporeres i nasjonal rett, blir folkevalgte organers handlingsrom redusert. Tolkningsmakt og avveining mellom motstridende rettigheter blir overført til rettsvesen og domstoler. EU-systemet som et overnasjonalt politisk nivå forholder seg selvsagt først og fremst til nasjonalstatene. Imidlertid har det også vokst frem et regionalt nivå i EU-systemet som ikke har beslutningsmyndighet, men som vi ser er sterkt representert i ulike aktiviteter og ekspertgrupper. EUs regionalpolitikk er ikke en del av EØS-avtalen. Likefullt må Norge forholde seg til og implementere EUs regelverk på en rekke områder som berører det regionale forvaltningsnivået og regionalpolitikken i Norge. Det har mange kommuner og fylker i Norge tatt konsekvensen av og etablert samarbeid om felles regionskontor i Brussel.

I Maktutredningen (NOU: 2003:19) vises det til at demokrati ikke bare knytter seg til deltakelse i valg til folkevalgte organer, men også deltakelse på andre arenaer hvor man kan ha en påvirkningsmulighet. «Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Demokratiet blir utfordret når folkestyrets vilkår og spillerom blir redusert. Når betydningen av demokrati overføres fra folkestyret som formell beslutningsform til ulike former for tilleggsdemokrati, blir forvitringen av folkestyret tildekket og skillet mellom demokrati og ikke-demokrati utydelig. Derfor er forvitringen av folkestyret et sentralt utgangspunkt for vurdering av demokratiets vilkår.»

3.1.3 Supranasjonalitet

Teoriretningen som startet som funksjonalisme, og deretter ble videreutviklet til neofunksjonalisme, omtales i dag ofte som supranasjonalisme. Felles for disse teoriene er at de forklarer den europeiske integrasjonsprosessen med et fokus på de overnasjonale institusjonene i EU. Den vektlegger makten og den politiske innflytelsen til overnasjonale institusjoner, og forklarer den europeiske integrasjonsprosessen gjennom en spillover-effekt fra én sektor til en annen, noe som gjør at statene ikke er i stand til å kontrollere hele integrasjonsprosessen (Bache og George 2006). Norge har gjennom EØS-avtalen overført makt fra nasjonalt til overnasjonalt nivå. Etter hvert som EU har utvidet sine samarbeidsområder, har Norge fulgt etter med utvidelser av EØS-avtalen eller andre avtaler. Det har skjedd en prosess med større maktoverføring til EU (NOU 2012: 2).

3.1.4 Spill-over

Hovedsakelig skiller det mellom tre typer spill-over-effekt: funksjonell (økonomisk), teknisk og politisk. Funksjonell spill-over kan betraktes som integrasjon nedenfra, fra de enhetene som økonomien i et samfunn bygger på (Claes og Førland 2010: 36). Funksjonell spill-over legger vekt på at moderne økonomi består av sammenkoblede deler, slik at det ikke er mulig å isolere en sektor fra en annen. Dersom medlemsland integrerer én økonomisk sektor, vil sammenkoblingen mellom denne og andre sektorer føre til spill-over i relaterte sektorer på grunn av funksjonelt press.

Teknisk spill-over innebærer at når enkelte stater har høyere standard vil det skape press for lignende reguleringer i land som ikke har samme standard. «Disparities in standards will

cause states to rise to the level of the state with the tightest regulations» (McCormick, 2011: 9).

Politisk spill-over kan betraktes som integrasjon ovenfra, fra dem som er satt til å styre de felles institusjonene. Siden sektorene i økonomien henger så tett sammen vil byråkratene i Brussel innse at ytterligere integrasjon er nødvendig for å få integrasjonen til å fungere best mulig, og slik blir de pådrivere i integrasjonsprosessen. De samme personenes ønsker om utvidede fullmakter og mer makt og ressurser kan virke i samme retning (Claes og Førland 2010: 36). Politisk spill-over involverer i tillegg oppbygningen av politisk press for ytterligere integrasjon innad i medlemslandene. Så snart en økonomisk sektor er integrert, vil sektorens interessegrupper flytte deler av sin politiske lobbyvirksomhet fra det nasjonale til det overnasjonale nivået (Bache og George 2006: 10). Dette forutsetter en overføring av lojalitet til overnasjonale institusjoner (Rosamond 2000: 65). Eksempler på funksjonell- og politisk spill-over i EUs historiske utvikling, finner vi i henholdsvis den gradvise ekspansjonen i det indre marked og de store fremskrittene i overnasjonal beslutningstaking (Nugent 2010: 431).

3.1.5 Multi-level governance

Paraplybegrepene governance og governance-teori benyttes ofte, men er lite avklart innholdsmessig. På norsk kan dette være spesielt upresist siden både government og governance kan oversettes til styring. Ifølge Vabo og Røiseland (2008) er *samstyring* et godt norsk begrep for governance. Det tradisjonelle synet på styring er gjennom government-tilnærmingen, som tar utgangspunkt i at staten var sentret av alle nettverk. Governance-teori viser derimot til en endring i styringen av offentlig politikk. Mer presist innebærer endringen «*en overgang fra strengt autorative styringsvirkemidler innenfor hierarkisk baserte organisatoriske løsninger til mindre autorative alternativer organisert som flatere samhandlingsformer.*» Det har altså oppstått en form for styring der flere nivåer av det offentlige, samt private og sivile aktører, samarbeider, og danner grunnlag for politiske beslutninger. I korte trekk innebærer samstyring at skillet mellom offentlig og privat sektor, mellom det nasjonale og overnasjonale nivået, og mellom stat og kommune blir mer uklare.

Begrepet multilevel governance (MLG) «*describes a system in which power is shared among the supranational, national, sub-national, and local levels of government, with a high degree of interaction among these levels*» (Hooghe and Marks, 2001). Malterud (2011) oversetter MLG med flernivå-forvaltning på norsk, og gir begrepet følgende kjennetegn:

- Beslutninger fattes på flere nivå i forvaltningen (minst to)
- Det skjer et samarbeid mellom de ulike nivåene

- Beslutningene har en innvirkning på innbyggerne
- Det er overlappende myndighet mellom nivåene

Begrepet MLG er benyttet for å beskrive hvordan EU fungerer til daglig. MLG viser hvordan nasjonale administrasjoner og EUs institusjoner danner en felles enhet som har en fortløpende interaksjon mellom det nasjonale og europeiske nivå (Malterud, 2011). EØS-avtalen er et eksempel på MLG. Beslutninger fattes på flere ulike nivå, overnasjonalt (EU), nasjonalt, regionalt og lokalt. Det skjer et samarbeid mellom nivåene når f.eks. en EU-rettsakt skal implementeres. Innbyggerne i Norge blir direkte berørt av beslutningene. Begrepet MLG er relevant for denne avhandlingen fordi det viser prinsippene knyttet til hvor vidt EUs lobbyregister er relevant, eller ikke-relevant, for EØS-avtalen.

3.2 Teorier

EØS-samarbeidet blir vanligvis studert innen rammen av integrasjonsteorier på relativt generelt nivå, og for å vurdere hvordan et obligatorisk lobbyregister i EU kommer til å påvirke norske forhold, velger jeg i denne avhandlingen å ta utgangspunkt i det Wallace et. al (2005) beskriver som fire hovedteorier om europeisk integrasjon; Neofunksjonalisme, intergovernmentalisme, institusjonalisme og konstruktivisme. Konstruktivisme regnes av Bretherton og Vogler (2006) som en viktig teoretisk synsvinkel for å se på hvordan EU har konstruert sin politiske identitet i forhold til hvordan EU agerer som internasjonal aktør. Jeg velger å holde denne teorien utenfor analysen fordi den ofte er knyttet til EUs identitet på geopolitisk nivå. Drøftings- og analysedelen av denne oppgaven er i hovedsak basert på neofunksjonalisme og intergovernmentalisme, siden dette regnes som de to «store» teoriene innen europeisk integrasjon, men det er naturlig også å trekke inn momenter fra institusjonalisme siden neofunksjonalisme er nært knyttet til teoriene om etablering av organisasjoner og institusjoner og kreftene bak endringer. De to hovedteoriene er basert på to til dels motstridende syn på drivkreftene bak forandringer, der den største forskjellen ligger i å bestemme hvem som initierer prosessene og hvordan vedtak treffes. Neofunksjonalisme bygger på forutsetningen om at politisk integrasjon bare kan oppnås via økonomisk integrasjon. Ved å fastsette regler for næringslivets virksomhet, slik at de for eksempel kan operere i markedene under samme vilkår, vil behovet for et gradvis tettere politisk samarbeid oppstå. Hovedfokus for tilhengerne av intergovernmentalisme er staten. Staten samhandler med andre stater, og sammen skaper de et nytt system/nivå som er til deres felles beste. De rett og slett etablerer et høyere nivå basert på egne vilkår og betingelser. Det nye systemet kan imidlertid bare eksistere og overleve så lenge de deltakende stater tillater at så skjer.

3.2.1 Neofunksjonalisme

Like etter ratifiseringen av Romtraktaten i 1957 publiserte Ernst B. Haas (1958) sitt forskningsarbeid, «*The Uniting of Europe*», der han introduserte den neofunksjonalistiske teorien

om regional integrasjon. Haas beskrev mekanismer som han mente drev integrasjonen fremover, og sentralt i denne teorien var spill-over-begrepet som forklarer hvordan integrasjonen sprer seg fra sektor til sektor. I følge Haas sin egen definisjon foregikk dette gjennom: «*spill-over referred to the way in which the creation and deepening of integration in one economic sector would create pressures for further economic integration within and beyond that sector, and greater authoritative capacity at the European level*».

Sagt på en annen måte innebar spill-over-hypotesen at etter at integrasjonsprosessen innen kull- og stålproduksjon kom i gang, ville integrasjonsprosessen nærmest gå av seg selv gjennom spill-over-mekanismen (Rosamond 2000: 59-60). Mens det er statene selv som tar de innledende stegene mot integrasjon, har de ikke full kontroll over retningen og omfanget av forandringen som følger. I stedet lever prosessen sitt eget liv, og fører de nasjonale regjeringene lenger enn de i utgangspunktet hadde planer om. Den vektlegger makten og den politiske innflytelsen til overnasjonale institusjoner og forklarer den europeiske integrasjonsprosessen gjennom en spill-over-effekt fra én sektor til en annen, noe som gjør at statene ikke er i stand til å kontrollere hele integrasjonsprosessen (Bache og George 2006: 9).

EØS-avtalen har utviklet seg i en neofunksjonalistisk retning ved at Norge gradvis, som det går fram av NOU 2012:2, har delegert makt over til EU som overnasjonal myndighet. Avtalen omfatter også etter hvert flere og flere områder, det er de over 10.000 EU-rettsaktene som allerede er inkorporert i norsk rett et bevis på. Integrasjon på et område skaper dermed press om samarbeid på andre områder. Det sentrale spørsmålet i denne avhandlingen er om dette også vil ha relevans for EUs obligatoriske lobbyregister.

3.2.2 Intergovernmentalisme

Intergovernmentalisme som en teori om europeisk integrasjon oppstod på 60-tallet, som en reaksjon på datidens neofunksjonalisme og dens tro på regional integrasjon som en selvforsterkende prosess (Rosamond 2000: 76). Intergovernmentale teoretikere viste til observasjoner av datidens EF som tydet på at integrasjonshastigheten hadde gått ned, og at nasjonalstatens påvirkning på vesteuropeisk politikk blomstret opp igjen (Rosamond 2000: 75). Den statssentrerte tilnærmingen, fremsatt av teoretikere som Hoffmann (1966) og senere Moravcsik (1993, 1998), anser stater som de ultimate beslutningstakerne og driverne av integrasjonen. Beslutningsprosessene i EU skjer gjennom intergovernmentale forhandlinger statene imellom, og overnasjonale institusjoner har ingen makt utover den medlemslandene har delegert frivillig (Hooghe og Marks 2001: 2). For Hoffmann, som fokuserer på sammenlignende politikk, betyr «*spill-over*»-effekter en mindre rolle i europeisk integrasjon. Det er imidlertid et skille mellom «*low-politics*», som for eksempel fjerning av handelsbarrierer og stimulerende av handel; og «*high-politics*», som er områder som er av vitale interesser for et land. Disse

interessene kan ikke ivaretas på en tilstrekkelig måte av det overnasjonale nivået, hevder han, siden hver selvstendige stat har sine egne interesser og prioriteringer som ofte avviker fra andre stater.

Moravcsik beskrev europeisk integrasjon som et tonivåspill. Beslutningsprosessen i EU skjer ikke i et politisk vakuum, men den er i stedet en prosess som finner sted på flere nivåer. Moravcsik sin modell består av en liberal teori om statenes preferansedannelser, og en intergovernmental teori om strategisk forhandling statene imellom. Moravcsik mente at statene i EU spiller det Robert D. Putnam kalte for «*two-level games*». Putnams modell legger til grunn at man vanskelig kan forstå de internasjonale forhandlingene uten også å studere forhandlingene på det nasjonale nivået, samt samspeillet mellom disse to nivåene (Putnam 1988). Kjernen i den intergovernmentale tilnærmingen finner vi dens statssentrisisme og idéen om at europeisk integrasjon drives av medlemslandenes interesser og handlinger (Cini 2010: 87). Intergovernmentalisme baserer seg på klassiske teorier innen internasjonal politikk, og særlig realistiske og neorealistiske analyser av mellomstatlige forhandlinger. Realismen tar utgangspunkt i statene som nøkkelaktører i internasjonal politikk og at politiske relasjoner statene imellom kanaliseres gjennom nasjonale regjeringer. Neorealismen anser regimer som arenaer for forhandlinger, der utfallet avgjøres av fordelingen av makt innad i regimet, det vil si hvor mye makt stat a besitter i forhold til stat b og c (Rosamond 2000: 132). Sentralt i den intergovernmentale tilnærmingen står idéen om statens suverenitet. Ikke bare anses medlemslandene for å være de viktigste aktørene. De greier også å involvere seg i europeisk samarbeid uten å avgi suverenitet, noe som betyr at statene beholder kontroll i integrasjonsprosessen. Samarbeidet innebærer på den måten kun en deling eller en delegering av suverenitet, det vil si en overføring av enkelte funksjoner til overnasjonale institusjoner for å gjøre samarbeidet mer effektivt (Cini 2010: 89-90). I den grad overnasjonale institusjoner opprettes, er de kun et resultat av statenes egne ønsker, tjener utelukkende deres behov og har ingen egen makt utover den de er tildelt av medlemslandene. Denne tilnærmingen sier ikke at stater avgjør hver eneste detalj i beslutningsprosessen, men at politikken generelle retning er under statlig kontroll (Hooghe og Marks 2001: 2).

Alt i alt reflekterer EUs beslutninger, ifølge den intergovernmentale tilnærmingen, den laveste nevneren som er akseptabel for alle medlemslandene. Selv om politikken utformes i et konsensusbasert fellesskap, trenger de ikke å akseptere politikk som de mener er uakseptabel, ettersom beslutninger som berører medlemslandenes vitale spørsmål tas med enstemmighet og hvert land dermed har mulighet til å nedlegge veto. Dette tillater statene å ha full kontroll over politikken utfall (Hooghe og Marks 2001: 3). Integrasjonen analyseres som resultatet av tre prosesser. Først utformes medlemslandenes preferanser som et resultat av ulike økonomiske og politiske interesser på nasjonalt nivå. Deretter fremmes de som enhetlige nasjonale posisjoner i mellomstatlige forhandlinger (Pollack 2005: 18). I forhandlingene forstås hver enkelt stat som en enhetlig aktør der deres mål er å få oppfylt flest mulig av sine interesser. For-

handlingene formes av en asymmetrisk gjensidig avhengighet som er med på å bestemme forhandlingsposisjonen til hvert enkelt medlemsland (Moravcsik 1998: 7). Med det menes at medlemslandene kan være avhengig av hverandre, men land A er mer avhengig av land B enn motsatt. Til slutt forhandles det om institusjonelle løsninger som kan implementere og ivareta beslutningene. De overnasjonale institusjonene anses som den mest egnede måten for å effektivisere samarbeidet, redusere transaksjonskostnadene og sikre at avtalene overholdes (Pollack 2005: 18). EU anses å være et mellomstatlig organ hvor statene samarbeider for å oppnå felles økonomiske gevinster. Moravcsik hevdet at det er statenes preferanser som er det avgjørende for et slikt samarbeid, og at avgjørelsene som tas i de overnasjonale institusjonene kun er et resultat av de nasjonale interessene. Integrasjonen kan slik sies å bli drevet fremover gjennom nasjonale politiske ledes rasjonelle valg (Cini 2010: 96-97). I lys av den intergovernmentale tilnærmingen kan EU dermed forstås som et mellomstatlig regime, opprettet av rasjonelle stater for å regulere gjensidig økonomisk avhengighet.

Den sterkeste kritikken mot intergovernmentalismen er at teorien er for sterkt fokusert på kost-nytte-analyser, og ikke hensyntar at institusjoner har innflytelse og skaper kontinuitet. Annen kritikk er at intergovernmentalismen er grunnleggende basert på en rasjonalistisk forståelse, selv om alt som skjer er ikke alltid rasjonelt. I tillegg er de overnasjonale aktørene utelatt som samhandlingsparter.

EØS-avtalen er en avtale mellom stater som mener de har felles nytte av å samarbeide. Slike avtaler/samarbeid kan bare eksistere så lenge de ulike statene ønsker det og har utbytte av det. Drivkreftene er statene, de delegerer makt slik at samarbeidet kan fortsette og de overvåker om samarbeidet gir utbytte. Så langt er Norge fornøyd med EØS-samarbeidet, til tross for et demokratisk underskudd. Dette er da også en av hovedkonklusjonene i NOU 2012:2: «*Norges deltakelse i EUs indre marked gjennom EØS-avtalen har hatt en positiv effekt både på grensekryssende økonomisk aktivitet (handel, investeringer, arbeidsvandring), og på nasjonaløkonomisk regulering og næringspolitikk. Gjennom snart tjue år har avtalen bidratt til økonomisk vekst, økt sysselsetting og økt kjøpekraft. Sammenlignet med de direkte og indirekte samfunnsøkonomiske fordelene av EØS-avtalen er kostnadene ved avtalen begrenset.*»

3.2.3 Institusjonalisme

Institusjonalisme, slik det er beskrevet av Vanebo og Malterud (2009), søker gjennom bruk av ulike forklaringer å slå sammen neofunksjonalisme og intergovernmentalisme ved å fokusere på institusjonenes roller. Eller for å være mer nøyaktig; den forklarer hvordan institusjoner brukes (eller misbrukes) av aktørene i sin kamp for å oppnå et best mulig resultat for dem. Denne teorien er basert på forutsetningen at institusjonene står sentralt siden de har innvirkning på både den politiske adferden og på det politiske utfallet. På mange måter summerer

institusjonene opp preferansene til aktørene og resultatene av forhandlingene mellom dem. Aktørene delegerer til institusjonene å sette politikken ut i livet. Institusjonene samler informasjon, bearbeider den og deretter gjennomfører de avtalte endringer. Fagområdet knyttet til institusjonell teori er svært omfattende, men i følge Hall og Taylor (1996) brukes det ofte tre perspektiver for å beskrive institusjonalisme knyttet til EUs integreringsprosess. Disse er historisk institusjonalisme, *rational choice*-institusjonalisme og sosiologisk institusjonalisme. Historisk institusjonalisme vektlegger betydningen av strukturer i politiske institusjoner, men nedtoner de funksjonelle argumentene som ser politiske utfall som svar på behov som oppstår i systemet. *Rational choice*-institusjonalister argumenterer for at regler og prosedyrer strukturerer informasjonen og mulighetsrommet, og at transaksjonskostnadene senkes ved å inngå avtaler. Sosiologisk institusjonalisme definerer institusjoner bredere enn de to andre perspektivene. De inkluderer ikke bare formelle regler og normer, men også symboler, kognitive kart og moralske standarder. Dermed brytes skillet mellom institusjoner og kultur ned.

Rammeverket for EUs lobbyregister kom i utgangspunktet fra EU-kommisjonen 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). EU-kommisjonen er ikke en like sterk institusjonell pådriver for et obligatorisk lobbyregister i dag. I følge Melting (2014) er kommisjonen en bremsekloss for sterk regulering, mens EU-parlamentet er en pådriver for sterkere regulering. Den institusjonelle uenigheten har forsinket utviklingen av EUs lobbyregister, selv om Europaparlamentet og Europakommisjonen har en inter-institusjonell avtale om et obligatorisk lobbyregister. En institusjon kan også defineres som et sett av regler som sikrer en forutsigbar og kontrollert atferd. Heywood (2007) definerer begrepet slik: «*A well-established body with a formal role and status; more broadly, a set of rules that ensure regular and predictable behavior, the rules of the game*» Også North (1989) ser på institusjoner som regler som fremmer og hemmer aktørenes adferd: «*Institutions are rules, enforcement characteristics of rules, and norms of behavior that structure repeated human interaction*».

EØS-avtalen er et eksempel på en institusjon. Hovedprinsippet i EØS-samarbeidet er at EFTA og EU utgjør to pilarer i samarbeidet. Det institusjonelle rammeverket for EØS-avtalen blir derfor omtalt som et to-pilar-system. Dette er en formalisert avtale som regulerer atferden til deltagerne og sikrer forutsigbarhet og stabilitet. Historisk institusjonalisme fremhever at de valgene som ble tatt da en organisasjon ble opprettet er med på å styre den videre utviklingen av organisasjonen. Slik har det utviklet seg en institusjonell robusthet over tid. Det antas at en form for stivhengighet fra tidligere tider kan prege EØS-komiteens syn på en rettsakt som etablerer et obligatorisk lobbyregister i EU, dersom det blir aktuelt å vurdere om lobbyregisteret er EØS-relevant.

4. EMPIRI

I dette kapittelet beskriver jeg empirien som er kildegrunnlaget for masteravhandlingen. Innledningsvis forklarer jeg i korte trekk hvordan EØS-avtalen, og rammene rundt dette avtaleverket, gir EU stor innflytelse på norsk politikk. Deretter presenterer jeg form og innhold i EUs lobbyregister, før jeg oppsummerer hovedtrekkene i Stortingets seks forsøk på å innføre et lobbyregister i Norge. Til slutt presenterer jeg datamaterialet jeg selv har samlet inn ved å intervju fem lobbyister i Brussel, og ved å gjennomføre en spørreundersøkelse blant alle representantene på Stortinget.

4.1 EUs innflytelse på norsk politikk

Norge er ikke medlem av EU, men påvirkes i stor grad av EUs politikk, særlig som følge av EØS-avtalen som er hovedfundamentet i Norges samarbeid med EU. Avtalen sikrer fri bevegelse for personer, varer, tjenester og kapital, og gir norske bedrifter adgang til et marked med 500 millioner mennesker. Norge samarbeider også med EU innen politikkområder som ikke omfattes av avtalen. Formelt sett gjelder det særlig Schengen-avtalen (justis- og politisamarbeid) og samarbeid om utenriks- og sikkerhetspolitikk. I tillegg er det utstrakt uformell kontakt. St.meld. nr. 23 (2005–2006) «*Om gjennomføring av europapolitikken*» er grunnlaget for regjeringens europapolitikk som bygger på EØS-avtalen. Meldingen gir regjeringen og forvaltningen et styringsredskap og munner ut i en handlingsplan for gjennomføringen av europapolitikken. Handlingsplanen trekker opp hovedmålsettinger for regjeringens arbeid og angår hele det norske samfunnet. Et sentralt element i handlingsplanen er et overordnet felles arbeidsprogram for EØS, justis- og innenrikssaker og utenriks og sikkerhetspolitikk. Arbeidsprogrammet inneholder en oversikt over viktige saker for Norge, samt prioriteringer og målsettinger. Det oppdateres jevnlig. I tillegg utarbeider UD og fagdepartementene strategiske planer for sitt arbeid overfor EU.

EU-samarbeidet er i stadig utvikling og utvides både i dybden og bredden. EU har gått fra å være et samarbeid mellom noen få vesteuropeiske stater til å omfatte 28 land per i dag. Den geografiske utvidelsen av EU til stadig flere land betyr blant annet at EØS-området blir utvidet. EU har videre gjennomgått store institusjonelle reformer, og ikke minst er Europaparlamentets rolle blitt styrket. I tillegg er «*det indre marked*», som EØS-avtalen er knyttet opp til, supplert med et tettere EU-samarbeid på det økonomiske området, samt justis- og innenrikspolitikk og utenrikspolitikk. EUs samarbeid på justis og innenriksområdet går i retning av et tettere samarbeid mellom politi og påtalemyndigheter, harmonisering av regelverk og en felles asyl- og innvandringspolitikk. Schengen-samarbeidet, som inngår i EUs justis- og innenrikssamarbeid, innebærer at deltakerlandene følger felles regelverk om visum og yttergrensekontroll. Norge er knyttet opp til EUs justis- og innenrikssamarbeid gjennom en rekke avtaler, herunder Schengen-tilknytningsavtalen.

4.1.1 Beslutningsprosessene i EU

Det er traktatene som bestemmer hvordan beslutninger skal tas i EU. Hver eneste nye EU-lov skal bygge på en bestemt artikkel i traktaten, noe som kalles lovgivningens rettsgrunnlag. Dette bestemmer hvilken lovgivningsprosedyre som skal følges. De fleste EU-lovene vedtas av Europaparlamentet og Ministerrådet i fellesskap. Den felles beslutnings-prosedyren ble innført med Maastricht-traktaten om Den Europeiske Union (1992), og ble utvidet og tilpasset med Amsterdam-traktaten (1999) for å gjøre den mer effektiv. Da Lisboa-traktaten trådte i kraft den 1. desember 2009 ble den under sitt nye navn «*EUs alminnelige lovgivningsprosedyre*» den viktigste lovgivningsprosedyren i EUs beslutningssystem. I tillegg brukes konsultasjon og samtykke på enkelte områder.

Under den alminnelige lovgivningsprosedyren har Europaparlamentet lovgivende makt på linje med Rådet. Kommisjonen sender lovforslag til behandling i begge institusjoner. Hvis Parlamentet og Rådet ikke blir enige etter to behandlinger av forslaget, blir det opprettet et forliksutvalg som består av et likt antall representanter fra Rådet og Parlamentet, i tillegg til representanter fra Kommisjonen. Når utvalget er kommet frem til enighet, sendes den godkjente teksten til Parlamentet og Rådet for en tredje behandling før den eventuelt endelig vedtas. Den alminnelige lovgivningsprosedyren brukes på de fleste områder, blant annet i saker som angår Det indre marked, etableringsrett, sysselsetting, tollsamarbeid, utdanning, kultur, helse, miljø, forskning og forbrukerspørsmål.

Konsultasjonsprosedyren blir brukt i saker som har å gjøre med unntak fra Det indre marked og konkurranseregler. Ved en konsultasjonsprosedyre sender Kommisjonen forslaget sitt både til Rådet og Parlamentet, men det er Rådet som offisielt ber om Parlamentets mening. Også andre instanser kan bli involvert, som for eksempel Den økonomiske og sosiale komité og Regionskomiteen. I hvert enkelt tilfelle kan Parlamentet enten godkjenne forslaget, forkaste det eller be om endringer. Hvis Parlamentet ber om endringer, må Kommisjonen ta stilling til disse. Hvis den godkjenner noen av endringene, sender den et nytt forslag til Rådet. Den endelige avgjørelsen ligger hos Rådet som enten kan vedta det eller komme med ytterligere endringer. Rådet kan bare endre Kommisjonens forslag ved et enstemmig vedtak.

Samtykke-prosedyren blir blant annet brukt i forbindelse med opptak av nye medlemsland, utmelding av unionen og i diskrimineringsspørsmål. Samtykke innebærer at Rådet må ha Parlamentets godkjenning for å kunne ta enkelte viktige beslutninger. Her gjelder nesten samme prosedyre som ved konsultasjon. Parlamentet kan godkjenne eller forkaste forslaget, men ikke endre det. En godkjenning krever absolutt flertall under avstemningen.

Prosesen hvor nye EU-regelverk blir utarbeidet kan deles inn i tre faser: utredningsfasen, beslutningsfasen og innlemmelsesfasen:

Utredningsfasen: Forarbeidet som blir utført i Europakommisjonen, frem til forslag til nytt lovverk blir forelagt Europaparlamentet og Rådet, kan defineres som utredningsfasen. I denne fasen undersøker kommisjonen de økonomiske, sosiale og miljømessige konsekvensene av det nye lovverket gjennom å utarbeide en konsekvensanalyse. I tillegg blir berørte aktører konsultert. Dette skjer gjennom åpne konsultasjonsprosesser, men også bilateralt gjennom dialog direkte mellom kommisjonen og berørte aktører. På kommisjonens nettsider finner du en oversikt over alle ferdigstilte konsekvensanalyser, og du finner også en oversikt over åpne konsultasjonsprosesser.

Beslutningsfasen: Når Europakommisjonen fremmer sitt lovforslag, blir forslaget sent til Europaparlamentet og Rådet for revisjon og forhandling. Lovforslaget går da inn i beslutningsfasen. Begge institusjonene kan foreslå endringsforslag til Kommisjonens forslag. Et lovforslag kan ikke bli vedtatt uten at begge de lovgivende organene aksepterer det endelige utfallet. Dette er kjernen i medbestemmelsesprosedyren.

Innlemmelsesfasen: I innlemmelsesfasen blir vedtatte EU-lovverk innlemmet i nasjonale lovverk. Når EU-institusjonene vedtar nye forordninger, blir disse automatisk likestilt med nasjonale lovverk og kan anvendes umiddelbart i de ulike medlemslandene. Saksgangen er annerledes for direktiver; her må nasjonale myndigheter innlemme lovverket i nasjonal lovverk innenfor en gitt tidsramme. Det er Europakommisjonens rolle å etterse at medlemslandene implementerer lovverket korrekt og innenfor gitte tidsrammer. Overfor Norge er det ESA som har denne rollen. Hvert år publiserer Europakommisjonen en rapport som gjør rede for de ulike landenes arbeid med å implementere EU-lovverkene.

I tillegg til å legge politiske føringer gjennom anbefalinger, initiativer og programmer, vedtar EU-institusjonene regelverk som er juridisk bindende for medlemslandene.

- Forordninger: EU-lover som anvendes direkte i medlemslandene. Idet en forordning blir vedtatt på EU-nivå, gjelder den altså som lov i medlemsstatene.
- Direktiver: EU-lover som bestemmer konkrete målsettinger, men der medlemslandene selv velger hvordan disse målene skal oppnås nasjonalt. Medlemsstatene vedtar egne nasjonale lover for å gjennomføre direktiver.
- Beslutninger: Gjelder i enkeltsaker og er bindende for dem de er rettet mot. Dette kan være både medlemsland, privatpersoner og virksomheter.
- Anbefalinger og uttalelser: Ikke bindende, men oppfordringer til dem de er rettet mot.

I denne avhandlingen er det mest relevant å fokusere på bindende regelverk fra EU i form av direktiver eller forordninger. Mens et direktiv fokuserer på endelig resultat, og gir medlemslandene frihet til selv å velge hvordan å oppnå dette resultatet, er en forordning direkte juridisk bindende for medlemslandene og må implementeres ord for ord.

4.2 EØS-avtalen

I følge NOU 2012:2 «*Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*» er EØS-avtalen den største og mest dyptgripende folkerettslige avtale Norge noen gang har inngått. Det er en multilateral avtale som i dag omfatter 31 land – de 28 EU-statene og de tre EFTA-statene Island, Liechtenstein og Norge. Sveits er også med i EFTA, men har valgt å stå utenfor EØS. «*Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet*» (EØS) dekker både tre av EFTA-statene og hele EU, og samtlige er «*EØS-stater*». EØS-avtalen ble forhandlet frem i 1990–91 og undertegnet i mai 1992. Den ble godkjent av Stortinget høsten 1992 og trådte i kraft 1. januar 1994. Da den ble fremforhandlet var det mellom sju EFTA-stater og tolv EU-stater. Da den først trådte i kraft var fem av EFTA-statene fortsatt med. Etter ett år gikk Finland, Sverige og Østerrike inn i EU, mens Liechtenstein kom inn i EØS. Fra 1995 har EFTA-pilaren i EØS bestått av Island, Liechtenstein og Norge, mens EU-pilaren gradvis er utvidet til 28 medlemsland.

Formålet med EØS-avtalen er å knytte EFTA-statene opp til deler av EU-samarbeidet, i første rekke alt som har med EUs indre marked å gjøre. Det er en tilknytningsavtale til en eksisterende organisasjon, og ikke en avtale som går ut på å utforme nye materielle regler mellom partene. Innholdet i avtalen er EU-rett, og de eneste reglene som er særskilt laget for EØS-avtalen er de som gjelder institusjoner og prosedyrer. For å få delta i EUs indre marked må EFTA-statene forplikte seg til å overta EU-retten og gjennomføre den på samme måte som i EU. Videre må EFTA-statene forplikte seg til løpende å utvikle avtalen i pakt med den underliggende EU-retten. Dette kommer til uttrykk ved at EØS skal være et «*dynamisk og ensartet*» samarbeid, som er et nøkkelbegrep for å forstå avtalen. For å sikre dette har avtalen egne institusjoner og prosedyrer for:

- Løpende overtakelse av nye relevante EU-rettsakter i EØS-avtalen
- Tilsyn og kontroll med at EFTA-statene gjennomfører og etterlever EU/EØS-retten på samme måte som i EU-statene

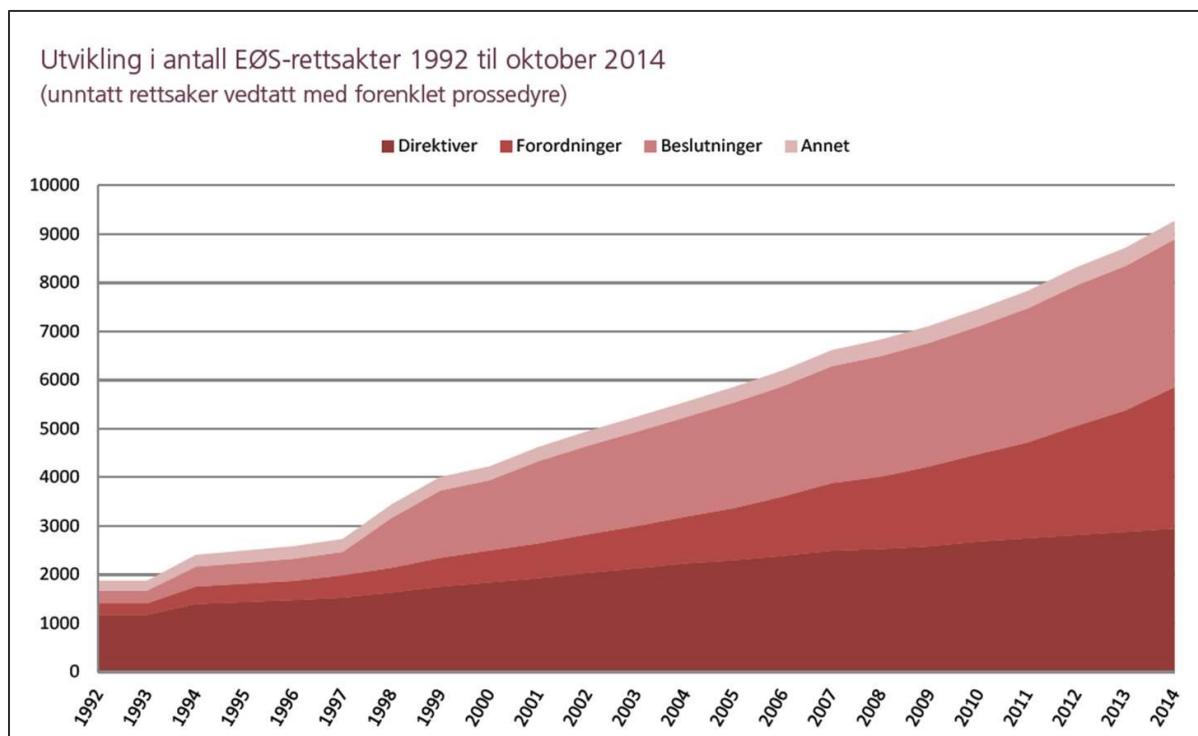
Disse to elementene er det særegne ved EØS-avtalen, og det som prinsipielt skiller den fra andre folkerettslige avtaler Norge har inngått, ved siden av at den er så mye mer omfattende.

EØS-avtalen gir som nevnt EFTA-landene adgang til EUs indre marked. Dette var EFTA-landenes hovedmål under forhandlingene og EØS-avtalen kan derfor materielt sies å ha vært en suksess. I dag er Norge, i følge Den europeiske unions delegasjon til Norge, EUs femte viktigste handelspartner etter USA, Kina, Russland og Sveits. EU er på sin side Norges vik-

stigste handelspartner. Handelsforbindelsene mellom Norge og EU er både nære og stabile. Rundt 80 prosent av den norske eksporten går til land i EU, og 65 prosent av varene Norge importerer er fra EU-land.

Institusjonelt er bildet imidlertid noe annerledes. I tillegg til adgang til markedet ønsket EFTA «gjensidig godkjenning av likeverdige lovgivning og felles beslutningsprosesser» (St.prp. nr. 100. (1991-1992)). Felles beslutningstaking ble aldri en realitet. Det eneste man oppnådde var deltakelse i ekspertkomiteer og medvirkning i form av at partene ikke skulle kunne påføres vedtak mot sin vilje (NOU 2012:2). Fordi det var viktig for begge parter å beholde egen autonomi er EØS-avtalen formelt en folkerettslig avtale, uten de overnasjonale trekkene som karakteriserer EU. Norge har altså ikke overført formell lovgivningskompetanse til EU. I realiteten innebærer likevel EØS-avtalen en betydelig overføring av suverenitet fra Norge til EU (Sejersted et al. 2011:88).

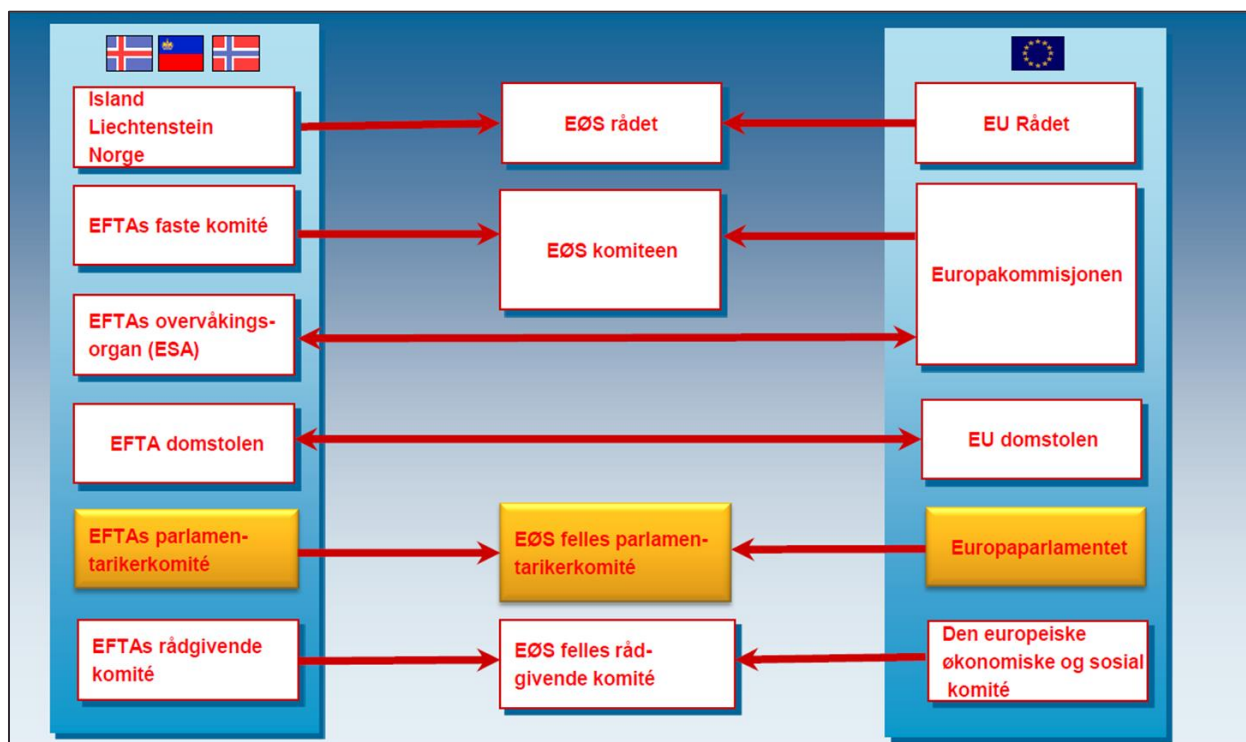
Tydligst vises dette i utviklingen i antall EØS-rettsakter fra 1992 til oktober 2014. Da Stortinget godkjente EØS-avtalen i 1992 inneholdt den 1875 rettsakter (direktiver, forordninger, beslutninger og anbefalinger). Nye 530 rettsakter kom til i 1994. Senere har mellom 200 og 400 rettsakter blitt innlemmet årlig. Totalt har det fram til nå blitt innlemmet ca. 10.000 rettsakter, hvorav omtrent halvparten er gjeldende. Mellom 70 og 80 prosent av disse er utfyllende regler til overordnede rettsakter. (Stortingsbiblioteket, 2014)



Tabell 2: Utvikling i antall EØS-rettsakter 1992-2014 (EFTA Sekretariatet, 2014)

Hovedforklaring på hvorfor det er blitt slik er at EU gradvis har gjennomgått store endringer siden inngåelsen av EØS-avtalen. Et EU med 28 medlemsland betyr ikke minst et langt mer sammensatt og heterogent EU enn det EU, med tolv medlemsland, vi forhandlet EØS-avtalen med tidlig på 90-tallet. I tillegg har det skjedd store institusjonelle endringer i EU, og da særlig når det gjelder Europaparlamentets rolle. Fra å være et konsultativt organ da EØS-avtalen ble forhandlet, er Europaparlamentet i dag sidestilt med Rådet som lovgivende organ. I tillegg fjernet Lisboa-traktaten det traktatmessige skillet mellom det indre marked, som EØS-avtalen er knyttet opp til, og det øvrige EU-samarbeidet. EU utvikler i økende grad sin politikk på tvers av den tidligere søyledelingen. EØS-avtalens virkeområde er dermed mindre tydelig og avklaring av hva som faller innenfor og utenfor avtalen har blitt en økende utfordring. Økt bruk av sektorovergrepene betyr videre at beslutningsprosessene i EU er blitt mer uoversiktlige og kompliserte å følge fra norsk side. Beslutningsprosessene går også raskere i mange saker.

4.2.1 EØS beslutningsstruktur



Tabell 3. Topilarsystemet i EØS (Kilde: Stortinget.no)

EØS-avtalen er bygget opp i et topilarsystem: EUs institusjoner utgjør den ene pilaren, EFTAs institusjoner den andre. De sentrale EU-institusjonene er Det europeiske råd, Europakommisjonen, Europaparlamentet og EU-domstolen. EØS-avtalen gir ikke Norge stemmerett i EUs besluttede organer, men Norge er representert gjennom EFTA-pilaren. Under EFTA-pilaren er det de to institusjonene ESA (EFTAs overvåkingsorgan) og EFTA-domstolen som er de mest sentrale. Mellom de to pilarene er det fire fellesorganer. Disse organene er regulert i avtalens hoveddel art. 89 til 96 og består av EØS-rådet, EØS-komiteen, Parlamentarikerkomiteen og Den konsultative komiteen.

EØS-rådet er det øverste politiske organet og skal sørge for «den politiske fremdrift» (art. 89-1) samt ta opp problemer som ikke er løst på lavere nivå (art. 89-2). Mens EØS/EFTA-landene som regel sender utenriksministre til møter i EØS-rådet har det vært vanskeligere å få EU-siden til å møte fra høyt nok nivå. Det sentrale beslutningsorganet i EØS-avtalen er *EØS-komiteen*. Det er her det etter art. 102 avgjøres at rettsakter fra EU formelt blir en del av EØS-retten og dermed skal innføres i EØS/EFTA-land. I tillegg til disse to organene er det to faste, rådgivende komiteer i EØS-samarbeidet; *Parlamentarikerkomiteen* som består av til sammen 24 parlamentarikere, og *Den konsultative komiteen* som består av representanter fra arbeidslivets parter. De spiller begge en beskjeden rolle. EØS-organene er samarbeidsorganer, altså ikke institusjoner med egne sekretariat, kun møteplasser for EU- og EFTA-representanter.

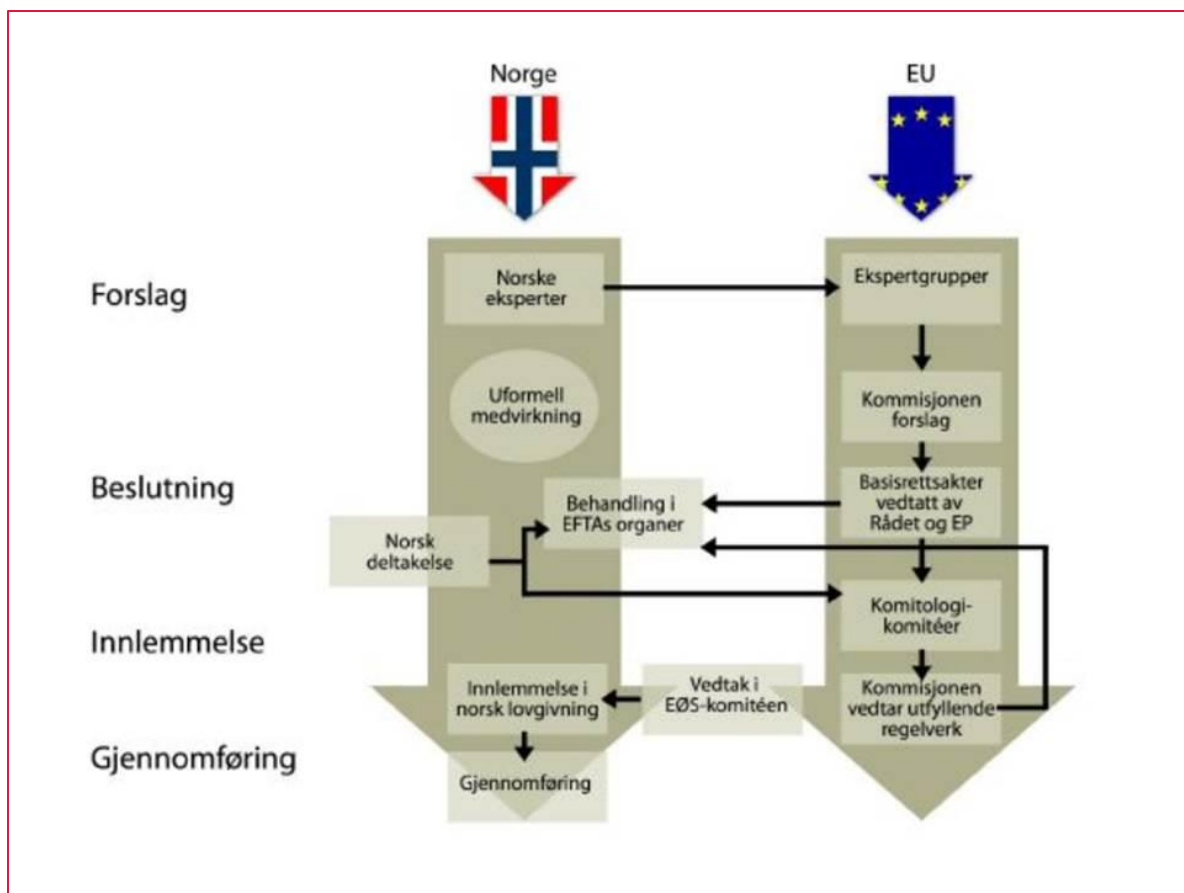
I forhandlinger med EU opptrer EØS/EFTA-landene som en blokk og de er derfor etter avtalen nødt til å koordinere sine synspunkter på forhånd (Gjems-Onstad 2000:28). Det er derfor i EFTA-pilaren etablert et sett organer som sikrer jevnlig kontakt mellom Norge, Island og Liechtenstein. Hvert EØS-organ har et tilsvarende organ i EFTA-pilaren der representanter fra EFTA-landene møtes i forkant av møtene med EU. *EFTAs faste komité* er det viktigste organet i den forbindelse. Her møtes utenriksministrene i EØS/EFTA-landene for å avklare sine synspunkter i forkant av EØS-rådets og EØS-komiteens møter. Videre har man *EFTAs parlamentarikerkomité* og *EFTAs konsultative komité*. I tillegg til å være forberedende organer før møter med EU tar også disse to siste organene opp rene EFTA-spørsmål og har derfor en tettere møteplan enn de andre EFTA-organene (Sejersted et al. 2011:146).

De to siste organene i EFTA-pilaren er egne institusjoner med faste representanter og tjenestemenn: *EFTAs Overvåkingsorgan (ESA)* og *EFTA-domstolen*. EFTA-statene skulle etter avtalen opprette et uavhengig overvåkingsorgan (art. 108-1). ESA har innenfor konkurransepolitikk blitt tildelt mange av de samme oppgaver som Kommisjonen har i EU og man har dermed frasagt seg noe formell makt på dette området (Sejersted 1997:44). ESA kontrollerer at EFTA-landene gjennomfører reglene i EØS-avtalen. Ved regelbrudd kan ESA reise sak mot et EFTA-land i EFTA-domstolen.

Hvordan nye rettsakter går fra EU til Norge gjennom EØS-avtalen er fastsatt i avtalens del VII, kap.2. Prosessen er delt i tre trinn: Først vedtas en forordning eller et direktiv i EU, deretter tas det inn i EØS-avtalen som en folkerettslig forpliktelse og til slutt gjennomføres det i norsk rett av norsk lovgiver. Det er to muligheter for gjennomføring av EØS-komiteens vedtak i norsk rett, avhengig av hvilke konsekvenser den aktuelle rettsakten vil ha for Norge. En første mulighet er at man må innhente Stortingets samtykke. Dette gjelder saker som krever norsk lov- eller budsjettendring eller hvis saken anses som *særlig viktig* (Jf. Grunnlovens § 26). Det ansvarlige departement må da fremlegge en såkalt samtykkeproposisjon for Stortinget i forbindelse med beslutningen i EØS-komiteen. Dette skjer vanligvis i etterkant av at ved-

taket er fattet i EØS-komiteen men kan også i noen tilfeller skje i forkant av EØS-komiteens møte (Skogen 2009). I tillegg må det ansvarlige departementet legge frem en stortingsproposisjon med forslag om nødvendig gjennomføringsvedtak, det vil si forslag om ny lov eller lovendring. Det kan også være påkrevd med budsjettvedtak fra Stortinget, noe som kan komme alene eller i tillegg til lov/forskriftsvedtak. Proposisjonene behandles i komité og vedtas i plenum. Det er sjelden mye politisk debatt rundt disse avgjørelsene (Utenriksdepartementet 2012).

En annen mulighet er at rettsakten innføres som forskrift til en allerede eksisterende lov. Forskriftsendringer krever ikke Stortingets samtykke, med mindre de krever budsjettvedtak, og vedtas ved kongelig resolusjon eller av et departement. Dette er i følge Grunnlovens § 26 aktuelt der det gjelder saker av *viktighet* som ikke anses å «*gripe vesentlig inn i norsk handlingsfrihet*». De fleste EØS-rettsakter gjennomføres som forskrift i Norge.



Tabell 4: Illustrasjon av prosessen i EU og EØS/EFTA (Norge) fra utforming av forslag til gjennomføring av vedtak i EU og EØS. (Kilde: www.regjeringen.no)

Videre er det to metoder for å gjennomføre EØS-rett i norsk rett: inkorporering og transformasjon (Bull 1992:596). Avtalens hoveddel og forordningene er gjennomført ved *inkorporering* som vil si at de tas inn som de er. Man vedtar én enkelt norsk paragraf som henviser til den opprinnelige lovteksten og fastslår at den skal gjelde som norsk rett. Denne paragrafen

kalles gjennomføringsloven. Deretter er forordningene tatt inn i sin helhet, noe som gjør at de skiller seg fra vanlige norske lover i form og språk. De fleste direktiver er tatt inn i norsk rett ved *transformasjon*, på lov- eller forskriftsnivå. Det vil si at de omskrives slik at de får form og utseende som norsk lovtekst. De blir dermed en mer naturlig del av norsk rett, men gjengivelse kan samtidig gå utover nøyaktigheten.

Norsk utenrikspolitikk er i utgangspunktet regjeringens ansvarsområde, men Stortinget har over tid blitt en mer sentral aktør i EU/EØS-arbeidet, og er involvert på to hovedmåter:

- Gjennom Europautvalget er Stortinget rådgivende organ for regjeringen i aktuelle EU/EØS-spørsmål.
- Saker fra EU som er EØS-relevante, og som innebærer norske lovendringer, fremtidige budsjettmessige konsekvenser eller er av særlig viktighet, skal behandles av Stortinget.

Regjeringens kontakt med Stortinget i forbindelse med EØS-saker skal gå gjennom Europautvalget. Fra Stortingets side består Europautvalget av representantene i utenrikskomiteen og de som er medlem i Stortingets EFTA/EØS-delegasjon. Andre fagkomiteer kan bli innkalt ved behov, og de senere årene har Stortingets 12 fagkomiteer fått en viktigere rolle i EU/EØS-arbeidet. Komiteene har rett til å følge EU/EØS-saker som faller innenfor deres arbeidsområde. De har anledning til å stille skriftlige spørsmål om EU/EØS-saker til statsråden med fagansvar for saken. Komiteene har dessuten anledning til å avgi uttalelser til Europautvalget dersom det er flertall for det i komiteen. Fra Regjeringens side deltar utenriksministeren og eventuelt andre statsråder ved behov. Lederen av utenrikskomiteen leder Europautvalget. Europautvalget behandler hovedsakelig EU-rettsakter (direktiver og forordninger) som skal opp til behandling i EØS-komiteen. Regjeringen legger frem de aktuelle sakene. Medlemmene av utvalget kommer med råd om hvilket standpunkt regjeringen bør ta, men det er opp til regjeringen å ta en endelig beslutning på Norges vegne. Regjeringen er ikke forpliktet til å følge utvalgets råd, men er gjennom parlamentarismen avhengig av Stortingets tillit. Møtene i Europautvalget er lukket, dersom ikke annet er bestemt. Referat fra et møte offentliggjøres etter møtets slutt, med unntak av de deler som er unntatt offentlighet. Ett år etter møtet offentliggjøres referatet i sin helhet. Av de 327 vedtakene som ble presentert for Stortingets Europautvalg i 2011, var det kun 14 rettsakter som krevde lov eller forskriftsendring og dermed måtte fremlegges for Stortinget for samtykke etter § 26 annet ledd (NOU 2012:2). Samlet i perioden 1991-2011 antar Europautredningen at godt under ti prosent av de nye rettsaktene som Norge forpliktet seg til å overta ble fremlagt for Stortinget til samtykke. I følge Jervell (2002:95) skyldes den lave andelen at innholdet i rettsaktene er teknisk og detaljpreget og at det derfor er naturlig å bruke forskriftsformen i norsk lov. Europautredningen mener heller ikke at dette funnet er særlig overraskende.

Ifølge EØS-avtalens artikkel 102 skal EØS-komiteen endre avtalens vedlegg slik at de er i overensstemmelse med ny lovgivning i EU, *så raskt som mulig*. Målet med denne artikkelen er at implementering skal skje mest mulig simultant i EU- og EFTA-land (Gjems-Onstad 2000:171). Simultanitet er viktig for å sikre like konkurransevilkår, noe norske bedrifter som eksporterer til det europeiske markedet er helt avhengige av. Dersom nye rettsaker blir gjeldende i EU og ikke i Norge kan det få konkurransevridende effekter. Selv om simultanitet er et uttalt mål gjennom EØS-avtalen og viktig for aktører i både EU og Norge, har det vært vanskelig for EØS-komiteen å imøtekomme denne forventningen. I følge Sletnes (2014) har *EFTAs overvåkningsorgan ESA* de to siste årene sendt et rekordhøyt antall saker til EFTA-domstolen på grunn av manglende eller uriktig gjennomføring av EØS-forpliktelsene i Island og Norge. I samme periode har ESA åpnet hundrevis at såkalte traktatbruddsaker. *De fleste har funnet sin løsning før sakene settes på spissen og sendes til domstolen*. Men på toppen av dette er det et etterslep av om lag 500 rettsaker som ennå ikke er blitt gjort til del av EØS-avtalen selv om det er gått mange år siden de ble vedtatt i EU. Ifølge Sejersted (1997:49) kommer ikke dette av politiske utfordringer men av praktiske og prosedyremessige vanskeligheter. Først og fremst møtes EØS-komiteen kun en gang i måneden, noe som resulterer i lite tid og stor arbeidsmengde på hvert møte. Det er dessuten et problem at EØS-avtalen er nedprioritet i Kommisjonen. Denne nedprioriteringen kan medføre manglende oversettelser og andre tekniske problemer. Resultatet er at den rettslige utviklingen i EØS/EFTA-landene ofte henger et par hakk etter den i EU-landene.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å la ESA, og i siste instans EFTA-domstolen, påse at norske myndigheter og virksomheter overholder avtalen. Norge har ikke mulighet til å nedlegge veto overfor EU, altså stoppe en bestemmelse i EU, men det er opp til Stortinget og regjeringen å avgjøre hvorvidt Norge skal godta de regelendringer som kommer. Dette kalles reservasjonsretten. Norge har per dags dato ikke benyttet seg av denne. ESA passer på at Norge følger de bestemmelsene Norge har gitt sin tilslutning til. Norge har ved flere anledninger blitt klaget inn til ESA og fått dom mot seg i EFTA-domstolen, for eksempel når det gjelder differensiert arbeidsgiveravgift og hjemfallsretten. En dom i EFTA-domstolen kan ikke ankes. EFTA-domstolen har ingen sanksjonsmuligheter overfor EØS-landene, men en eventuell dom setter landene overfor følgende alternativer: Forhandle frem nye bestemmelser i EØS-avtalen, tilpasse nasjonalt lovverk etter dommen eller si opp EØS-avtalen.

Denne avhandlingen forsøker å belyse hvorfor et lobbyregister ala EUs lobbyregister ikke er relevant for EØS-samarbeidet, selv om det er akseptabelt for flere norske norske aktører. For å vurdere dette er det flere forutsetninger som må på plass. For det første må Europaparlamentet og Europakommisjonen bli enige om en tolkning av EU-traktaten som hjemler innførselen av et obligatorisk lobbyregister. Deretter må det gjøres en vurdering av rettsaktens tilknytning

til EØS-avtalens saklige virkeområde. Her legges avtalens samlede bestemmelser og intensjoner til grunn. Det inkluderer spesielt følgende faktorer:

- Om rettsakten tematisk faller innenfor de områdene som er referert i EØS-avtalens hoveddel, protokoller og vedlegg.
- Om det gis regler av betydning for fri bevegelighet og fri konkurranse over landegrensene, og om markedsaktørene pålegges plikter som får økonomiske konsekvenser.
- Rettsaktens formål, det vil si om formålet gjelder områder som har betydning for gjennomføringen av det indre marked, eller om formålet er samarbeid ut over dette.
- Om rettsakten er en endring, oppfølging eller suppleringsregelverk som er innlemmet i EØS-avtalen, eller om beslektet regelverk er innlemmet i EØS.
- Forutsetningene som ble lagt til grunn av Stortinget ved Norges tilslutning til EØS-avtalen i 1993, slik disse fremgår av St.prp. nr. 100 (1991-92).

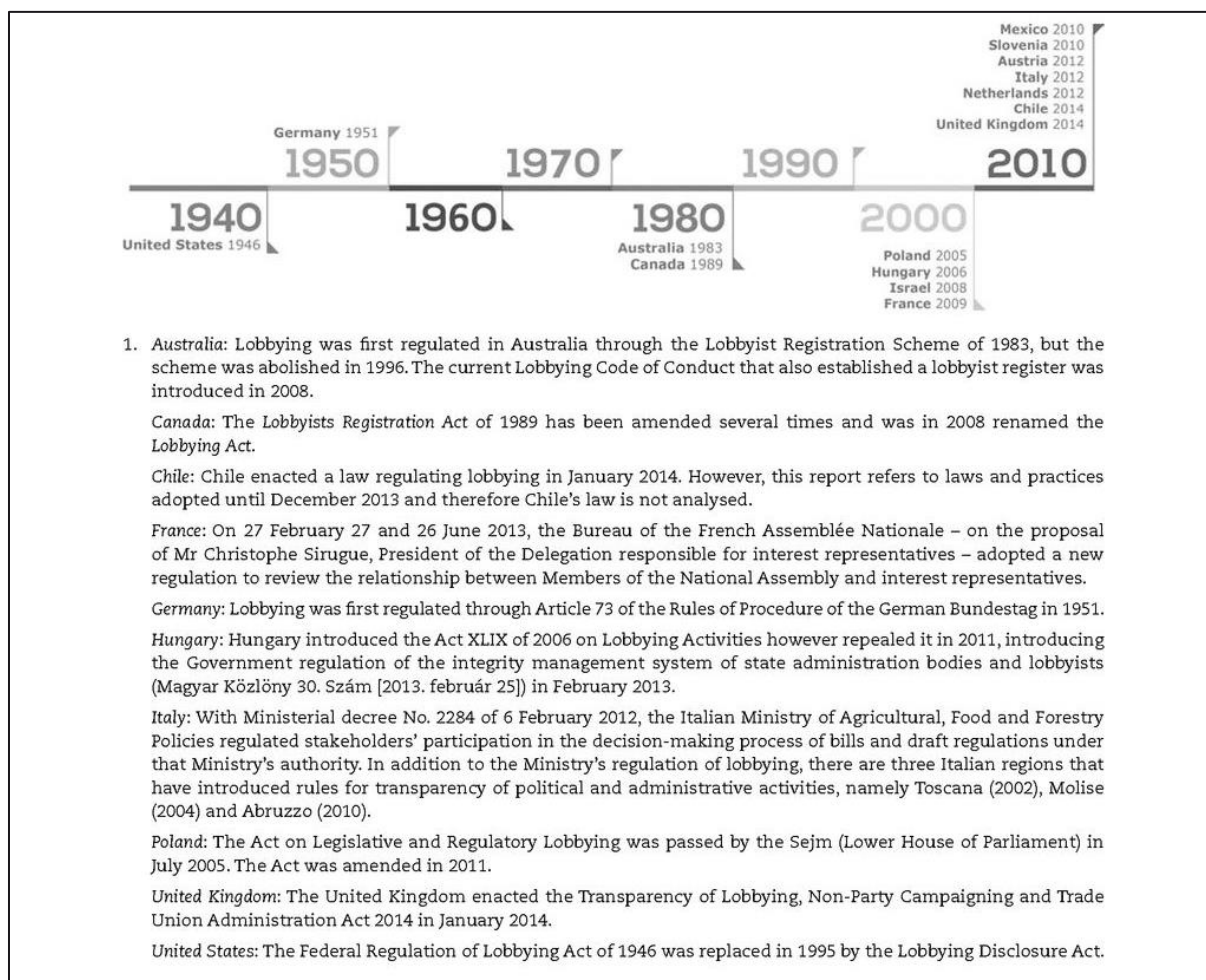
Det kan også være relevant å se hen til rettsaktens hjemmelsgrunnlag. Dette vil kunne gi en indikasjon på hvilket formål rettsakten anses å ha, samt i enkelte tilfeller også dens innvirkning på det indre marked. Dette gjelder for eksempel der rettsakten er hjemlet i artikkel 114 TEUV om det indre marked. En vurdering av om et framtidig obligatorisk gjøres lobbyregister i EU er EØS-relevant gjøres i oppgavens analysedel.

4.3 Lobbyvirksomhet og regulering

Når det gjelder regulering av lobbyister og lobbyaktiviteter mener man som oftest regler. I følge en analyse gjort av Kommunikasjonsforeningen (Grytten, 2014) har noen land, som for eksempel i USA, nedfelt reglene i et lovverk som lobbyister og lobbyaktører må følge. Det er ikke bare frivillige og selvregulerende retningslinjer man følger, men regler som må følges for i det hele tatt å få tilgang til fysisk å møte politikere og myndighetspersoner på stortinget/parlamentet. Vanlige eksempler på slike regler er:

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

Hensikten med disse reglene er å sikre åpenhet, transparens og fri konkurranse, og å unngå interessekonflikter, korrupsjon og ulovlig påvirkning av beslutnings- og lovgivningsprosesser. Viktigheten av regulering av lobbyvirksomhet har blitt reist av flere ledende globale institusjoner, som Transparency International og OECD. Sistnevnte har blant annet ved flere anledninger etterspurt økt åpenhet og integritet innenfor lobbyarbeid, og uttalte i 2010 at regulering av dette gjennom eksempelvis nasjonale lobbyregistre, vil bidra til «mer åpne samfunn og en jevn og balansert konkurransearena for bedrifter og interessentgrupper som søker å utvikle den politikken som skal føres.» (OECD, 2010). Tanken er at regulering av lobbyvirksomhet skal bidra til å ansvarliggjøre politikere gjennom det økte fokuset og søkelyset som blir satt på lobbyarbeid gjennom blant annet et lobbyregister. Selve åpenheten fungerer som en garantist for ansvarliggjøring av både avsender og mottaker, og bidrar til å avdekke interessekonflikter. I forlengelsen vil altså regulering av lobbyarbeid sørge for at politikere, byråkrater og myndighetspersoner fatter bedre og mer gjennomtenkte beslutninger, og vedtar mer gjennomarbeidede lover.



Tabell 5: Samlet oversikt over OECD-land som innført lobbyregulering og etiske retningslinjer (OECD, 2014)

I følge oversikten til OECD (figur 5) er det allerede flere land i Europa som har innført en eller annen form for lobbyregulering: England i 2014; Italia i 2012; Nederland i 2012; Østerrike i 2012; Slovenia i 2010; Frankrike i 2009; Makedonia i 2008; Ungarn i 2006 (men opphevet i 2011); Polen i 2005; Italia i to større regioner (Consiglio regionale della Toscana og Regione Molise) i 2004; Litauen i 2001; Georgia i 1998; Tyskland allerede i 1951 (endret i 1975 og 1980). I Canada er det innført lobbyregulering i seks av ti provinser, og i USA er det lobbyregulering i alle de 50 delstatene. Flere Europeiske land overveier å innføre et lobbyregister, og de som har kommet lengst i arbeidet ser ut å være Kroatia, Danmark, Tsjekkia, Irland, Montenegro, Serbia og Ukraina (Grytten, 2014)

4.3.1 EUs lobbyregister

EU-institusjonene samhandler med et bredt spekter av grupper og organisasjoner som representerer spesifikke interesser. Dette blir sett på som en legitim og nødvendig del av beslutningsprosessen for å sørge for at EUs politikk reflekterer borgernes reelle behov. Siden beslutninger tatt av EU påvirker rundt regnet 500 millioner av europeiske borgere er det derfor mange aktører som er interessert i å drive med lobbyvirksomhet. Etableringen av EUs lobbyregister i 2011 hadde sammenheng med en politisk kontekst der EUs institusjoner var preget av manglende legitimitet og stadig økende avstand til befolkningen. Selv om det ikke hadde direkte sammenheng avslørte også avisen Sunday Times kort tid før åpningen av lobbyregisteret at fire parlamentarikere var 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, førte blant annet til at den tidligere slovenske MEP Zoran Thaler ble dømt til to og et halvt år i fengsel (EurActiv, 2014).

Med dette som utgangspunkt ble lobbyregisteret ansett som et virkemiddel for å gi beslutningsprosesser økt transparens, noe som igjen skulle bedre EUs legitimitet og motvirke det demokratiske underskuddet (Greenwood & Dreger, 2013; Holman & Luneburg, 2012). EUs lobbyregister har vokst betraktelig siden det trådte i kraft i juni 2011. Registret har nå rundt 6000 oppføringer, som utgjør anslagsvis 75 % av Brussels representanter fra næringslivet og 60 % av frivillige organisasjoner (Greenwood & Dreger, 2013). Tallene indikerer at det er ca.30.000 lobbyister i Brussel. Et søk i februar 2015 viser at det er registrert 49 norske bedrifter og organisasjoner i EUs lobbyregister. (Vedlegg 8.4)

EUs lobbyregister er i følge egen nettside etablert for å gi svar på spørsmål som: Hvilke interesser som blir representert på EU-nivå? Hvem som representerer disse interessene, og hvem de opptrer på vegne av og hvor store budsjetter disse interessene bruker på lobbyisme? Registret er en viktig del av EU-institusjonenes åpenhet om sine relasjoner med organisasjoner

og selvstendig næringsdrivende personer involvert i EUs politikkutforming, beslutninger eller gjennomføringen av politikken. Registrering er frivillig og opplysningene i registeret er levert av de registrerte organisasjonene selv. Registeret forvaltes av et sekretariat, «Joint Transparency Register Secretariat (JTRS)», bestående av ansatte fra parlamentet og Kommisjonen. Sekretariatet overvåker kvaliteten på registerets innhold og forbeholder seg retten til å bestri- de registreringen av en enhet i registeret hvis det er ingen grunn for at det skal vises der. Det samme gjelder dersom erklæringene er formulert på en slik måte at de er tydelig utformet for å fremme vedkommende organisasjon eller hvis de inneholder umotivert uttalelser som ikke støttes av fakta. EUs lobbyregister er inndelt i følgende undergrupper:

- I - Professional consultancies/law firms/self-employed consultants
- II - In-house lobbyists and trade/business/professional associations
- III - Non-governmental organisations
- IV - Think tanks, research and academic institutions
- V - Organisations representing churches and religious communities
- VI - Organisations representing local, regional and municipal authorities, other public or mixed entities, etc.

Det juridiske grunnlaget for EUs lobbyregister er en bindende inter-institusjonell avtale mellom Europaparlamentet og Europakommisjonen (Eur-Lex, 2014). Med utgangspunkt i avtalen har «*Joint Transparency Register Secretariat*» laget retningslinjer som fastsetter regler og prinsipper knyttet til et felles, insentivbasert lobbyregister, en felles adferdskodeks som lobbyistene samtykker til ved registrering, samt et fellessekretariat som er ansvarlig for å overvåke og drifte registeret (JTRS, 2015).

Som nevnt innledningsvis må rettsgrunnlaget for EUs lobbyregister være EØS-relevant og akseptabelt av EØS-komiteen for å bli en EØS-rettsakt. Det er det ikke. Lobbyregistret er basert på en inter-institusjonell avtale og ikke merket som «*Text with EEA relevance*». Det blir derfor ikke aktuelt å vurdere registret som EØS-relevant og akseptabelt av EØS-komiteen, rett og slett fordi problemstillingen ikke lander på bordet til EØS-komiteen. Dette er også begrunnelsen for påstanden i første del av forskningsspørsmålet – om *hvorfor EU's lobbyregister ikke er relevant for EØS-samarbeidet*. Det som gjenstår er å finne svar på er om det likevel *er akseptabelt for Norge*. Dette kommer jeg nærmere inn på i analyse-kapittelet.

4.4 Stortingets holdning til regulering av lobbyvirksomhet

Regulering av lobbyvirksomhet har vært tema på Stortinget flere ganger. Siden 1996 har seks forslag, alle fremmet av stortingsrepresentanter fra enten SV eller Venstre, vært oppe til de-

batt i Stortinget. En gjennomgang av stortingsdokumentene viser at samtlige av forslagene har blitt nedstemt, alle med lignende begrunnelser. Reguleringsordninger er angivelig for omfattende å innføre, og stortingsflertallet har ikke ansett regulering for å være nødvendig. Dessuten har flertallet på Stortinget argumentert for at reguleringsordninger vil hindre direkte kontakt mellom borgere og folkevalgte, og slik gjøre styringssystemet utilgjengelig for gjennomsnittsnordmannen. Tabell 6 er basert på Johannessen og Skjørestad (2008), Ervik (2012) og egen gjennomgang av referatet fra stortingsdebatten i 2014 gir følgende oversikt:

Oversikt over de seks reguleringsforslagene som er fremmet fra 1996 til 2014			
Forslag	Forslagsstiller	Forslag om	Resultat
Dokument nr. 8:113 (1995-96)	Kristin Halvorsen (SV)	Påby kommersielle lobbyister å opplyse om hvem oppdrags-giverne er.	Forkastet av stortingsflertallet.
Dokument nr. 8:31 (2000-2001)	Lars Sponheim (V) og Gunnar Kvassheim (V)	Mer åpenhet rundt komiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget	Forslaget om åpne høringer fikk gjennomslag, mens registrering ble forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
Dokument nr. 8:5 (2003-2004)	Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
Representantforslag nr. 32 (2007-2008)	Lars Sponheim (V), Gunnar Kvassheim (V) og Trine Skei Grande (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.	Flertallet, alle partiene unntatt Venstre, støtter ikke representantforslaget som de mener kan ha uheldige konsekvenser. En registreringsordning vil kunne være ressurskrevende og skape en høyere terskel mellom den enkelte borger og beslutningstakerne. Den vil heller ikke være en garanti for større åpenhet i forhold til lobbyisme på Stortinget.
Dokument 8:14 S (2009–2010)	Trine Skei Grande (V) og Borghild Tenden (V)	Registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.	Forkastet av stortingsflertallet i samsvar med presidentskapets innstilling.
Dokument 8:4 S (2013–2014)	Abid Q. Raja (V), Terje Breivik (V) og Pål Farstad (V)	Registreringsordning for dem som oppsøker Stortinget for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling, og for dem som oppsøker den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor for å påvirke regjeringen i saker som er til behandling.	Forslaget fikk ikke tilslutning, men ble støttet av Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

Tabell 6: Oversikt over reguleringsforslagene fra 1996 til 2014 (Kilde: Stortinget)

4.4.1 Forslagene om å regulere lobbyvirksomhet på Stortinget

Dokument nr. 8:113 (1995-96): Høsten 1996 la stortingsrepresentant Kristin Halvorsen (SV) fram et privat forslag som tok sikte på å påby kommersielle oppdragslobbyister og informasjonsrådgivere å opplyse om hvem deres oppdragsgivere var. Lovforslaget ble forkastet av et klart stortingsflertall etter liten offentlig debatt våren 1997. Forslaget var todelt. For det første ønsket SV å be regjeringen legge frem forslag om endringer av «*selskapslovgivningen med sikte på å pålegge selskaper hvor deler av, eller hele, virksomheten går ut på å gi råd til bedrifter, organisasjoner og offentlige myndigheter om kommunikasjon og myndighetskontakt full åpenhet om hvem som er deres oppdragsgivere*» i sine årsberetninger. Siden en slik opplysningsplikt ikke ville løse de politiske beslutningstakernes og journalisters daglige behov for ”å vite hvem de står overfor som lobbyister eller kilder”, skulle de nevnte selskapene også kunne pålegges ”å oppgi sine oppdragsgivere på direkte forespørsel”. Manglende åpenhet om slike forhold representerte etter SVs mening et demokratisk problem samt at ressurssterke grupper lettere kunne kjøpe seg disse tjenestene enn andre. Justiskomiteen ba om Justisdepartementets kommentarer før man behandlet saken. Daværende justisminister Anne Holt (Ap) stilte seg sterkt avvisende til forslaget siden reguleringsbehovet, etter hennes mening, manglet. I tillegg var de lovtekniske problemene store. For det første var det en rekke andre aktører enn de som var omtalt som ga råd, for eksempel advokater. For det andre var det uklart hvilke av informasjonsrådgivernes oppdrag som ville være underlagt opplysningsplikt. For det tredje var det bare aksjeselskaper som var pålagt å utarbeide årsberetning. Andre typer selskaper hadde ikke en slik plikt med mindre de oversteg 50 ansatte, mens enkeltmannsforetak aldri var pliktige. Med andre ord ville forslaget kunne kreve omfattende lovendringer. De prinsipielle og lovtekniske innvendingene mot en alminnelig opplysningsplikt i årsberetningene var tilstrekkelig til å legge denne delen av forslaget politisk dødt. I Innst. S. nr. 118 (1996-1997) går det fram at Justiskomiteens flertall – Ap, Høyre og Frp – avviste også den andre formen for opplysningsplikt på grunn av manglende «behov». Ett av argumentene mot forslaget knyttet seg til betenkeligheter ved å be regjeringen «*utarbeide regler som har som føremål å avgrense den informasjon og dei innspel Stortinget skal få*».

Dokument nr. 8:31 (2000-2001): Neste gang spørsmålet var til behandling på Stortinget, var våren 2001. Venstre-representantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim la frem et forslag om mer åpenhet omkring komiteenes arbeid og å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget. Mens forslaget om åpne høringer fikk fullstendig gjennomslag under behandlingen i presidentskapet og i dag er den klare hovedregelen etter Stortingets forretningsorden § 21 fjerde ledd, var det et enstemmig presidentskaps oppfatning at det var knyttet for store praktiske problemer til en registreringsordning tilsvarende den en hadde i Europaparlamentet og Kongressen i USA (Innst. S. nr. 284 for (2000-2001)). Især var det skillet mellom personer som opptre som lobbyister, og dem som oppsøker stortingsrepresentanter i egenkap av borgere og velgere, som skapte vanskeligheter. Det måtte være en klar forutsetning

for et nytt regelverk at det ikke ble skapt hindringer for slik direkte kontakt mellom borger og folkevalgt. Presidentskapet pekte også på at den nye åpenheten omkring hvem som deltar i høringene, og hva som skjedde på selve høringene, ville ivareta mange av de hensyn som forslagsstillerne søkte å beskytte gjennom en registreringsordning. Åpenheten synliggjorde interesse-organisasjoners og lobbyisters virksomhet overfor Stortinget slik at behovet for regulering forsvant. På bakgrunn av dette fant presidentskapet ikke grunn til å foreslå en ordning med registrering av dem som oppsøker Stortinget på vegne av en organisert interesse for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling.

Dokument nr. 8:5 (2003-2004): Høsten 2003 kom på nytt et forslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet på Stortinget, denne gangen foranlediget av et initiativ fra representantene Ågot Valle (SV) og Trine Skei Grande (V). Forslaget tok utgangspunkt i det paradoksale at mens Stortinget hadde vedtatt klare og omfattende regler både for offentlighet og innsyn i forvaltningen, gjaldt dette i langt mindre grad for det grunnlagsmaterialet Stortinget bygget på når det fattet sine beslutninger. Det ble videre pekt på lobbyvirksomhetens janusansikt. På den ene siden bidrar lobbyister med kunnskap og informasjon i viktige saker. En tett dialog mellom beslutningstakerne og dem beslutningene angår, ble ansett viktig fra et demokratisk perspektiv. På den annen side er det politiske systemet under stadig økende press av sterke profesjonsinteresser og tunge næringslivsaktører. Utstrakt lobbyisme gir størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser, på bekostning av andre viktige interesser, noe en anførte var et potensielt demokratisk problem. Åpenhet omkring hvem som er premissleverandører er nødvendig for å skape tillit til det politiske systemet. Igjen innstilte et flertall i presidentskapet, alle unntatt representanten Valle (SV), på avvisning, jfr. Innst. S. nr. 123 (2003-2004). Flertallet pekte på at opplysninger om hvem som møter til høring i komiteene, og i hvilke saker, blir offentlig tilgjengelige gjennom kunngjøringen av komitehøringer. Skriftlige henvendelser til Stortinget, herunder til komiteene, blir registrert i Stortingets journal, og journalinnføringene med tilhørende dokumenter er som hovedregel offentlig tilgjengelige etter reglene om dokumentoffentlighet for Stortinget. Det som etter dette ikke er offentlig tilgjengelig, er opplysninger om muntlige eller skriftlige henvendelser til stortingsrepresentantene, partigruppene og ansatte i gruppene. Selv om presidentskapets flertall var lydhørt, og for så vidt imøtekommende, overfor *intensjonene* bak initiativet, falt forslaget igjen på grunn av det man mente var manglende behov. Under debatten 11. mars 2004 uttalte stortingspresident Jørgen Kosmo (Ap) at utilbørlig eller aggressiv påvirkning fra pressgrupper ikke var et særlig uttalt problem på huset, og at ingen representanter – så vidt ham bekjent – opplevde seg regelmessig presset av ulike interessegrupper som kom til Stortinget for å gjøre sin mening kjent. (Johannessen og Skjørestad, 2008) Tvert imot, fortsatte han, var det hans inntrykk at stortingsrepresentantene og partiene ønsket velkommen borgere som på ulike måter ville komme til Stortinget for å gjøre sitt syn kjent. På denne bakgrunn kunne en registreringsordning få den utilsiktede, og uheldige, konsekvens at det rent faktisk

ville bidra til å heve terskelen for å oppsøke de folkevalgte i egenskap av velger, noe som ville være meget uheldig fra et demokratisk perspektiv. I tillegg ville det skape unødvendig byråkrati. I tråd med presidentskapets innstilling ble forslaget avvist etter knapp debatt.

Dokument nr. 8:32 (2007-2008): I desember 2007 la stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvassheim og Trine Skei Grande fra Venstre fram forslag om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor. I forslaget vises det innledningsvis til at Stortinget har vedtatt klare og omfattende regler for offentlighet og innsyn i forvaltningen. *«På et område går ikke regelverket langt nok i å ivareta åpenhet og innsyn. Det gjelder ulike former for lobbyvirksomhet, det vil si personer som på vegne av seg selv, en organisasjon eller klient oppsøker Stortinget eller departementene for politisk å påvirke en sak som er til behandling»*, heter det i forslaget. Det vises også til at møter mellom politikere og lobbyister er helt legitimt og at lobbyisme åpenbart har positive sider. Gjennom å bidra med sin kunnskap og sine innfallsvinkler til aktuelle politiske saker, kan lobbyister være en demokratisk viktig kilde til supplerende informasjon ut over det som opplyses i saksdokumenter. Et godt samspill mellom beslutningstakerne og dem beslutningene angår, er viktig i et levende demokrati. Det heter videre i forslaget at det politiske systemet under stadig økende press av sterke profesjonsinteresser, ulike former for organiserte særinteresser og maktkonsentrasjon i næringslivet. Utstrakt lobbyisme vil gi størst påvirkningskraft til økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser på bekostning av andre viktige interesser. Forslagsstillerne viser også til at flere andre land har systemer for registrering av lobbyister. *«Et offentlig tilgjengelig lobbyregister bør inneholde informasjon om hvem som er i kontakt med hvem, hvilken sak det gjelder, og hvem lobbyisten representerer. Forslagsstillerne mener dette er informasjon som bør være tilgjengelig for borgerne, både når det gjelder stortingsrepresentanter og den politiske ledelse i departementene, og på Statsministerens kontor»*, heter det i forslaget. *«Skillet mellom personer som opptrer som lobbyister og de som oppsøker stortingsrepresentanter som borger som ikke er ute etter å påvirke en spesiell sak, er ikke entydig. Det må være en klar forutsetning for nye lovregler at det ikke legges hindringer i veien for slik kontakt direkte mellom borger og folkevalgt. Både Europaparlamentet og Kongressen i USA har funnet fram til regler som ivaretar begge hensyn, og dette burde også være fullt mulig å løse i Norge»*, heter det. Også denne gangen ble forslaget avvist fordi man mente det kunne ha uheldige konsekvenser. *«En registreringsordning vil kunne være ressurskrevende og skape en høyere terskel mellom den enkelte borger og beslutningstakerne. Den vil heller ikke være en garanti for større åpenhet i forhold til lobbyisme på Stortinget»* heter det i oppsummeringen av vedtaket. (Innst. S. nr. 21 (2008-2009))

Dokument 8:14 S (2009–2010): Det femte forslaget om regulering kom i 2009, og ble fremmet av Borghild Tenden (V) og Trine Skei Grande (V). De ønsket registrering av dem som oppsøker Stortinget eller den politiske ledelsen i departementene og på Statsministerens kon-

tor, på vegne av seg selv eller andre for å påvirke i saker som er til behandling. Dette behovet begrunnet de med at lobbyvirksomhet blir stadig viktigere og mer profesjonell. Større åpenhet rundt lobbyvirksomheten ville gi borgerne bedre innsyn og tillit til at politiske beslutninger tas på rett grunnlag. (Dokument 8:14 S (2009–2010)) Men også denne gangen ble forslaget forkastet. Stortingspresident Dag Terje Andersen uttalte følgende under debatten på Stortinget: *«Som ved tidligere behandlinger foreslår Presidentskapet at forslaget ikke bifalles. Bakgrunnen, og begrunnelsen, for det er i veldig stor grad den samme som ved tidligere behandlinger av tilsvarende forslag, nemlig at vi oppfatter det slik at det er en kvalitet ved Det norske storting at det er veldig åpent og tilgjengelig, og at det er lett for norske borgere å få kontakt med Stortingets representanter. Det mener vi fortsatt skal være situasjonen.»* (Innst. 179 S (2009-2010))

Det foreløpig siste forslaget om å innføre et lobbyregister på Stortinget ble fremmet i oktober 2013 av stortingsrepresentantene Abid Q. Raja (V), Terje Breivik (V) og Pål Farstad (V). I forslaget het det at *«i den siste tiden har det vært flere forhold som aktualiserer forslaget om å innføre et lobbyregister gjennom diskusjonen om overgang fra en bransje innen politisk kommunikasjon til politiske stillinger i posisjon. Diskusjonen har også vært knyttet til overgang fra regjering og storting til andre yrker, særlig innen kommunikasjonsbransjen.»* Dette mente forslagsstillerne i visse tilfeller kunne føre til uklare grenser og et behov for mer åpenhet for å opprettholde allmennhetens tillit til den statlige forvaltningen og til landets valgte politikere. Forslagsstillerne viste også til *«Europaparlamentet har hatt en registreringsordning for lobbyister i mange år. I 2011 ble dette registeret utvidet til å bli et «Transparency Register» for både Europaparlamentet og EU-kommisjonen»*. Atter innstilte Presidentskapet på at forslaget skulle avvises ved å påpeke at *«en svært viktig side ved et åpent Storting er at muligheten for direkte kontakt mellom borgerne og de folkevalgte ivaretas. Enkel tilgang til representantene er en styrke ved vårt demokrati som det er viktig å holde fast ved»*. (Innst. 145 S (2013–2014)). Under voteringen ble forslagene fra Venstre avvist med 104 mot 11 stemmer. Mindretallet bestod av Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne.

4.4.2 Debatten i Stortinget 25. mars 2014, sak nr. 4

Stortingets presidentskap kom med en innstilling som anbefalte Stortinget å ikke vedta representantforslaget fra stortingsrepresentantene Abid Q. Raja, Terje Breivik og Pål Farstad om innføring av lobbyregister. Denne innstillingen ble avgitt til Stortinget 6. mars 2014, og debattert i Stortinget 25. mars 2014. Stortingspresident Olemic Thommessen og stortingsrepresentantene Sveinung Rotevatn (V), Hans Fredrik Grøvan (KrF), Michael Tetzschner (H), Bård Vegar Solhjell (SV) og Rasmus Hansson (MDG) uttalte seg i saken. Her gjengis utdrag fra innleggene i debatten:

Stortingspresident Olemic Thommessen: Forslaget fra representantene fra Venstre går i korthet ut på at de som oppsøker Stortinget på vegne av seg selv eller andre for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling, skal registreres i et lobbyregister. Tilsvarende registrering er foreslått for dem som oppsøker politisk ledelse i departementet eller på Statsministerens kontor. Tilsvarende forslag har vært fremmet fem ganger tidligere uten å oppnå flertall. Presidentskapet har vurdert det fremlagte forslaget, og har etter en helhetlig vurdering kommet til at det ikke vil anbefale Stortinget å vedta dette. Presidentskapet mener at forslaget verken vil styrke demokratiet eller øke tilliten til de demokratiske beslutningsprosene i samfunnet. Registrering av dem som oppsøker stortingsrepresentantene i påvirkningsøyemed, vil trolig ikke føre til mer transparens eller åpenhet i forholdet mellom representantene og andre samfunnsaktører. Dessuten vil et lobbyregister være tungvint å håndtere. Presidentskapet mener det må overlates til regjeringen å vurdere om et eventuelt behov for registrering for regjeringens del er hensiktsmessig for dem. Presidentskapet er oppmerksom på at økonomisk sterke og velorganiserte særinteresser kan ha større påvirkningskraft gjennom omfattende lobbyisme enn andre viktige interesser uten slik profesjonell assistanse. Dette er selvsagt uheldig. Derfor er det viktig at det er en lav terskel for kontakt mellom Stortinget og norske borgere, slik det er i dag. Både enkeltmennesker og mer uprofesjonelle interessegrupper skal ha mulighet for å kunne nå frem med sitt budskap til representantene. Et åpent og tilgjengelig storting er en kvalitet ved vårt samfunn som vi ønsker å bevare. Et lobbyregister vil her kunne bli en terskel og dermed virke mot sin hensikt. Det må ikke bli slik at bare de som har registrert seg i et lobbyregister, skal ha adgang til representantene. Presidentskapet har under arbeidet med denne saken mottatt skriftlige innspill fra presse- og kommunikasjonsorganisasjoner, som ønsker større åpenhet omkring strukturert påvirkning i demokratiske prosesser. Disse tar til orde for et obligatorisk offentlig tilgjengelig lobbyregister. Presidentskapets svar på dette er at en svært stor del av informasjonsstrømmen til representantene vedrørende saker som behandles i Stortinget, allerede er offentlig tilgjengelig. Presidentskapet er opptatt av å legge til rette for et åpent storting, hvor informasjon om den parlamentariske virksomheten er lett tilgjengelig. Åpne høringer og stortingsmøter, et vidt spekter av informasjon på våre nettsider om saksbehandling og representanter, offentlig tilgjengelige postjournaler og informasjon om Stortingets økonomiske ordninger, praktiseringen av mer offentlighet og registeret over representantenes verv og økonomiske interesser – dette er virkemidler som imøtekommer behov for åpenhet og innsyn. Presidentskapet vil understreke at det å motta informasjon fra enkeltpersoner eller lobbyister for særskilte interesser, er en normal og legitim aktivitet for representantene. Enhver representant må forventes å være i stand til selv å vurdere på selvstendig grunnlag den informasjonen som mottas. I dette ligger det at det må være mulig for representantene å motta konfidensiell informasjon, og at den som gir slik informasjon, må kunne være trygg på å kunne beholde sin anonymitet, noe et lobbyregister vil kunne komplisere. De praktiske problemene i forbindelse med et eventuelt obligatorisk lobbyregister må ikke undervurderes. Det vil lett kunne bli en byråkratisk ordning,

og det kan tenkes en rekke avgrensningssituasjoner, hvor det kan oppstå tvil om registreringsplikten. Registrering av lobbykontakt i Stortinget vil enkelt kunne omgås ved å flytte møtevirksomhet ut til andre arenaer.

Sveinung Rotevatn (V): Det å få openheit rundt lobbyisme bidrar til eit samfunn med meir innsikt for vanlege borgarar i maktforholda og kven som påverkar politiske avgjerder. Det er eit viktig argument for openheit, og det er eit argument for at ein alltid bør streve etter openheit, så langt det er praktisk mogleg. Eg har vanskeleg for å sjå at den grensa stoppar ved det som allereie i dag eksisterer, nemleg eit besøksregister. Det skal ein kunne utvikle ei praktisk ordning for openheit rundt og at ein kan få innsyn i. Eg vil også leggje til at når vi no har fått ei mindretalsregjering, er det noko som på mange måtar er positivt, i den forstand at meir makt blir flytta til Stortinget. Det er bra, men vi har også allereie merka at meir påverknad og fleire interessegrupper har flytta til Stortinget. Det er, som eg tidlegare har sagt, i hovudsak ein bra ting, men det bør vere openheit rundt det, og eg synest det er nokså spesielt – når Norsk Presseforbund er for eit lobbyregister, Redaktørforeningen er for, Kommunikasjonsforeningen er for og Transparency International er for – at det er vi politikarar som skal vere mot innsyn i lobbyismen som føregår.

Hans Fredrik Grøvan (KrF): Lobbyvirksomhet er en viktig del av vårt demokrati. Det er viktig med åpenhet og innsyn. Like fullt ser vi ikke behov for verken å registrere eller regulere lobbyvirksomheten, for det kan få noen uheldige konsekvenser, og la meg nevne noen. For det første vil en registreringsordning være ressurskrevende, slik også presidentskapet peker på. For det andre vil en slik ordning kunne skape en høyere terskel for enkeltborgere når det gjelder å ta kontakt med beslutningstakerne. I dag kan enkeltborgere ta kontakt for å ta opp en eller flere saker, uten at det knytter seg til en bestemt sak som Stortinget har til behandling. For det tredje vil en registreringsordning ikke være noen garanti for åpenhet om lobbyisme i Stortinget, i departementene eller på Statsministerens kontor. Vi er tvert imot redd for at en omfattende registreringsordning kan føre til at møter og samtaler med beslutningstakerne i større grad enn nå vil finne sted utenfor Stortinget eller departementene. Som det også ble sagt fra presidentskapet, har ingen av våre nordiske naboland innført en slik registreringsordning som foreslås av Venstre. Flere land har tatt denne debatten og konkludert slik Stortinget antakelig vil gjøre i dag. Forslagsstilleren har rett i at det allerede i dag ikke er mulig å komme inn verken i departementene eller på Stortinget uten å registrere seg. Men forslaget fra Venstre innebærer at en i tillegg skal registrere hvilken sak som skal diskuteres, og hvem en møter på vegne av. Vi tror det er positivt med oppmerksomhet om temaet lobbyisme, og det bidrar til bevisstgjøring av oss representanter rundt det at en sak har ulike aspekter. Vi må være oss bevisst og reflektere over ulike etiske problemstillinger rundt det å være stortingsrepresentant.

Michael Tetzschner (H): Det er med en blanding av forundring, overraskelse og skuffelse jeg leser dette representantinitiativet fra Venstre, for det partiet er vanligvis en god alliert når det gjelder å være skeptisk til registreringsordninger. Men slike prinsipper må da tydeligvis vike når det kommer slike påfunn som dette. Jeg har lyst til å bemerke at det forslaget som representanten Rotevatn argumenterte for, til dels var et helt annet enn det som faktisk er fremsatt. Det vil jeg derfor referere mer utførlig. Det Venstre vil ha Stortinget med på, er å registrere «dem som oppsøker Stortinget på vegne av seg selv eller andre for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling». Man kan sikkert gjøre sosiologiske undersøkelser av hvem som melder seg her nede i foajeen. Jeg tror det vil si veldig lite om hvem som har makt i samfunnet, for de store, ressurssterke organisasjonene har helt andre innganger til storting og styringsverk enn det å snakke med enkeltrepresentanter. Det er altså slik at de som kommer hit til Stortinget etterpå, skal underkastes en registrering som – for å oppfylle formålet – også skal være offentlig, og da kan man også tenke på de misbruksmulighetene som ligger i enhver registreringsordning. Overvåkningsamfunnets dilemma er at de fleste av de opplysningene vi gir fra oss, gir vi fra oss i god tro, og i den tro at de skal brukes til ett formål. Så tyter de ut og blir brukt til helt andre formål, og summen av disse registreringene gjør at vi får et totalt gjennomlyst samfunn. Jeg vil si at dette også fører til at møteformen nå skal bli en registreringsgjenstand. Hva da med inngående eller utgående telefonsamtaler? Skal man akseptere at noen kan lytte med for at man skal være oppmerksom på at man kan bli kontrollert på at man hele tiden gjør det beste for land og folk? Hva med mailer, eller hva med korrespondanse til Stortinget – brev – hvor Stortinget hittil, av gode grunner, har stått utenfor den vanlige offentlighetsloven fordi vi ikke er noe forvaltningsorgan? Jeg synes at forslaget mangler prinsipiell gjennomtenkning, og at man pådrar seg større problemer. Det ser vi også i de land som har prøvd å gjøre noe liknende. Dette forslaget er faktisk mer vidtgående, fordi det også ser for seg at man skal la seg registrere på emne. De fleste av oss vet jo at i en samtale – i hvert fall er det slik når det gjelder mine gjester – vet en ikke alltid hvilken retning samtalen utvikler seg, og så må man etterpå rapportere om hva dette nå kan ha vært. Så er det et grunnleggende problem at man kaster over bord den siste forestillingen om at representanter faktisk er innvalgt på eget verdisyn, og at de er forpliktet overfor lojaliteten til Stortingets spilleregler, sitt eget verdisett, sine egne programmer. Det er ikke slik at man ruller rundt og legger seg på ryggen og av høflighetsgrunner fordi man har interesse av å holde kontakt med sine velgere, innvilger i møter. Men det betyr ikke at man dermed blir agenter for vedkommendes synspunkt. Såpass trente er alle stortingsrepresentanter at veldig mye av deres kontakt med velgere går ut på å forklare hvorfor ting ikke kan følges opp, hvorfor man ikke kan få det akkurat slik man vil. Jeg må si at jeg setter pris på innstillingen fra presidentskapet. Dette forslaget må vi glemme snarest mulig, og det er heller ikke noe bidrag til en opplyst diskusjon om hva slags offentlighet vi vil ha i landet. Jeg synes overskriften har en undertittel som ikke har vært fremme, og det er egentlig mistillit til integriteten hos de folkevalgte i nasjonalforsamlingen.

Bård Vegar Solhjell (SV): Eg såg at representanten Rotevatn har teikna seg, så eg reknar med at han vil svare for dette forsøket på å innføre overvakingssamfunn i Noreg, som eg forstod var nokon si tolking av forslaget. Så lenge eg har vore med i SV, har SV arbeidd for å auke openheita i det norske samfunnet og i norsk politikk på brei front – mot politisk overvaking, mot tendensen til registrering og overvaking gjennom datalagringsdirektivet og anna vi ser i dag, men òg openheit om dei politiske prosessane sjølve. Eg trur særleg det er to viktige saker som kjem til å verte viktige i åra som kjem. Det eine er spørsmålet om opne kundelister, fordi det er ein klar auke i tendensen til rekruttering i politikken frå kommunikasjonsbyrå og andre selskap der det er aktuelt at dei som innehar verv, må fortelje kven dei har jobba for før, kva dei nyleg har hatt binding til, fått pengar av, lært av osv. Det andre er forslaget om det som vert kalla eit lobbyregister, altså ei oversikt over kva interesser som brukar tid og ressursar på å påverke politikarar, og kven dei påverkar. Eg er for lobbyisme, eg er blant dei som meiner det er bra å verte påverka. Eg vil rett og slett anbefale alle politikarar som ikkje lèt seg påverke, å prøve det. Ein kan lære ting, utvikle seg personleg, kanskje til og med endre standpunkt i ny og ne. Eg er oppteken av at det skal vere kjent kven eg lèt meg påverke av. I dei fleste samanhengar skjer det i komitéhøyringar, der det er offentleg kven som deltek, og eg deltek på masse konferansar som i alle hovudsak er offentlege. Kva eg les, er ikkje offentleg kjent, men det hendar eg fortel om det òg. Gjennom å innføre ei form for lobbyregister, ei oversikt over kven som påverkar Stortinget, kan ein meir systematisk skaffe ei oversikt over det. Når eg vert forsøkt påverka som stortingsrepresentant – og det skjer ganske ofte – er det nesten alltid frå bedrifter, organisasjonar eller institusjonar sjølve. Det eksisterer ein myte, ser eg ofte, om at det er profesjonelle firma som i stor grad driv det. Geelmuyden.Kiese gjorde ei undersøking blant stortingsrepresentantar for få år sidan, der det ved sjølvrapportering viste seg at mitt inntrykk stemte med det som vi rapporterte, nemleg at ein forsvinnande liten del av påverknaden vi vert utsette for, skjer på den måten. Svært mykje skjer på heilt ordinær måte. Det eit lobbyregister kan bidra med, er ei systematisk oversikt over kva krefter og kva interesser i det norske samfunnet som i størst grad nyttar seg av den moglegheita – kven påverkar kven. Eg trur kanskje at ein del av det som vil kome fram – for å seie det slik – ikkje vil vere ei bombe når det gjeld kva organisasjonar som møtte kva politikarar, men det kunne definitivt gje oss kunnskap til bruk i det offentlege rom og – trur eg – avmystifisere mykje om slike kontaktar. Det er ikkje spesielt ressurskrevjande å gjere noko slikt. Eg vil seie at det å kalle det for ressurskrevjande nærast gjer omgrepet ressurskrevjande til latter. Det finst mange ressurskrevjande ting i samfunnet, mange som heldigvis er godt grunnjevne, men ikkje alle er like godt grunnjevne. Dette er blant dei enklare tinga vi kan gjere i samfunnet.

Rasmus Hansson (MDG): Dette er så vidt jeg forstår femte gang Venstre fremmer forslag om å innføre et lobbyregister på Stortinget – ære være Venstre for det. Det er mindre lett å forstå hvorfor det er så veldig tregt, altså sitter så veldig langt inne, for det norske parlamentet å innføre noe som i tiltakende grad er en selvfølge i parlamenter rundt omkring i verden,

og som særlig er en selvfølge sett utfra det informasjonssamfunnet og det åpenhetssamfunnet vi er en del av. Men det er i hvert fall et økende antall partier som slutter opp om dette, og jeg tror vi er midtveis i en prosess som åpenbart kommer til å ende med at det norske Stortinget også innfører et lobbyregister – litt etter skjema, men det kommer nok. Forståelsen av hva åpenhet er for noe, forandrer seg med tida, og den forandrer seg ganske mye. På 1960-tallet var det en akseptert realitet at noen hadde snakket sammen. I dag er det en vits. I dag er det selvsagt at de som har stemt meg inn på Stortinget, skal kunne skaffe seg informasjon om hvordan jeg arbeider, hvem jeg snakker med, hvem jeg lar meg påvirke av og hvem jeg møter.

Presidentskapets innstilling i denne saken er ganske sterkt preget av at ingen av de partiene som sitter i presidentskapet, er for innstillingen. Innstillingen inneholder riktignok all den gode retorikken om et åpent storting, mer offentlighet og enkelhet for publikum i å følge saksbehandlingen – at det skal være enkelt å få informasjon. Derfor er det desto mer utdatert når presidentskapets hovedargumenter for å avvise lobbyregisteret er som følger: at den viktigste lobbyvirksomheten overfor stortingsrepresentantene skjer gjennom komitéhøringer. Jeg har riktignok kort erfaring på Stortinget, men jeg har lang erfaring som lobbyist, og dette er rett og slett ikke riktig. Presidentskapet skriver også at det ikke kan bli slik at bare de som har registrert seg i et lobbyregister, skal ha adgang til representantene. Men slik vi forstår forslaget, er det da heller ikke det det går ut på. Dette er et forslag som skal registrere møter som skjer, ikke hindre at møter skjer. Venstres argumenter for hvordan et lobbyregister gir borgere bedre innsyn i en politisk beslutningsprosess er gode. Dette vil, etter Miljøpartiet De Grønnes mening, styrke tilliten til at beslutninger i politikken, i Stortinget, blir tatt på riktig grunnlag. Men det er en like viktig grunn til å innføre lobbyregisteret: den effekten dette ville ha på oss selv som representanter. Vissheten om at vi blir sett i kortene vil gjøre oss mer bevisste på hvem vi lytter til og hvilket grunnlag vi tar beslutninger på. Det fremmer en politisk kultur som hele Norge forventer, og som hele Norge vil ha godt av.

Sveinung Rotevatn (V): Dette er ikkje eit spørsmål om å innføre det totale overvakingssamfunnet, verken i Norge eller på Stortinget, slik eg kan få litt følelsen av når eg høyrer på representanten Tetzschner. Det er rett og slett eit spørsmål om å ta sikte på å gjennomføre openheit der det er praktisk mogleg – verken meir eller mindre. Ein har lobbyregisterordningar i mange land. I mange statar i USA går ein mykje lenger enn det vi har foreslått, med bl.a. detaljert registrering av økonomisk interesse involvert. Det foreslår vi ikkje. Vi foreslår eit, etter vårt syn, ganske enkelt lobbyregister, som vil medføre minimalt med byråkrati, og som bør vere praktisk mogleg for presidentskapet å komme med eit forslag til.

Michael Tetzschner (H): Jeg må også si at i det siste innlegget fra representanten Rotevatn, som heller ikke argumenterer veldig sterkt for de personvernmessige sidene på representantnivå som forslaget innebærer, er representanten kommet i skade for å blande inn det som jeg

er tilhenger av, nemlig fullt innsyn i organenes virksomhet. Når det er offentlighet om Stortingets møter – dette møtet her er et godt eksempel på det – eller komitéhøringer, er det altså organoffentlighet. Men når det gjelder representantenes gjøren og laden, har dette et så sterkt preg av overvåking at man ikke kan stille opp med en argumentasjon som vil atskille seg fra senere krav om å få fullt innsyn i korrespondanse og eventuelt telefonsamtaler og e-poster – fordi det er så bra med åpenhet. Og det er ingen av de foregående talerne som har gjort en slik avgrensning.

Under debatten satte Sveinung Rotevatn fram to forslag på vegne av Venstre:

1. Stortinget anmoder Stortingets presidentskap om å utarbeide forslag til en registreringsordning for dem som oppsøker Stortinget på vegne av seg selv eller andre for å påvirke Stortinget i saker som er til behandling.
2. Stortinget ber regjeringen utarbeide en registreringsordning for dem som oppsøker den politiske ledelsen i departementene eller på Statsministerens kontor på vegne av seg selv eller andre for å påvirke regjeringen i saker som er til behandling.

Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De Grønne varslet at de støttet forslagene. Under voteringen ble forslagene fra Venstre med 104 mot 11 stemmer ikke bifalt.

4.4.3 Hovedfunn fra spørreundersøkelsen på Stortinget

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til alle de 169 stortingsrepresentantene. Til sammen har 42 (25 %) representanter besvart undersøkelsen. Selv om jeg fikk svar fra alle partiene på Stortinget er ikke svarprosenten representativ. Svarene gir likevel noen indikasjoner på hva representantene mener om de ulike spørsmålene. Oversikten under viser hvor mange fra hvert parti som har respondert, og hvor stor andel det enkelte parti utgjør blant respondentene.

Parti	Representanter	Antall svar	Andel av eget parti	Andel av svarene
Arbeiderpartiet	55	17	31 %	41 %
Sosialistisk venstreparti	7	1	14 %	2 %
Senterpartiet	10	1	10 %	2 %
Miljøpartiet De Grønne	1	1	100 %	2 %
Venstre	9	3	33 %	7 %
Kristelig Folkeparti	10	2	20 %	5 %
Fremskrittspartiet	29	11	38 %	27 %
Høyre	48	6	13 %	14 %
Total	169	42	25 %	100 %

Tabell 7: Oversikt over responsen fra spørreundersøkelsen på Stortinget.

På spørsmålet om hvor ofte stortingsrepresentantene blir kontaktet av profesjonelle, innleide lobbyister som prøver å påvirke saker som Stortinget har til behandling, svarte 7 prosent av respondentene at dette skjedde flere ganger i uken, 14 prosent svarte flere ganger i måneden, 36 prosent flere ganger i halvåret, 10 prosent flere ganger i året, og hele 33 prosent sjelden eller aldri. Her er det imidlertid heftet en viss usikkerhet til svarene siden flere stortingsrepresentanter besvarte survey-eposten med automatiske svar ala «*Jeg mottar for tiden langt flere henvendelser enn det er mulig å betjene*».

Når det gjelder henvendelser fra eksterne grupper/interesser som prøver å påvirke Stortinget så svarte 45 prosent av respondentene at dette skjer flere ganger i uken, 26 prosent flere ganger i måneden, 24 prosent flere ganger i halvåret og 5 prosent flere ganger i året.

En fellesnevner for begge de to første spørsmålene er at stortingsrepresentanten alltid vet hvem lobbyisten representerer (52 %), eller som regel vet hvem lobbyisten representerer. Når det gjelder hva som er det mest positive aspektet ved lobbyisme, så mener 43 prosent av respondentene at lobbyisme sikrer at sosiale interesser, næringsliv og innbyggere deltar i den politiske prosessen. 31 prosent av respondentene mener lobbyisme gir nyttig og oppdatert informasjon. På spørsmålet om hva som er det mest negative aspektet svarer 57 prosent av respondentene at lobbyisme gir ressurssterke interesser en fordel i politiske prosesser. 24 prosent mener at lobbyistene ikke gir nøytral informasjon, og 10 prosent mener det ikke kommer tydelig fram hvem som er interessent og at det er mangel på åpenhet.

Et stort flertall (71 %) av stortingsrepresentantene som har svart på spørreundersøkelsen er også enig i at lobbyisme er et viktig bidrag i politikktutforming. Bare 24 prosent er uenig i denne påstanden, mens 5 prosent svarer at de ikke vet.

Spørsmålet om Stortinget bør ha et eget lobbyregister gir noen interessante resultat. Da forslaget om å etablere et lobbyregister var oppe til votering på Stortinget i mars 2014 fikk det bare 11 stemmer. I min undersøkelse er det 12 respondenter som ønsker et eget lobbyregister. Det spesielle er at 7 av de 12 kommer fra andre partier enn Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De grønne, som er de partiene som tidligere har ivret for å regulere lobbyvirksomheten. Et flertall på 38 prosent av respondentene tror også at lobbyvirksomhet på Stortinget vil bli regulert dersom EU får et obligatorisk lobbyregister fra 2017. Her fordeler imidlertid svarene seg jevnt på nei-alternativet med 29 prosent, og vet ikke-alternativet med 33 prosent. Hvis Stortinget får et lobbyregister mener 59 prosent av respondentene at registrering må være obligatorisk, mens 41 prosent mener registrering må være frivillig.

4.5 Hovedfunn fra ekspertintervjuene med lobbyister i Brussel

I de påfølgende delkapitlene presenterer jeg hovedfunnene fra intervjuene med lobbyistene i Brussel. Jeg har valgt å dele inn svarene tematisk basert på intervjuguiden (*Vedlegg 8.1*), i stedet for etter hvem jeg har intervjuet. Dette er gjort for å få en bedre tilpasning til hypoteser og forskningsspørsmål, slik at analysen blir mer oversiktlig. Respondentene jeg har intervjuet har samtykket i at uttalelsene deres gjengis under fullt navn. Dette er også godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (*Vedlegg 8.3*).

4.5.1 Til Brussel for å påvirke rammebetingelser, lover og politikk

Hele 48 norske organisasjoner og selskaper er registrert i EUs lobbyregister i februar 2015 (*Vedlegg 8.4*), og flere av dem er også registrert med egne kontor i Brussel. For å få et innblikk i hvorfor norske aktører etablerer seg som lobbyister i Brussel var det naturlig å kontakte informanter fra hver av de ulike gruppene lobbyistene er delt inn i, for å se om motivene for lobbyvirksomheten varierte. Sintef, som baserer seg på oppdragsforskning, skilte seg noe ut fra de andre, siden dette selskapet først og fremst er i Brussel for å få tak i forskningsmidler, samarbeidsaktører og forskningsoppdrag. Som selger av lobbytjenester og rådgivning skilte også Brusselkontoret seg ut fra de øvrige. Ellers var informantene nokså samstemte i at rammebetingelser, lover og politikk for virksomhetene de representerer formes i Brussel, og ikke i Oslo. Nedenfor følger utdrag fra intervjuene, som underbygger dette.

Agder Energi: «Det er fordi rammebetingelsene for vår virksomhet bestemmes i Brussel, og så overføres de til norske lover og forskrifter året etterpå, slik at hvis du ønsker å være med å påvirke rammebetingelser i det heile tatt for vår virksomhet i Norge, så må du være i Brussel hvor beslutningene fattes. Sånn har det vært, og jeg vil hevde at mellom 60-70 % av alle rammevilkår for kraftverkene i Norge bestemmes i Brussel. Dette gjelder alle kraftselskaper, og det er rart at ikke flere er her, men de store er jo her. Statkraft er her, Statnett er her, men av de regionale vertikaldelte selskapene så er det bare Agder Energi som er her.»

Bellona: «Det er jo rett og slett fordi, sånn vi ser det, så bestemmes så å si alt av norsk lov på miljø og klima og energi i Brussel, og selv om det ikke var det at det var norsk lov, så er klima og miljø og energiproblemstillinger større enn på et nasjonalt nivå. Det må løses på et internasjonalt nivå, så derfor er vi her og det har vi vært helt siden 1994.»

Brusselkontoret: «Brusselkontoret er myntet på at vi skal hjelpe norske aktører med å oppveie det demokratiske underskuddet som EØS gir oss. EUs indre marked er viktig for norsk næringsliv og norsk samfunn, så derfor ønsker vi å bistå og legge til rette for at disse aktørene kan jobbe på EUs arena på samme måte som sine kollegaer i medlemsland.»

Nord-Norges Europakontor: «Først og fremst så har man etablert kontoret for å følge med på den politikkutforming som skjer her nede, som har og kan ha direkte innvirkning på nordnorske interesser. Det var jo på en måte hovedgrunnen til at man etablerte seg her. Man så at den politikkutforming som skjedde her nede, på enkelte områder, ville gå over Oslo og direkte innvirke på nordnorske forhold.»

Sintef: «Store deler av de nasjonale FoU-midlene kanaliseres til Horisont2020, som er EUs storsatsing og verdens største forsknings- og innovasjonsprogram. Inkluderer man norsk deltagelse i EUs program for utdanning, ungdom og sport, Erasmus+, er denne kontingenten på over 20 milliarder kroner i perioden 2014- 2020. Sintefs mål er å bli Europas mest anerkjente forskningsinstitutt, og da er det avgjørende at SINTEF er til stede i Brussel for å være konkurransedyktige og heve kompetansen internt. Brussel kommer ikke til Norge, vi må reise ut. Selv om økonomien i EU-prosjekter er svakere enn i andre typer prosjekter, prioriterer Sintef å bruke ressurser på disse prosjektene fordi de kompletterer prosjektene som er støttet av Forskningsrådet og de som finansieres av industrien.»

4.5.2 Bruker EUs lobbyregister for å få tilgang til beslutningstakere

De fem informantene oppgir delvis ulike motiver for å være registrert som lobbyist i EUs lobbyregister. For Sintef og Agder Energi er motivet først og fremst å få tilgang til informasjon og nettverk. Nord-Norges Europakontor og Bellona er registrert for å få tilgang til beslutningstakere som kan påvirkes, mens Bellona også er registrert av samvittighetsgrunner og for å fronte åpenhet rundt de politiske prosessene i EU.

Agder Energi: «Det er for å komme med på høringene i parlamentet. Uten å være registrert der kommer du ikke inn i parlamentet. Så ved å være registrert i Transparency-registeret, så blir Agder Energi godkjent som selskap som kan ha en lobbyist i parlamentet, og da registrerer ansatte i Agder Energi seg som lobbyister under denne paraplyen.»

Bellona: «Det har med samvittighet i forhold til å bekjempe miljøkriminalitet, så det å være åpne og det å utfordre andre til å være åpne, er ett av grunnprinsippene i Bellona. For uten det, så vil jeg si i forhold til EU spesielt, så er det et stort demokratisk prosjekt som fremdeles er i utvikling, og hvis vi kan bidra til å utvikle det i riktig retning ved å bruke de verktøyene som det åpner for, sånn som et Transparency-register»

Brusselkontoret: «Jo, det er fordi det er forbundet veldig mye skepsis med lobbyisme, og det må vi ta alvorlig. Det er ikke noe som vi bare kan fnyse av. Vi må gjøre vår del av jobben for å bringe det opp i lyset, passe på at det ikke er noen mørke kroker, og det vil si at i de kontraktene som vi inngår med våre kunder så er våre kunder nødt til å anerkjenne vi står i lobby-

registret, og vi ønsker også at de selv står i lobbyregisteret. Vi opplever jo at noen parlamentsmedlemmer krever at ikke bare konsulentfirmaet, men også det selskapet som du jobber for også skal være registrert i lobbyregisteret. Så vi er for mest mulig transparens, mest mulig åpenhet, og som sagt, at det ikke skal være noen mørke kroker.»

Nord-Norges Europakontor: «Bakgrunnen for det var at politikerne i Nord-Norge ønsket å kunne ha direkte kontakt med EU-politikere og kommisjonen for å fremme synspunkt fra Nord-Norge uten å måtte gå via offisielle kanaler. Man ønsket å komme med innspill direkte til parlamentarikerne og direkte til kommisjonen, og da var det nødvendig at man registrerte seg sånn at de visste hvem de snakket med.»

Sintef: «Nasjonalt er det bra at Sintef lykkes med sin strategiske satsing i Brussel, og dette blir også understreket av politiske myndigheter. Norge bidrar med store beløp i Horisont2020, og da er det viktig at norske bedrifter og norske forskningsmiljøer deltar i forskningsprosjekter som er finansiert gjennom EU. Regjeringen oppfordrer derfor norske forskere til å sende flere og bedre søknader for at Norge skal få mest mulig tilbake av de midlene de investerer i Horisont 2020.»

4.5.3 Manglende norsk representasjon i EU-institusjonene er et problem

Stortinget etablerte et eget kontor med en ansatt i Europaparlamentet i februar 2013. I tillegg er flere fylkeskommuner til stede i Brussel gjennom samarbeidskonstellasjoner som Nord-Norges Europakontor, Vest-Norges Brusselkontor, Stavangerregionens Europakontor, Sørlandets Europakontor, Trøndelags Europakontor og Osloregionens Europakontor. Paal J. Frisvold ved Brusselkontoret mener flere av disse representasjonskontor bør ta en mer aktiv rolle som lobbyist, enn bare å være en lyttepost og et reisebyrå. Både Frisvold og de andre informantene i undersøkelsen peker på manglende norsk representasjon i EU-institusjonene som den største utfordringen for å få dette til.

Agder Energi: «Ja, det er klart det er utfordrende. Derfor må du jobbe rundt, komme inn gjennom Eurelectric. Det vi gjør er at vi bruker disse felles organisasjonene for kraftselskapa i Europa. Vi går inn og blir medlem der, og det gir oss adgang rett inn i alle organene.»

Bellona: «Ja, det er utfordrende i og med at vi bruker mye tid bare på informasjonsutbytting når det kommer til det å samhandle saken mellom EU og Norge. Vi kunne vært mye mer effektive. Og Norge også kunne vært mye mer effektiv, hva skal jeg si, med sine interesser dersom de hadde hatt mye flere naturlige kontaktpunkter her enn det de har. Det blir mest informasjonsflyt fram og tilbake.»

Brusselkontoret: «Norges største utfordring det er at vårt forhold til EU blir ivaretatt av Utenriksdepartementet. Det vil si at det er diplomater som går og henter informasjon og sender hjem. Det er en måte man jobber mot USA, mot Kina, mot andre land som man har bilaterale avtaler med. EU er en politisk prosess. Det er en rettsstat, det er et rettssystem som vi må forholde oss til, og da må man jobbe politisk, og UD har verken kompetanse eller kapasitet til å jobbe politisk. Det er et stort problem, og det er der vi kommer inn fordi vi prøver å jobbe som politiske aktører. I den svenske permanente representasjonen, som den svenske EU-delegasjonen heter, så ligger det en telefonkatalog. Der er det over 500 navn. Mye mer enn det også, det er jo tusen navn på svensker som jobber i alle EU-institusjonene. Ikke bare i parlament og råd og kommisjon, men også i bransjeorganisasjoner som Eurelectric, Green Peace og Friends of the Earth. Da er det veldig lett når du kommer ny i byen, så får du et eksemplar av denne boken, og så begynner du et sted. Du finner en du gikk på skole med, eller svogeren din, eller noen som du har hatt kontakt med, og så kan du begynne å utvikle nettverk. Nettverk er viktig. Akkurat som det er viktig i Oslo og i Bergen, så er det viktig i Brussel. Når man ikke har nasjonale aktører, ja, så er det selvfølgelig en utfordring.»

Nord-Norges Europakontor: «Det jeg savner mest er at vi ikke har noen EU-parlamentarikere, for jeg ser jo det at det er en stor fordel å ha sine egne parlamentarikere. Vi må gå til Sverige, Finland og Danmark for å finne parlamentarikere som vil hjelpe oss med å arrangere noe i parlamentet. De må være verter, og derfor er det greit å være med i et nettverk som NSPA der vi er del av et nordisk nettverk, så ja, det er en utfordring spesielt på parlamentariker-siden. Når det gjelder kommisjonen så føler jeg ikke det samme for der er det mer personlige relasjoner, og der er også norske eksperter. Når det gjelder rådet, der har vi ingen ting å gjøre, så der er alle dører lukket.»

4.5.4 Registrering som lobbyist gir bedre tilgang til beslutningstakerne

Nord-Norges Europakontor har best erfaringer med personlige møter med parlamentarikere og folk som jobber i kommisjonen. «Når vi er i parlamentet så er vi mer der for å lytte og høre på forskjellige typer konferanser og møter, mens vi bruker veldig mye tid på å invitere til møter med enkeltpersoner for å fremme eventuelle saker.» Agder Energi driver mest påvirkning i den forberedende fasen av sakene i kommisjonen. «Så er det ikke alltid parlamentet bestemmer slik som kommisjonen vil, så da må man jo lobbe i parlamentet i tillegg, men den enkleste og mest effektive lobbyinga er i kommisjonen.» Samtlige informanter oppgir at registrering i EUs lobbyregister gir letter tilgang til beslutningstakerne.

Agder Energi: «Du kan nok komme i kommisjonen uten den registreringen, men den trengs for å komme i parlamentet og høre debatten og se hvordan innstillinga i kommisjonen faktisk talt blir diskutert, om den blir vedtatt eller ikke, derfor går vi i parlamentet. Det er sjelden vi har

møte med politikere, men møter med politikere har vi også, men det er eventuelt for å påvirke avstemning i Parlamentet. Påvirkningsarbeidet foregår mest i tidlige faser av prosesser og i EU kommisjonen.»

Bellona: *«Ja og nei. Du får klarere adgang dersom du har en sånn brun badge for å komme inn i parlamentet på daglig basis, og for bare å kunne gå og banke på hvilke dører du vil, da må du være registrert i Transparency-registeret for å få den tilgangen. Men hvis du har god kontakt med en parlamentariker, eller en person som jobber i parlamentet, så kan de skrive deg inn som personlig besøkende og da er det ikke noe krav å være registrert i Transparency-registeret. Noen parlamentarikere opererer av habilitetsgrunner en slags offentlig liste bare på deres kontor hvor de offentlig skriver opp, eller gjør tilgjengelig, en liste over de som de har skrevet inn på personlig besøk, men det er det ikke noe krav om, så man kan komme inn uten.»*

Brusselkontoret: *«Ja, for det første så har vi, hva skal jeg si, ikke noe å skjule, og for det andre møter vi mye mer åpne dører blant beslutningstakerne i EU. Så vi får lettere adgang til nøkkelparlamentarikere, hvis vi er registrert i åpenhetsregisteret.»*

Nord-Norges Europakontor: *«Har vi et legitimt spørsmål og en sak vi vil fremme, har vi veldig sterkt inntrykk av at det er bra at vi er registrert så de vet hvem de har å forholde seg til.*

4.5.5 Registrering som lobbyist er positivt for omdømmet

Kritiske røster hevder at lobbyvirksomhet skaper et misforhold mellom ressurser og representasjon, fordi bare de med mye penger kan kjøpe disse tjenestene. Økonomisk makt kan omsettes i politisk makt, hvilket er udemokratisk. Det kritiseres også at virksomheten skjer i lukkede rom, i hemmelighet, i strid med det politiske idealet om åpne beslutningsprosesser. På den annen side hevdes det at lobbyistene leverer nyttige tjenester, idet de skaffer politikerne den informasjon de trenger for å fatte gode beslutninger, og at de gir organisasjoner og firmaer som ikke har egne lobbyister mulighet til å kjøpe slike tjenester. Disse synspunktene ble bekreftet i spørreundersøkelsen min på Stortinget, og også informantene som jobber som lobbyister i Brussel bekrefter at et lobbyregister er positivt for omdømmet.

Agder Energi: *«Ja, du kan si det som er viktigst, tror jeg, det er at det er veldig få aktører i kraftmarkedet, i alle fall fra Norge, som er aktive i Brussel. Det gjør at vi får stor oppmerksomhet og kommer lett inn til kommisjonen med våre synspunkter.*

Bellona: *Ja. Vi har det i alle underskriftene på epostene våre, så står det vårt Transparency Register-nummer, og vi gjør det tilgjengelig når vi skriver og ber om møter. Så selv om det*

ikke er obligatorisk ennå, så har den nye kommisjonen med Timmermans og Junker i lederskapet gått inn for at alle møter som kommisjonen har skal registreres.»

Brusselkontoret: «Det kommer an på øynene som ser. Det er mange i Norge, til og med SV og Krf holder lobbykull på Stortinget, men du har alltid de som ikke vil forstå, som bare tror at det er kapitalen som styrer. Det kommer man ikke unna og jeg tror ikke et lobbyregister vil endre folks holdninger, men jeg tror absolutt at det vil være en forbedring. Det som er begrensningene med lobbyregistret er at det ikke fanger opp alt, og det vil det aldri kunne gjøre, og at du da muligens kan se en dreining mot å holde mere uformelle møter utenfor parlaments dører, på kafeer, og dermed oppstår disse svarte hjørnene som vi ikke ønsker. Men vår erfaring fra Brussel er at det ikke skjer. Tvert imot, det tar den andre retningen, at folk ønsker å identifisere seg, de ønsker å bruke det, de er stolte av å vise det frem, og åpenhetsregistret er blitt en form for visittkort.»

Nord-Norges Europakontor: «Vi seiler ikke med falskt flagg, for å si det sånn. De vi møter vet med en gang at vi er en lobbyist fra et kontor som representerer en landsdel.»

Sintef: Vår økonomi er basert på oppdragsforskning og da er det viktig med deltakelse i Horisont2020. I tillegg opererer Sintefs kunder ofte i et internasjonalt perspektiv, og da må vi være på de arenaer der det skjer. Gjennom internasjonal forskning hever vi også vår kompetanse og skaffer oss nettverk vi har stor nytte av. Det er gjennom de store synlige «flaggskipprosjektene» vi får vist vår spisskompetanse, og evne til god ledelse og prosjektgjennomføring. Det er derfor viktig å lykkes i Horisont 2020, både gjennom å få til forskningssamarbeid med de riktige partnerne og deltakelse i de rette prosjektene. Lokkemiddelet for våre forskere og prosjektledere er at deltakelse i Horisont 2020 gir mulighet til å jobbe med forskning internasjonalt i et samarbeid med industri og forskningsmiljøer i andre land. En annen fordel er at de får jobbe med det samme teamet i tre-fire år.

4.5.6 Nettverk og samarbeid er en forutsetning

Alle informantene er samstemte i at det er viktig å være del av et nettverk for best å kunne nå fram med sin sak i forhold til EU-systemet. Særlig for norske aktører som er hemmet av at Norge ikke er medlem blir dette understreket som viktig. Alle aktørene har derfor knyttet seg til flere ulike nettverk med sammenfallende.

Agder Energi: «Agder Energi er medlem i Energi Norge, og så er Energi Norge medlem i Eurelectric, og da er vi indirekte medlem i Eurelectric. I tillegg er Agder Energi medlem av Geode. Når det er viktige saker prøver vi å gå vi direkte, men vi går også via Eurelectric for å påvirke de til å ha samme standpunkt, og det er jo viktig. Vi må påvirke også alle andre som

påvirker kommisjonen til å ha felles standpunkt. Da må vi også gå til ENTSO-E, som er den europeiske fellesparaplyen for alle TSOer, det vil si alle transmisjonsselskapa i Europa. Der er vi også med for de skal også ha en mening om fleksibilitetsmarkedet, hvordan det skal virke, og så gir vi vår mening, og håper at de vil mene noe av det samme som vi mener.»

Bellona: «Det står på Transparency Register sine sider at vi er medlemmer av organisasjonen Zero Emissions Platform. Dette er et rådgivende organ til kommisjonen. Kommisjonen gir en del penger til en gruppe mennesker fra relevante organisasjoner i forhold til karbonfangst og lagring. Vi som miljøorganisasjon er der av samvittighetsgrunner, så vi betaler ikke for å være der. Vi er med på å holde dette på riktig spor, og sammen så opererer vi som et slags rådgivende organ til EU, og denne organisasjonen har da organisert to høringer på karbonfangst og -lagring. Vi er også med i noen andre. Jeg jobber på bioenergi og karbonfangst og lagring, så jeg kan bare snakke for dem, men vi er da med i denne her ZEP, Zero Emissions Platform, og EBCP som er European Biofuel Technology Platform, som da er det samme konseptet for bioenergi, der kommisjonen spytter inn litt offentlige penger og industrien spytter inn noen penger for å få til en slags felles rådgivende virkning på disse sakene. Noen av dem vi jobber med der har en klar kommersiell interesse i sakene, men vi er også med i andre paraplyorganisasjoner som ikke er kommersielle, sånn som European Environmental Bureau, som da er paraplyorganisasjonen for alle miljøorganisasjonene over hele Europa. Vi er også med i Clean Air Coalission, som er en koalisjon av andre NGOer som jobber for renere luft. Vi har også opprettet et par andre litt sånn løse grupper, EPS Coalition, og også en koalisjon der blant annet Greenpeace, WWF, oss selv og en håndfull andre er med på å lobbe for å få på plass utslippstak på kull- og gasskraftverk i Europa.»

Brusselkontoret: «Kundene våre er alle medlemmer av bransjeorganisasjoner, for det er de nødt til. Et viktig prinsipp, man oppnår aldri noe alene i Brussel. Statoil kanskje, fordi de har et enormt kommunikasjonsbyrå, de har jo events hver uke i Strasbourg, men andre som har begrensede ressurser oppnår aldri noe alene, og selv Statoil jobber med allierte i Brussel.»

Nord-Norges Europakontor: «Ja, og den vi bruker mest er en som heter NSPA, Northern Sparsely Populated Areas, som er en paraplyorganisasjon for Nord-Norge, Nord-Sverige, Midt-Sverige, Nord-Finland og Øst-Finland. Dette er et nettverk som i veldig stor grad fremmer de samme interessene som vi gjør på vårt kontor. Vi jobber med regionalpolitikk, og vi prøver å følge med på regionalpolitikkutviklingen her i EU for å påvirke den i mest mulig grad slik at politikken som blir utformet her tilrettelegger for utvikling i vår region.»

Sintef: «Når det gjelder større forskningsprosjekt er vi avhengig av å være med i større og mer etablerte forskningsnettverk, som f.eks. ERA-NET. Det nytter ikke å komme alene som forskningsinstitutt fra Norge i denne sammenhengen. Vi er nødt til å konkurrere og samarbeide med de fremste instituttene i Europa for å være en foretrukket partner i mange EU-prosjekt.»

4.5.7 Lobbyisters innflytelse på EUs politikk- og lov-utforming

I følge Bellona er det ikke nødvendigvis pengemakt og størrelse som avgjør om du får gjennomslag som lobbyist. Selv om Marika Andersen mener det er minst ti ganger flere industriaktører, enn miljølobbyister har hun inntrykk av at mindretallet blir hørt: «Vi må jobbe litt mer kreativt, kanskje, og litt hardere med de midlene vi har, men jeg føler at vi har positiv aksept.». Også de andre informantene har inntrykk av at de kan være med og påvirke:

Agder Energi: «Veldig stor. Vi ser jo veldig ofte når man sitter i disse utvalgene at veldig mye av det de store selskapene legger fram i posisjonsdokumentet fra for eksempel Frankrike, Tyskland, Italia, England, finner man igjen i det endelige dokumentet til parlamentet.»

Bellona: «Nå må jeg være forsiktig med hvordan jeg svarer, for jeg vil jo si JA, men jeg er selvfølgelig bevisst på det at vi er en miljøorganisasjon og da er det egentlig lavere terskel for at vi blir hørt på enn andre. Som sagt så har jeg tidligere jobbet i parlamentet, og jeg har jo sett det selv fra denne parlamentarikerens kontor hvordan man møter lobbyister fra industrien med mye mer skepsis, og naturlig nok det, enn man møter miljøorganisasjoner. Nå kan man jo selvfølgelig, man vil jo si at det er positivt for oss, og man kan jo stille spørsmålstegn ved også.»

Brusselkontoret: «EU er et åpent system, en politisk arena, som ønsker aktiv involvering fra det sivile samfunn. EU ønsker ikke å være en dør, eller noen som sitter på et kontor og bestemmer. I 1994 da vi hadde vår folkeavstemning var det i mye større grad akkurat det. Da var det kommisjonen som satt i førersetet, som lagde utkast til politikk, og så kjørte de det gjennom medlemslandene og man ikke fikk adgang til noen ting. Men siden 1989, da vi framforhandlet EØS-avtalen, så har jo beslutningsorganene blitt mer som den amerikanske kongressen. Nå skal parlamentet og ministerrådet bli enige om nøyaktig samme lovtekst, og kommisjonen har en mye mer meglerfunksjon enn en vanlig departementsfunksjon. Det sivile samfunn og store økonomiske aktører har like mye makt i EU i dag, som de har på den nasjonale arenaen. Det er en del av det politiske spillet, og den politiske prosessen, at man deltar fra det sivile samfunn. Her i byen klager jo de fleste på at NGOene har alt for mye makt, mens hun fra Cicero har skrevet en doktorgrad, hva heter hun igjen, om at det er mye vanskeligere å påvirke et EU-system enn en nasjonal lovgivning. Det er jo noe som jeg som har jobbet for Bellona i tolv år vil motsi på det sterkeste. Jeg mener at EU er mye mer åpent, tilgjengelig og

har mye større gehør for miljøorganisasjoners argumentasjon enn mange av de nasjonale administrasjonene.»

Nord-Norges Europakontor: «Ja, nå må jeg være forsiktig siden jeg bare har vært her ett år, men jeg har jo inntrykk av at de som driver med lobbyvirksomhet her blir lyttet til, og blir tatt seriøst. EU er et veldig åpent system har jeg lagt merke til. Det er veldig sjelden du får nei når du ber om å få snakke med noen. Jeg har i hvert fall ikke opplevd det, mens jeg har vært her. Og jeg tror når det er et så pass åpent system, vil det også være mulig å påvirke det fra en lobbyist sin side.»

4.5.8 Fra frivillig til obligatorisk lobbyregister

Marika Andersen fra Bellona har tidligere jobbet i Europaparlamentet og beskriver institusjonen som et veldig sosialt sted, der folk får besøk av venner som spiser lunsj i parlamentet, familiemedlemmer og gamle kollegaer. Dette gjør at det kan være litt vanskelig å trekke linjen mellom hva som er lobbyisten og hva som er bekjente. Hun tror også at det vil bli et ramaskrik blant enkelte dersom EUs lobbyregister blir obligatorisk. Utover det er de fleste informantene tilhengere av at dagens praksis blir strammet inn.

Agder Energi: «Det har ikke jeg noen mening om. Jeg vet bare det at det var veldig enkelt for oss å komme inn å bli lobbyister, og det var viktig, og det gikk veldig fort og veldig raskt og var enkelt. Det er sikkert mange tusen lobbyister her for forskjellige bransjer, og det er i hvert fall mange på energi, men jeg opplever at det innebærer stor åpenhet i EU. Når du gjør en henvendelse, for eksempel da vi hadde seminar med ledergruppa her nede, da kom kommisjonen med en gang fra alle nivåer. Det var helt utrolig hvor enkelt det var og hvor positivt vi ble mottatt, og det er noe helt nytt for meg at embetsverket deltar og er med på diskusjoner og diskuterer ting som skjer her nede heilt åpent, og inviterer til innspill.»

Bellona: «Ja, og jeg synes godt det kan bli strengere. Jeg har opplevd selv, etter å ha søkt etter informasjon i Transparency-registret, at mye av det er utdatert. Det kan også godt være litt mer strukturert i forhold til hvis du er med i Transparency Register så bør det inneholde mer informasjon enn et nummer, navnet ditt, kontaktpunkt og hvor mye penger du bruker. Det er nesten litt sånn, hva skal man si, kosmetisk.»

Brusselkontoret: «Jeg synes absolutt det skal være obligatorisk. Jeg ønsker at det skal bli mest mulig strammet inn og jeg ønsker at det skal være obligatorisk. De som ikke har noe å skjule, har ingen ting å frykte.»

4.5.9 Bør Stortinget få et lobbyregister etter modell av EU?

Som dokumentanalysen min viser har det vært gjort seks forsøk på å innføre et lobbyregister på Stortinget. Alle forslagene er avvist av stortingsflertallet med begrunnelser om at regulering av lobbyvirksomhet er ressurskrevende, skaper en høyere terskel for å ta kontakt med de folkevalgte, og føre til at møter og samtaler i større grad enn nå vil finne sted utenfor Stortinget eller departementene. Et annet motargument er at et lobbyregister vil føre til et overvåkingssamfunn med mistillit til integriteten hos de folkevalgte i nasjonalforsamlingen. Ingen av informantene mine i Brussel tar til orde for disse synspunktene. Tvert i mot mener de EU-institusjonene praktiserer en mye større åpenhet enn det Stortinget gjør.

Agder Energi: «Jeg har aldri vært lobbyist i Norge, men jeg har oppfattet at det ikke er like enkelt å komme inn i embetsverket i Norge som det er i EU. Det har vært en veldig positiv opplevelse å være lobbyist i EU, og bli lytta til. Det er et åpent system. Hvis du skal ha dette i Norge så kreves det åpenhet, det kreves at man bygger seg opp med lobbyister, litt sånn offisielt, og at man er positiv til de når de kommer. Dette vet jeg ingen ting om, men hvis man ønsker et lignende system med full åpenhet sånn som man har i EU så synes jeg dette med å registrere seg virker fornuftig. Men her er det jo full åpenhet på alt, både i parlamentet, i kommisjonen, og du kan påvirke alle prosesser heilt til siste slutt. Hvis man ønsker det i Norge må man jo få en struktur på det, og da synes jeg den strukturen man har valgt i EU fungerer veldig bra. Det er stor åpenhet. Det er lett å delta, og man er også interessert i deltakelse. Det vet jeg ikke om man alltid er i Norge.»

Bellona: «Jeg har ikke bodd i Norge på nesten ti år, og ikke jobbet opp mot norske politikere, så jeg har egentlig ikke så mye følelse av hva situasjonen der er, men følelsen jeg har her i Brussel er at lobbyisme er en veldig inkludert og naturlig del av den politiske prosessen.»

Brusselkontoret: «Jeg synes Stortinget har en politikk som er i spagaten. På den ene siden så har journalister fri adgang, ikke bare i sin arbeidstid, men til de dør. De har det som pensjonister også. Ikke bare til kantinen, men de kan også gå på gymmen. Lurer på om det er gratis også. Så der er det null grenser. Er du journalist så kan du munge deg som bare det. Men er du en politisk aktør, så må du stå og vente i resepsjonen og bli hentet av, jeg tror som oftest er jeg blitt henta av stortingsmedlemmet selv, de har jo ikke noe staff engang. Fortiden er jo et svakt begrep for å beskrive en sånn løsning. Det er helt systemfeil og det er rom for både innstramming og modernisering av hele det systemet. Stortinget har jo ikke kapasitet, det er jo laget for et lite enkeltmannsforetak.»

Nord-Norges Brusselkontor: «Dette blir ikke sett på som uetisk eller en bestikkelse, så lenge det er åpenhet om det. Når det gjelder Stortinget synes jeg det vil være fornuftig å registrere alle som vil være lobbyister. Det ville vært nyttig både for stortingsrepresentantene og for samfunnet ellers å vite hvem som er lobbyister og prøver å påvirke politikken. Jeg ser i hvert fall det som en styrke for demokratiet at du vet hvem du har med å gjøre, og det tror jeg ville være nyttig også for stortingsrepresentantene.»

5. ANALYSE

De empiriske dokumentanalysene knyttet til EØS-avtalens beslutningsstrukturer kombinert med dokumentanalysen knyttet til EUs rettsgrunnlag for å etablere et obligatorisk lobbyregister, viser at EUs lobbyregister ikke er EØS-relevant (se delkapittel 4.3.1). Dette vil derfor ikke bli utdypet i analysekapittelet. I stedet vil jeg underbygge forskningsspørsmålet mitt ved å foreta en grundigere gjennomgang av de tre hypotesene basert på det teoretiske grunnlaget i kapittel 3, og de empiriske funnene i kapittel 4. Til slutt i kapittelet kommer en oppsummering av mine funn, samt en vurdering av funnene i forhold til gyldighet, validitet og reliabilitet.

5.1 Har norske borgere sammenfallende interesser med europeiske borgere?

I min første hypotese legger jeg til grunn at politiske prosesser i EU blir mer demokratiske, åpne og transparente ved at EUs lobbyregister blir obligatorisk. Dette bygger jeg i hovedsak på at et overveldende flertall av Europaparlamentet – 646 av de 667 demokratisk valgte politikere – har stemt for at det innen 2015 skal fremmes et forslag om å gjøre registret obligatorisk for Brussel-baserte interessegrupper (Europaparlamentet, 2014). Her tar jeg et forbehold om at et obligatorisk lobbyregister trenger enstemmighet i Rådet for Den Europeiske Union samt godkjenning fra medlemsstatens nasjonalforsamlinger for å bli godtatt (Europakommisjonen, 2015b). Tatt i betraktning den politiske konteksten der EUs institusjoner i flere land blir kritisert for manglende legitimitet og økende avstand til befolkningen, legger jeg imidlertid til grunn at EUs borgere ønsker at det innføres tiltak som gjør politikutforming og lovutforming mer transparent, åpen og demokratisk. En etablering av et obligatorisk lobbyregister i EU, som et resultat av en politisk prosess der folkets valgte politikere har arbeidet med dette både på nasjonalt og europeisk nivå, vil bidra til dette og er følgelig også av interesse for europeiske borgere. Økningen i antall selskaper, bransjeorganisasjoner og NGOer som registrerer seg i dagens frivillige lobbyregister er også en indikasjon på dette. Med dette som utgangspunkt har jeg gjort følgende analyse og utdyping av min første hypotese (H1):

H1: «Norske borgere har sammenfallende interesser og preferanser med andre europeiske borgere»

For å forstå EU, og derved EØS, er det i følge Malterud (2014) nødvendig å forstå begrepet «*multilevel governance*» (på norsk oversatt til flernivå forvaltning). I sin kjerne er «*multilevel governance*» et begrep som brukes der forvaltningen av et samfunn foregår på flere forvaltningsnivåer, det er samspill mellom nivåene, beslutninger har stor innvirkning på borgerne og det er overlappende (juridisk) kompetanse. EØS-avtalen institusjonaliserer Norges avtaler med EU, det sikrer at samarbeidet er stabilt og forpliktende, og det innebærer at Norge har

forpliktet seg til å implementere rettsakter som er EØS-relevante. Til grunn for samarbeidet ligger et bredt verdi- og interessefelleskap mellom Norge og de 28 EU-statene, som er bundet sammen geografisk, økonomisk, politisk, kulturelt og på mange andre måter (NOU, 2012:2). Selv om et obligatorisk lobbyregister ikke er EØS-relevant og akseptabelt av EØS-komiteen, rett og slett fordi problemstillingen ikke lander på bordet til EØS-komiteen, er det likevel flere grunner til at norske borgere har sammenfallene interesser og preferanser med andre europeiske borgere, selv om Stortinget har sagt nei til å innføre et lobbyregister i Norge.

Tydeligst kommer dette fram i ekspertintervjuene med informantene fra norske selskaper som frivillig har registrert seg i EUs lobbyregister. I følge Bellona «*så bestemmes så å si alt av norsk lov på miljø og klima og energi i Brussel.*» Agder Energi er lobbyist i Brussel «*fordi rammebetingelsene for vår virksomhet bestemmes i Brussel, Nord-Norges Europakontor er etablert i Brussel fordi «man så at den politikkutforming som skjedde her nede, på enkelte områder, ville gå over Oslo og direkte innvirke på nordnorske forhold», Sintef er i Brussel fordi «store deler av de nasjonale FoU-midlene kanaliseres til Horisont2020, som er EUs storsatsing og verdens største forsknings- og innovasjonsprogram, og Brusselkontoret er lobbyist for «å hjelpe norske aktører med å oppveie det demokratiske underskuddet som EØS gir oss.»*

Flere av informantene mente at Stortinget burde få et tilsvarende lobbyregister som EU. Jan Pedersen fra Agder Energi begrunnet det slik: Sitat 1: «*Jeg har aldri vært lobbyist i Norge, men jeg har oppfattet at det ikke er like enkelt å komme inn i embetsverket i Norge som det er i EU. Det har vært en veldig positiv opplevelse å være lobbyist i EU, og bli lytta til.*» Sitat 2: «*Det er stor åpenhet. Det er lett å delta, og man er også interessert i deltakelse. Det vet jeg ikke om man alltid er i Norge.*»

Trond Haukanes fra Nord-Norges Europakontor antydte også at lobbyismen på Stortinget foregikk i mer skjulte former enn i Brussel: «*Når det gjelder Stortinget synes jeg det vil være fornuftig å registrere alle som vil være lobbyister. Det ville vært nyttig både for stortingsrepresentantene og for samfunnet ellers å vite hvem som er lobbyister og prøver å påvirke politikken. Jeg ser i hvert fall det som en styrke for demokratiet at du vet hvem du har med å gjøre, og det tror jeg ville være nyttig også for stortingsrepresentantene.*»

En annen indikasjon på at norske borgere har sammenfallende interesser og preferanser med europeiske borgere finner jeg i Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Kommunikasjonsforeningen og Transparency International Norge sitt fellesforslag om et nasjonalt lobbyregister (Norsk Redaktørforening, 2014). De fire organisasjonene har tro på at en registreringsordning vil gi et godt innsyn i den påvirkningen av politiske myndigheter som finner sted i Norge. Deres forslag innebærer at registreringen må være obligatorisk. Både personen og

virksomheten som tar kontakt, samt de som har vært involvert i forberedelsene må registreres. Politikerer som møter lobbyisten må registreres. Det må oppgis hvilken interesse den som ønsker å påvirke representerer. Formålet med kontakten må oppgis, dvs. hvilken politisk prosess man ønsker å påvirke og hvilken sak det gjelder. Registeret må være elektronisk søkbart for alle.

Åpenhet rundt politiske prosesser, og tiltak som skal styrke tillit til politikerne, står også høyt på OECDs dagsorden (OECD, 2010). OECDs Public Governance Committee, som også Norge er medlem av, anbefaler at man arbeider videre med å integrere tiltak, som f. eks. lobbyregistre, for åpenhet og mot misbruk i lobbyvirksomhet. Hovedansvaret må ligge hos politiske myndigheter da det er myndighetene som har ansvaret for å sikre offentlige interesser og beskytte seg mot påvirkningsforsøk. Dette betyr at gode rammeverk for integritet i offentlig forvaltning og åpenhet i beslutningsprosedyrer er nøkkelområder.

Våre folkevalgtes gjentatte avvísninger av å innføre et lobbyregister på Stortinget står i kontrast til de relativt sterke samfunnsinteressene som ønsker at norske borgere skal få innsyn i lobbyistenes virksomhet. Dokumentanalysen min viser at flertallet på Stortinget hevder at en registreringsordning vil være ressurskrevende, skape en høyere terskel for enkeltborgere når det gjelder å ta kontakt med beslutningstakerne, og føre til at møter og samtaler med beslutningstakerne i større grad enn nå vil finne sted utenfor Stortinget eller departementene. Tydeligst i sin avvísning er Michael Tetzschner (H), som hevder forslaget om et lobbyregister egentlig er mistillit til integriteten hos de folkevalgte i nasjonalforsamlingen: «*Dette forslaget må vi glemme snarest mulig, og det er heller ikke noe bidrag til en opplyst diskusjon om hva slags offentlighet vi vil ha i landet.*» (Fra stortingsdebatten 25. mars 2014).

Spørreundersøkelsen jeg gjennomførte på Stortinget tyder imidlertid på at Stortinget er mer positiv til et lobbyregister dersom EU får et obligatorisk register. Et flertall på 38 prosent av respondentene svarte at de tror lobbyvirksomhet på Stortinget vil bli regulert dersom EU får et obligatorisk lobbyregister fra 2017. Her fordelte imidlertid svarene seg jevnt på nei-alternativet med 29 prosent, og vet ikke-alternativet med 33 prosent. Hvis Stortinget får et lobbyregister mente også 59 prosent av respondentene at registrering måtte være obligatorisk, mens 41 prosent mente registrering måtte være frivillig. Resultatet fra spørreundersøkelsen er ikke representativt for Stortinget, men det gir likevel en indikasjon på at flere enn 11 representanter på Stortinget er åpne for en tilsvarende lobbyregistrering som den EU har innført. Ses dette i sammenheng med presset fra EU, Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Kommunikasjonsforeningen, Transparency International Norge, OECD og signalene fra norske interesser i Brussel, kan det på sikt bli innført et lobbyregister på Stortinget. I så fall vil denne prosessen være et eksempel på politisk spill-over.

5.2 Blir norske borgeres preferanser ivaretatt av EUs lobbyregister?

I den andre hypotesen er det lagt til grunn at preferansene til norske borgere blir ivaretatt av EUs lobbyregister. Denne hypotesen kan virke noe selvmotsigende siden Norge ikke er representert i de beslutningsprosessene som får direkte betydning for norske forhold, og har heller ikke nevneverdig innflytelse over dem. Videre legger tilknytningsformen til EU begrensninger på politisk engasjement og debatt på nasjonalt plan, og gjør det vanskelig å kontrollere myndighetene og holde dem ansvarlige i europapolitikken. EUs lobbyregister er i tillegg etablert som et resultat av en politisk prosess og en inter-institusjonell avtale mellom Europaparlamentet og EU-kommisjonen, som ikke er EØS-relevant. Hvordan blir da norske borgeres preferanser ivaretatt? Dette spørsmålet er utgangspunktet for analyse og utdyping av den andre forskningshypotesen (H2):

H 2: Norske borgeres preferanser blir ivaretatt av EUs lobbyregister

For å belyse hypotesen velger jeg å trekke frem ekspertintervjuene med de to lobbyistene som representerer Agder Energi og Nord-Norges Europakontor i Brussel. I den sammenheng må det nevnes at Agder Energi er offentlig eid av 30 kommuner i Agder-fylkene (54,5 %) og det statseide selskapet Statkraft Holding (45,4 %). Samme forutsetning gjelder for Nord-Norges Europakontor, som hovedsakelig er offentlig eid av de tre fylkeskommunene i Nordland, Troms og Finnmark. Begge de to lobbyistene i Brussel representerer dermed folkevalgte organer både på kommunalt, regionalt og statlige nivå i Norge. Mine undersøkelser viser også at norske lobbyister registrer seg i EUs lobbyregister ikke bare for å påvirke politiske prosesser, men også for å få tilgang til informasjon og et internasjonalt nettverk. Spørsmålet er om de får innflytelse nok til å påvirke politiske prosesser i EU:

«Vi ser jo veldig ofte når man sitter i disse utvalgene at veldig mye av det de store selskapene legger fram i posisjonsdokumentet fra for eksempel Frankrike, Tyskland, Italia, England, finner man igjen i det endelige dokumentet til parlamentet.» (Jan Pedersen, Agder Energi)

«Det er veldig sjelden du får nei når du ber om å få snakke med noen. Jeg har i hvert fall ikke opplevd det, mens jeg har vært her. Og jeg tror når det er et så pass åpent system, vil det også være mulig å påvirke det fra en lobbyist sin side.» (Trond Haukanes, Nord-Norges Europakontor)

Mye tyder likevel på at innflytelsen kan være noe begrenset for de minste aktørene som driver lobbyisme på vegne av norske interesser. Årsaken til det mener jeg har sammenheng med at de norske aktørene er avhengig av internasjonale nettverk og allianser med aktører fra med-

lemsland i EU, for å bli hørt i sin kontakt med EU-institusjonene. Eller som Paal J. Frisvold fra Brusselkontoret sier det: «*Et viktig prinsipp, man oppnår aldri noe alene i Brussel, ikke sant. Statoil kanskje, fordi de har et enormt kommunikasjonsbyrå, de har jo events hver uke i Strasbourg, men andre som har begrensede ressurser oppnår aldri noe alene, og selv Statoil jobber med allierte i Brussel.*»

Sintef er inne på noe av det samme: «*Når det gjelder større forskningsprosjekt er vi avhengig av å være med i større og mer etablerte forskningsnettverk, som f.eks. ERA-NET. Det nytter ikke å komme alene som forskningsinstitutt fra Norge i denne sammenhengen. Vi er nødt til både å konkurrere og samarbeide med de fremste instituttene i Europa for å være en foretrukket partner i mange EU-prosjekt.*»

Den teoretiske tilnærmingen til denne hypotesen viser at EØS-avtalen har utviklet seg i en neofunksjonalistisk retning ved at Norge gradvis, som det går fram av NOU 2012:2, har delegert makt over til EU som overnasjonal myndighet. Avtalen omfatter også etter hvert flere og flere områder, det er de over 10.000 EU-rettsaktene som allerede er inkorporert i norsk rett et bevis på. Integrasjon på et område skaper dermed press om samarbeid på andre områder. Det sentrale spørsmålet i denne avhandlingen er, som tidligere nevnt, om dette også har relevans for EUs obligatoriske lobbyregister selv om det ikke er EØS-relevant.

Jeg vil påstå at spill-over-begrepet også er dekkende på dette området. Mens det er statene selv som tar de innledende stegene mot integrasjon, har de ikke full kontroll over retningen og omfanget av forandringen som følger. I stedet lever prosessen sitt eget liv, og fører de nasjonale regjeringene lenger enn de i utgangspunktet hadde planer om. Integrasjon på ett område skaper dermed press om samarbeid på andre områder. EØS-avtalen er en avtale mellom stater som mener de har felles nytte av å samarbeide, og så langt er Norge fornøyd med EØS-samarbeidet. EØS-avtalen institusjonaliserer også forholdet mellom EU og EFTA-landene og den gir klare forpliktelser for Norge. Selv om EUs lobbyregister ikke er EØS-relevant tyder *rational choice*-institusjonalisme på at norske politikere likevel kan komme til å etablere et lobbyregister dersom alle EU-medlemslandene mener dette fremmet åpenhet, transparens og demokrati. Fordelene ved å etablere et lobbyregister vil rett og slett bli vurdert mot ulempene ved å la være. Et lobbyregister som stadig flere norske aktører vurderer til å være et gode, eller gi utvidede rettigheter for egne innbyggere, vil etter hvert være umulig å avfeie på Tetzschners måte som «*ikke noe bidrag til en opplyst diskusjon om hva slags offentlighet vi vil ha i landet.*» Norske myndigheter er helt avhengig av at norske borgeres preferanser er sammenfallende med øvrige europeiske borgeres preferanser. Jeg kan med bakgrunn i min analyse av hypotesen konkludere med at norske borgeres preferanser blir ivaretatt av EUs lobbyregister.

5.3 Hva gjør EUs lobbyregister akseptabelt for norske borgere

Jeg har i denne avhandlingen vist at EUs lobbyregister ikke er EØS-relevant. Når så mange som 48 norske selskap og organisasjoner (vedlegg 8.4) likevel har valgt å registrere seg frivillig i dette registeret pr. februar 2015, kan dette tyde på at norske borgere får bedret sine rettigheter gjennom EUs lobbyregister, og at det av den grunn er akseptabelt. Det vil jeg belyse ved å se på den tredje hypotesen (H3):

H 3: Norske borgere får bedret sine rettigheter gjennom EUs lobbyregister

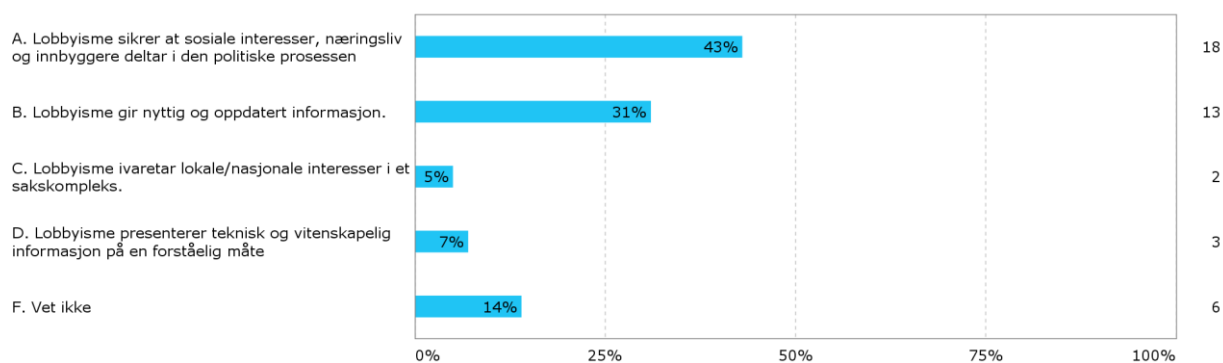
Ekspertintervjuene med norske lobbyister i Brussel bekrefter at EUs lobbyregister gir lettere tilgang til beslutningstakere. Agder Energi bruker lobbyregisteret til å komme i parlamentet og høre debatten, og se hvordan innstillinga i kommisjonen faktisk talt blir diskutert. *«Det er sjelden vi har møte med politikere, men møter med politikere har vi også, men det er eventuelt for å påvirke avstemning i Parlamentet. Påvirkningsarbeidet foregår mest i tidlige faser av prosesser og i EU kommisjonen.»* Bellona bruker adgangskortet lobbyregisteret gir til å komme inn i parlamentet på daglig basis, og for å kunne gå og banke på hvilke dører de vil. *«Men hvis du har god kontakt med en parlamentariker, eller en person som jobber i parlamentet, så kan de skrive deg inn som personlig besøkende og da er det ikke noe krav å være registrert i Transparency-registeret.»* Brusselkontoret: *«Ja, for det første så har vi, hva skal jeg si, ikke noe å skjule, og for det andre møter vi mye mer åpne dører blant beslutningstakerne i EU. Så vi får lettere adgang til nøkkelparlamentarikere, hvis vi er registrert i åbenhetsregisteret.»* Nord-Norges Europakontor: *«Har vi et legitimt spørsmål og en sak vi vil fremme, har vi veldig sterkt inntrykk av at det er bra at vi er registrert så de vet hvem de har å forholde seg til.»*

Alle de norske informantene fremhever i tillegg at noe av det mest positive med EUs lobbyregister er den store åpenheten i de politiske prosessene, den enkle tilgangen til informasjon og muligheten for å slippe til med sine synspunkter tidlig i prosessen. Basert på det ovenstående trekker jeg derfor konklusjonen at EUs lobbyregister er akseptabelt for norske lobbyister i Brussel.

5.3.1 Stortingets syn på lobbyisme

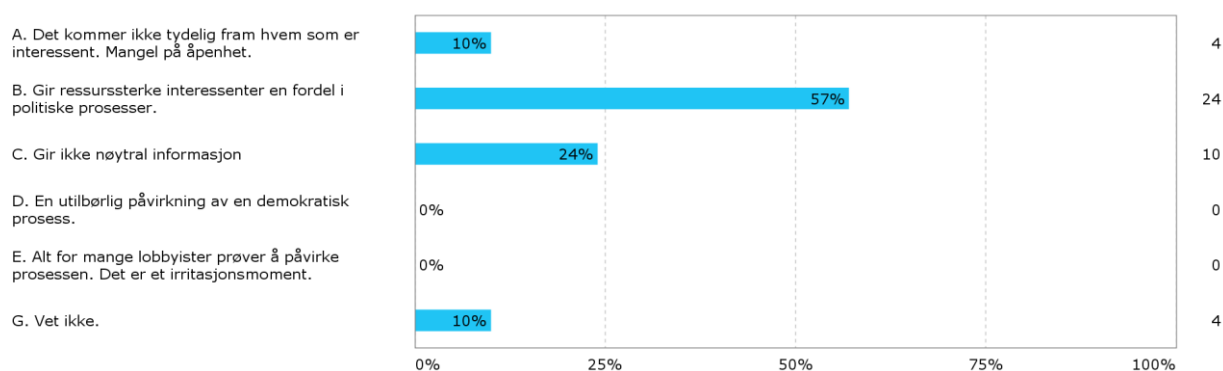
For å belyse de tre hypotesene og finne svar på forskningsspørsmålet gjennomførte jeg også en spørreundersøkelse på Stortinget. I denne delen av analysen er det mest hensiktsmessig å vurdere svarene på hva stortingsrepresentantene mener er det mest positive aspektet med lobbyisme (spørsmål 6), det mest negative aspektet ved lobbyisme (spørsmål 7) og hvor enige stortingspolitikere er i at lobbyisme er et viktig bidrag i politikktutforming. Svarene fra undersøkelsen er gjengitt på neste side:

Hva vil du si er det mest positive aspektet med lobbyisme?



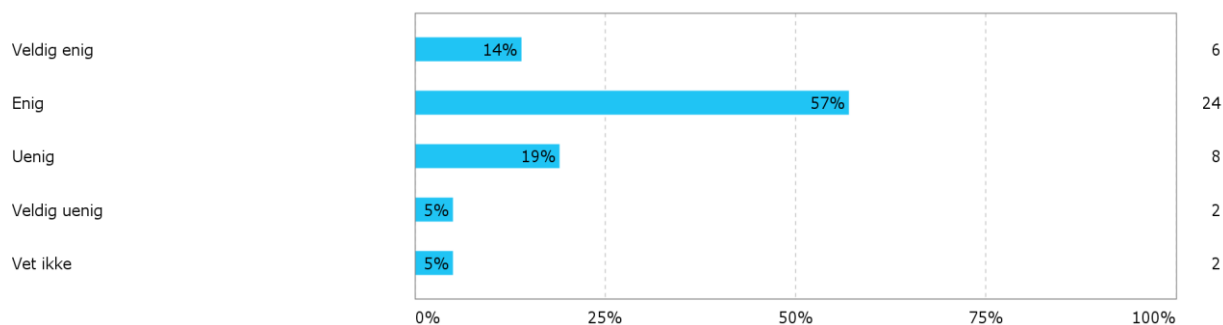
Tabell 8: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget

Hva vil du si er det mest negative aspektet med lobbyisme?



Tabell 9: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget

Hvor enig er du i at lobbyisme er et viktig bidrag i politikktutforming.



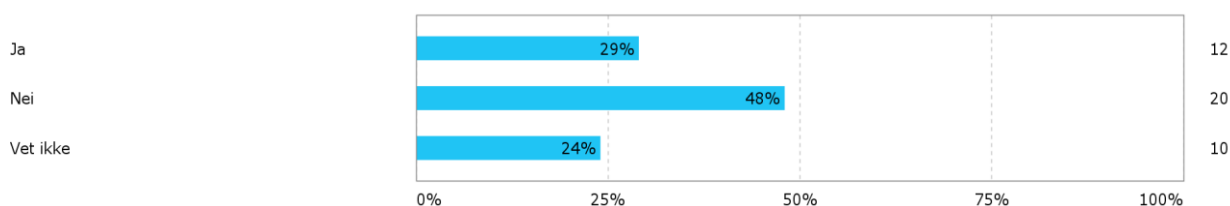
Tabell 10: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget

Spørreundersøkelsen på Stortinget viser at et overveldende flertall (71 %) av respondentene er enig, eller veldig enig, i at lobbyisme er et viktig bidrag i politikktutforming. Bare 24 % av respondentene er uenig, eller veldig uenig, i denne påstanden. Det mest positive aspektet med lobbyisme er at lobbyisme sikrer at sosiale interesser, næringsliv og innbyggere deltar i den politiske prosessen (43 % av respondentene). Positivt er det også at lobbyisme gir nyttig og oppdatert informasjon (31 % av respondentene). Stortingsrepresentantene som har deltatt i spørreundersøkelsen er også tydelige på hva som er det mest negative aspektet med lobbyisme: Hele 57 % av respondentene svarer at lobbyisme gir ressurssterke interessenter en for-

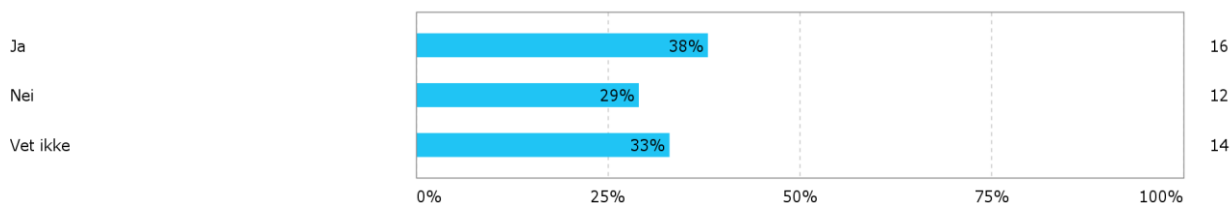
del i politiske prosesser. 24 % mener lobbyistene ikke gir nøytral informasjon og 10 % mener det ikke kommer tydelig fram hvem lobbyisten representerer. Basert på det ovenstående trekker jeg derfor konklusjonen at lobbyisme er akseptabelt for Stortinget.

Spørsmålet om Stortinget bør ha et eget lobbyregister tyder imidlertid på at det fortsatt er skepsis til å etablere et eget lobbyregister på Stortinget, men at aksepten vil øke dersom EU innfører et obligatorisk lobbyregister fra 2017:

Bør Stortinget ha et eget lobbyregister?



Tror du lobbyvirksomhet på Stortinget vil bli regulert dersom EU får et obligatorisk lobbyregister fra 2017?



Tabell 11: Fra spørreundersøkelsen på Stortinget

Da forslaget om å etablere et lobbyregister var oppe til votering på Stortinget i mars 2014 fikk det bare 11 stemmer. I min undersøkelse er det 12 respondenter som ønsker et eget lobbyregister. Det spesielle er at 7 av de 12 kommer fra andre partier enn Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Miljøpartiet De grønne, som er de partiene som tidligere har ivret for å regulere lobbyvirksomheten. Et flertall på 38 prosent av respondentene tror også at lobbyvirksomhet på Stortinget vil bli regulert dersom EU får et obligatorisk lobbyregister fra 2017. Det kan tyde på at et lobbyregister på Stortinget blir mer akseptabelt etterhvert som EU høster erfaringer fra sitt register.

5.3.2 Teori som belyser hvorfor EUs lobbyregister er akseptabelt

Relevant teori for å belyse hypotesen om at norske borgere har fått bedret sine rettigheter henger nøye sammen med forskningsspørsmålet om EUs lobbyregister er akseptabelt for Norge. Jeg tolker det slik at skal EUs lobbyregister være akseptabelt må norske borgeres ret-

tigheter være bedret. Teori og teoretiske begreper om *integrasjon*, *demokrati* og *spillover*, som er omtalt i avhandlingens teoridel, er viktige i denne sammenheng.

Integrasjon beskrives som en prosess hvor aktørene er villige til, og har et ønske om, at fokuset flyttes over til et nytt overnasjonalt maktsenter for å sikre samarbeid. Tidligere selvstendige enheter må avgi makt til det nye senteret for at integrasjon skal kunne skje (McCormick, 2011). Dette samarbeidet utvides til stadig nye områder og landene i EU knyttes tettere sammen (integreres). Selv om Norge står utenfor EU er vi, gjennom EØS-avtalen, en del av dette samarbeidet. EUs lobbyregister er etablert for å få åpenhet og transparens knyttet til en stadig økende lobbyvirksomhet. Undersøkelsen min viser at også norske aktører er en del av denne lobbyvirksomheten, og at andelen er økende. Mine respondenter forklarer dette blant annet med at rammebetingelsene for deres virksomhet formes av EU, og at de derfor ønsker å være tilstede der det skjer for å prøve å påvirke resultatet av beslutningene. I denne settingen er det åpenbart at EUs lobbyregister er akseptabelt fordi det gir tilgang til informasjon, tilgang til nettverk og mulighet til å påvirke beslutninger.

Teorier om *demokrati* er sentralt når jeg skal finne svar på hvorfor EUs lobbyregister er akseptabelt for Norge. I følge «*NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor*» er det mest problematiske aspektet ved den norske tilknytningsformen til EU at Norge i realiteten har bundet seg til å overta politikk og regler fra EU over et svært bredt felt – uten å være medlem og uten å ha stemmerett. Dette reiser demokratiske problemer. Norge er ikke representert i de beslutningsprosessene som får direkte betydning for norske forhold, og har heller ikke nevneverdig innflytelse over dem. NOU 2003:19 «*Makt og demokrati*» presenterer fire tolkninger som gir til en viss grad utfyllende sider ved en demokratisk styringsform. I den første bygger demokrati som statsform på alminnelig og lik stemmerett, der folket har makt over de politiske beslutningene enten direkte eller gjennom valg av representanter. Den andre, som er en liberal tolkning av demokrati, legger stor vekt på systemet av rettigheter og rettsstatlige garantier. Ingen av disse tolkningene av demokrati er oppfylt i EØS-samarbeidet. I den fjerde kan demokrati tolkes som et felles verdigrunnlag, som demokratisk samling mot fascisme, nazisme og kommunisme. Denne tolkningen av demokrati er også litt på siden av temaet for avhandlingen.

I den tredje tolkningen, derimot, defineres demokrati som et system for samtale og deltakelse, med mindre vekt på de formelle prinsippene for statsstyre og de rettslige prinsippene. Denne tolkningen er sentral i ideene om dialogdemokrati og deltakerdemokrati. Her er hovedpoenget selve samtalen og aktiviteten for å bli hørt. I utgangspunktet er dette mer ambisiøse krav til demokrati. De krever mer aktiv medvirkning på alle samfunnsområder, utover den politiske valghandlingen med års mellomrom. Deltakelsen og diskusjonen begrunnes dels som verdier i seg selv og dels som midler til å oppnå bredere politisk rekruttering, et mer informert beslutningsgrunnlag, modifikasjon og tilpasning av standpunkter og større legitimitet for vedtak.

Denne tolkningen av demokrati har de siste årene også vært anvendt på uformell deltakelse og organisering på overnasjonalt nivå. Aksjonsgrupper, organisasjoner og kommunikasjon over landegrensene har vært sett på som spirene til et overnasjonalt demokrati. I Maktutredningen (NOU: 2003:19) vises det til at demokrati ikke bare knytter seg til deltakelse i valg til folkevalgte organer, men også deltakelse på andre arenaer hvor man kan ha en påvirkningsmulighet. «Disse ulike formene for tilleggsdemokrati – rettighetsdemokrati, aksjonsdemokrati, deltakerdemokrati, forbrukerdemokrati, lobbydemokrati eller det vi har kalt barometerdemokrati – har supplert folkestyret som formelt beslutningssystem, men kan ikke erstatte det. Hvis norske borgere opplever at deres innspill ikke blir tatt til følge gjennom de «vanlige» kanalene ligger veien åpen for å finne andre påvirkningskanaler. Det kan være direkte lobbyvirksomhet mot EU, eller påvirkning gjennom norske organisasjoners europeiske overbygninger. Når denne måten å påvirke etterhvert vil kreve obligatoriske registrering i EUs lobbyregister, vil dette være med på å øke aksepten for et lobbyregister også i Norge, noe som leder oss over til teorien om *spill-over*.

Spill-over teori er tett knyttet til integrasjon og omhandler, som beskrevet i teoridelen, at samarbeid på et område gjør det enklere å samarbeide på andre områder. Det vil «*tvinge*» seg fram et behov for å utvide samarbeidet på stadig flere områder. Som grunnlag for analysen har jeg valgt ut politisk- og teknisk spill-over som mest relevante for å belyse min hypotese. *Politisk spill-over* vil i denne sammenheng innebære at norske borgere vil benytte seg av andre påvirkningsmuligheter enn egne myndigheter. For å ivareta egne interesser vil interessentene gjøre et skifte i sitt fokus på hvem de vil påvirke. «*Interest groups will switch from trying to influence national governments to trying to influence regional institutions – in attempt to win new powers for themselves*» (McCormick, 2011:10). Flere av mine informanter hevder at rammevilkårene for deres virksomhet skapes i Brussel, og det derfor er behov for å registrere seg i EUs lobbyregister for å benytte andre kanaler enn det tradisjonelle norske demokratiet som påvirkningsvei. *Funksjonell spill-over* innebærer at land med ulike standarder vil prøve å nå nivået det landet med best standard holder. Når enkelte stater har høyere standard vil det skape et press på andre stater om å sette i verk tiltak for å nå samme nivå (McCormick, 2011). Det er ønskelig med felles standarder på flere områder i Europa, ikke minst innenfor åpenhet og transparens. Gjør dette at lobbyregistret blir akseptabelt for Norge? Etter min vurdering er det mange fordeler ved at regulering av lobbyvirksomhet blir satt i system, også i en norsk sammenheng.

5.4 Oppsummering fra analysen av hypotesene

I kapitlene 5.1, 5.2 og 5.3 har jeg belyst de tre hypotesene som inngikk i min forforståelse. Jeg mener at jeg gjennom denne analysen har fått bekreftet antagelsen i hypotesene:

- H 1: Norske borgere har sammenfallende interesser og preferanser med andre europeiske borgere*
- H 2: Norske borgeres preferanser blir ivaretatt av EUs lobbyregister*
- H 3: Norske borgere får bedret sine rettigheter gjennom EUs lobbyregister*

Hypotesene er belyst ved hjelp av den teorien og empirien jeg har lagt til grunn for avhandlingen. Bakgrunnen for EUs lobbyregister er å få større åpenhet rundt politiske prosesser, og tiltak som skal styrke tillit til politikerne. Dette er verdier som står høyt også hos norske borgere, og dermed også et argument som underbygger antagelsen i den første hypotesen (H1). Et lobbyregister som stadig flere norske aktører vurderer til å være et gode, eller gi utvidede rettigheter for egne innbyggere, vil etter hvert være umulig å avfeie. Norske myndigheter er helt avhengig av at norske borgeres preferanser er sammenfallende med øvrige europeiske borgere sine preferanser. Jeg kan med bakgrunn i min analyse av den andre hypotesen (H2) også konkludere med at norske interessenters preferanser blir ivaretatt av EUs lobbyregister. Spørreundersøkelsen på Stortinget viser ulike oppfatninger av om EUs lobbyregister er akseptabelt eller ikke. Resultatene fra ekspertintervjuene med lobbyister i Brussel er imidlertid entydig på at EUs lobbyregister er akseptabelt, og at en tilsvarende regulering av lobbyvirksomhet på Stortinget vil føre til større åpenhet og transparens. Dersom dette sees i sammenheng med Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Kommunikasjonsforeningen, Transparency International Norge og OECDs syn, viser det at EUs lobbyregister er akseptabelt, også i Norge. Dette viser at den tredje hypotesen (H3) er riktig.

5.5 Vurdering av mine funn – validitet og reliabilitet

I dette delkapitlet har jeg vurdert ekstern og intern gyldighet for å belyse validiteten av undersøkelsen. Deretter har jeg vurdert om mine funn er pålitelige (reliable). Til slutt er det en beskrivelse av hvordan validitet og reliabilitet er testet i undersøkelsen.

5.5.1 Ekstern gyldighet

Med ekstern gyldighet menes det i hvilken grad funnene fra en undersøkelse kan generaliseres (Jacobsen, 2005). Kvalitative metoder skal i utgangspunktet ikke generalisere fra et utvalg til større enheter (populasjoner), men heller gå i dybden og få tak i generelle fenomener (Jacobsen, 2005). Det er derfor beskrevet to ulike typer generalisering: *teoretisk og statistisk generalisering*. Det er i den teoretiske generaliseringen den kvalitative metoden har sin styrke; fra empiri til teori. Den statistiske generaliseringen er vanskeligere å få til ved kvalitative undersøkelser fordi vi ofte bare undersøker noen få enheter, og disse er ofte trukket ut på grunn av sine kunnskaper, stillinger o.l. (ikke representative). I denne undersøkelsen har jeg tatt utgangspunkt i empiri som brukes til å utvikle hypoteser som testes ved hjelp av dokumentanalyser, spørreundersøkelse og ekspertintervjuer av et strategisk utvalg på Stortinget og blant

norske lobbyister i EU. Det strategiske utvalget i dette casestudiet bygger ikke på tilfeldighetsprinsippet, men derimot på det som Grønmo (2004:88) definerer som systematiske vurderinger av hvilke enheter som ut i fra teoretiske og analytiske formål er mest relevant og mest interessant. På bakgrunn av funnene jeg har gjort, vil jeg kunne se om mine hypoteser er riktige. Jeg vil etter dette også ha noen antagelser om hvordan forskningsspørsmålet mitt kan besvares, og om forskningen er overførbar til implementering av andre rettsakter via EØS-avtalen. For å styrke funnene fra dokumentanalysen og ekspertintervjuene i Brussel har jeg også benytte en kvantitativ metode, spørreundersøkelse med standardiserte spørsmål rettet mot stortingsrepresentantene. Kombinasjonen av kvalitativ og kvantitativ metode øker den eksterne gyldigheten.

5.5.2 Intern gyldighet

Intern gyldighet handler om hvorvidt resultatene kan oppfattes som riktige (Jacobsen, 2005). Det er to måter dette kan testes på: Enten ved å la andre kontrollere undersøkelsen og konklusjonene (respondentvalidering), eller ved å foreta en kritisk gjennomgang av resultatene selv. I denne oppgaven er det primært forfatteren selv som har gått gjennom funnene for å vurdere validiteten av dem.

Respondentvalidering innebærer at jeg konfronterer de jeg har stilt spørsmål til i spørreundersøkelse og ekspertintervjuer med de funnene jeg har gjort, for å se om funnene er gjenkjennbare for respondentene. I denne undersøkelsen har ekspertene som er intervjuet fått lese gjennom transkriberte svar og godkjent dem, men de har ikke fått gjennomgå analyser og vurderinger som er gjort i ettertid. En fullgod respondentvalidering er dermed ikke gjennomført.

Validering gjennom kontroll mot andre fagfolk: Det er nyttig å sjekke egne konklusjoner mot funn andre forskere har gjort. Dette skyldes at forskere kan ha nokså faste virkelighetsoppfatninger og disse testes først når noen utenfor ser på vår virkelighet (Jacobsen, 2005). I min undersøkelse har NOU 2012:2 vært et viktig verktøy for å sjekke om mine funn er i tråd med allerede kjente prosedyrer for å implementere EU-rettsakter i norsk rett. Svakheten med denne innfallsvinkelen er at rettsakten som vurderes i undersøkelsen min, tidligst er klar i 2017. Valideringen blir dermed teoretisk, og det er derfor viktig med grundig kildekritikk av dokumentanalyse, spørreundersøkelse og ekspertintervjuer.

Validering gjennom kildekritikk.

Dokumentanalyse: Her er det viktig med et kritisk blikk på dokumentene jeg har valgt ut, og de skriftlige kildene som legges til grunn for forskningen bør i teorien betegnes som førstehånds, offentlige og institusjonelle kilder (Jacobsen, 2005). Dette mener jeg er oppfylt i denne undersøkelsen siden mesteparten av kildematerialet er hentet fra offisielle stortingsdokument, møtereferat fra stortingsdebatter, lov- og avtaleverk og offisielle EU-dokumenter

Spørreskjema: Det kan by på utfordringer å få tilgang til de riktige respondentene (Jacobsen, 2005). Det er heller ingen selvfølge at de respondenter jeg ønsker å benytte, er villige til å

delta i en undersøkelse. Jeg har ingen garanti for at kildene gir riktig informasjon. Dette kommer an på respondentens kunnskap om emnet eller nærhet til det som undersøkes. Kilder som har nærhet til emnet, regnes vanligvis som mere pålitelige enn de som er fjernere (Jacobsen, 2005). Jeg mener stortingsrepresentantene er rett adressat for spørreundersøkelsen, siden de har avgjørende innflytelse på, og kunnskap om, spørsmålene som er sentrale i spørreundersøkelsen. Det er imidlertid av stor betydning for undersøkelsen om kilden har vilje til å gi riktig informasjon. Har respondenten motiver som gjør at han ikke ønsker å dele informasjon, vil han komme med uriktig informasjon, eller blir svaret påvirket av nærheten til det som undersøkes? I min undersøkelse var det 42 av 169 stortingsrepresentanter som gjennomførte hele undersøkelsen. I tillegg til disse fikk jeg tilbakemelding fra 2 representanter som ikke ønsket å være med, samt 30 representanter som oppgav tidspress, mange henvendelser og stor arbeidsmengde som grunn for ikke å delta. Spørreundersøkelsen er imidlertid et supplement til seks tidligere stortingsdebatter og temaet, noe som forsterker validiteten.

Ekspertintervju: Spørsmålet om det er de riktige kildene som er intervjuet for å undersøke problemstillingen er sentralt når validiteten skal vurderes, og utfordringene med å få riktig respondent er mye de samme som med spørreskjemaet. Her har jeg i utgangspunktet fått hjelp til å finne egnede kandidater fra kilder på Norway House i Brussel, men selve utvelgelsen er det jeg selv som har gjort. Det som kan utsettes på kildene er at det kun er de som ønsker å dele informasjon som er med i undersøkelsen, noe som kan bety at relevante data fra andre kilder ikke kommer med. Svarene ville muligens også vært annerledes dersom eksperter fra et medlemsland i EU ble intervjuet.

5.5.3 Hvordan testes validitet og reliabilitet

Triangulering, å kombinere både kvalitative og kvantitative metoder, gir et bedre datagrunnlag og dermed et bedre grunnlag for å tolke resultatene (Jakobsen, 2005). Olsson (2011) skriver at bruk av metodetriangulering kan kompensere for svakhetene i hver av de enkelte metodene. Denne rapporten benytter triangulering gjennom å kombinere datainnsamlingsmetodene dokumentanalyse (kvalitativ), intervjuer (kvalitativ) og spørreundersøkelse (kvantitativ). Funns i undersøkelsen bør også vurderes opp mot annen forskning, og forskere som har benyttet andre metoder. I tillegg til å triangulere kan man legge vekt på evne til *refleksivitet*, for å styrke påliteligheten i undersøkelsens funn. Dette innebærer å utnytte kunnskap om hva som kan skje i ulike situasjoner under innhenting av informasjon og forklarer hvordan dette kan prege situasjonen (Jacobsen, 2005). Vi må klargjøre vår rolle som forskere og vise evne til å reflektere over rollen. Dette er med på å øke troverdigheten til undersøkelsen. Åpenhet er et sentralt begrep her. Ved å være åpne rundt valg av metode og på hvilken måte resultatene kan påvirkes av dette vil troverdigheten til undersøkelsen styrkes gjennom de drøftinger og refleksjoner som gjøres. Det er viktig å være åpne om dem. På den måten vil det være enklere å vurdere funn som framkommer i undersøkelsen (Jacobsen, 2005).

6. KONKLUSJON

Bakgrunnen for mitt valg av tema for masteravhandlingen er flere års yrkeserfaring som journalist, og deretter som offentlig ansatt i to fylkeskommuner. I begge disse yrkene har jeg jobbet tett på politiske miljøer, og opplevd hvordan ulike interessenter har prøvd å påvirke politiske prosesser. Samtidig har jeg også sett hvordan EØS-samarbeidet gradvis har påvirket det norske samfunnet, og ført til en tettere integrasjon med de øvrige europeiske landene. Med dette som utgangspunkt ønsket jeg å lære mer om norske lobbyisters erfaringer med påvirkningsarbeid av de politiske prosessene i Brussel. I dette kapitlet kommer jeg med noen konklusjoner fra denne prosessen, og svaret på forskningsspørsmålet mitt.

For å studere EUs lobbyregister etablerte jeg en forskningsdesign med tre hypoteser og ett forskningsspørsmål. Hypotesene er belyst i analysedelen (kapittel 5) som et ledd i å besvare forskningsspørsmålet. Konklusjonene derfra er grunnlaget for svaret på forskningsspørsmålet:

Hvorfor er ikke EUs lobbyregister relevant for EØS-samarbeidet, selv om det er akseptabelt for Norge?

Som følge av en ønsket politisk utvikling har antallet statlige råd og utvalg sunket kraftig fra toppen på 70-tallet. Dette har gitt organiserte interesser færre muligheter for å drive formell, integrert politisk påvirkning. Samtidig har lobbyvirksomheten økt. Lobbyismen har supplert og delvis erstattet deler av korporatismen. Dette innebærer at mer direkte og uformell kontakt har blitt en viktigere del av den politiske hverdagen, både for de som ønsker å påvirke og for beslutningstakerne. Det gir bedre muligheter for de som har kunnskap, ressurser og evner til å drive effektiv lobbyisme. Og tilsvarende reduserte muligheter for de som ikke har slike ressurser. Demokratisk sett er det betenkelig hvis muligheten for å påvirke politiske beslutningsprosesser avhenger av økonomiske ressurser og skjulte nettverk.

EUs måte å håndtere de negative effektene med lobbyisme er å regulere lobbyvirksomheten slik at den blir åpen og transparent. Dette blir av norske lobbyister i Brussel sett på som positivt. Synet deles av Norsk Presseforbund, Norsk Redaktørforening, Kommunikasjonsforeningen, Transparency International Norge og OECD. Til tross for dette har Stortinget hele seks ganger stemt ned forslag om åpenhet og innsyn i lobbyvirksomheten på Stortinget. Argumentet den sjette gangen var at «dette forslaget må vi glemme snarest mulig, og det er heller ikke noe bidrag til en opplyst diskusjon om hva slags offentlighet vi vil ha i landet.»

Min vurdering, basert på de undersøkelser og analyser som er utført i denne avhandlingen, er at EUs lobbyregister er akseptabelt i Norge, selv om det ikke er relevant for EØS-samarbeidet.

7. Referanser

7.1 Litteratur

- Aberbach, J. D., og Rockman, B. A. (2000): *In the web of politics: Three decades of the U.S. federal executive*. Washington, D.C: Brookings Institution Press.
- Bache, Ian og George, Stephen. (2006): *Politics in the European Union*. 2. utg. New York: Oxford University Press.
- Bryman, A. (2004): *Social research methods*. Oxford: Oxford University Press.
- Bretherton, Charlotte, Vogler, John. (2006): *The European Union as a Global Actor*. New York, Routledge
- Bryman, A. & Bell, E. (2007). Research Designs. In: *Business Research Methods*. New York. Oxford University Press. P.
- Bull, H. (1992). EØS-avtalen - litt om avtalens struktur og om prinsippene for gjennomføring i norsk rett. *Lov og rett*: 583-601
- Chari, Raj, Hogan, John, and Murphy, Gary (2010): *Regulating lobbying: a global comparison*. Manchester University Press
- Cini, Michelle. (2010): Intergovernmentalism. I: Cini, Michelle og Pérez-Solórzano Borragán,
- Nieves (red.). *European Union Politics*. 3. utg. Oxford: Oxford University Press
- Claes, Dag Harald & Førland, Tor Egil (2010): *EU - mellomstatlig samarbeid og politisk system*. Universitetsforlaget.
- Dalland, Olav (2000). *Metode og oppgaveskriving for studenter*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ervik, Torill Sommerfelt (2012): *Uregulert lobbyvirksomhet som problem eller ikke? En studie om hvorfor Stortinget har avvist lobbyregulering*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen, Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap.
- Espeli, Harald (1999): *Lobbyvirksomhet på Stortinget*, Tano Aschehoug
- Graue, M.E. & Walsh, D.J. (1998). *Studying children in context: Theories, methods & ethics*. Thousand Oaks: Sage Publications
- Greenwood, J. & Joanna Dreger. (2013): *The transparency register: A European vanguard for strong lobby regulation?* *Interest Groups & Advocacy*, 2, s. 139–62.
- Gjems-Onstad, O. (2000). *EØS-avtalen*. Oslo: Gyldendal akademisk
- Grytten, Sigurd (2014): *En komparativ analyse av ulike staters systemer med lobbyregister*. Analyse for Kommunikasjonsforeningen.
- Grønmo, Sigmund: *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Fagbokforlaget 2004
- Gudbrium and Petersson, Olof, Gudmund Hernes, Sören Holmberg, Liste Togeby, og Lena Wängerud (2000): *Demokratirådets Rapport 2000, Demokrati utan partier?* Stockholm: SNS Förlag
- Haas, E. B. (1958): *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces 1950-57*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Hall, P. og Taylor, R. (1996): «Political Science and the Three New Institutionalisms», *Political Studies*, 44(5)
- Heywood, Andrew (2007): *“Politics”*, Third edition, 2007, Palgrave Macmillian, ISBN – 10:0-230-52497-4
- Hooghe, Liesbet og Gary Marks (2001): *Multi-level Governance and European Integration*. Rowman & Littlefield.
- Hoffmann, Stanley. (1966): *Obstinate or Obsolete? The Fate of the Nation-State and the Case of Western Europe*. *Daedalus*, 95(3), s. 862-915
- Holman, C. & Luneburg, W. (2012): *Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform*. *Interest Groups & Advocacy*, 1, s. 75–104.

- Holter, Harriet (1996): *Fra kvalitative metoder til kvalitativ samfunnsforskning*. I Harriet Holder og Ragnvald Kalleberg (red.): *Kvalitative metoder i samfunnsforskning*. Oslo, Universitetsforlaget, 2. utgave, s. 9-25
- Huitt, Ralph K. and Robert L. Peabody (1969), *Congress: Two Decades of Analysis*, New York: Harper and Row.
- Jacobsen, Dag Ingvar (2005): *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. 2 utgave. Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Jervell, S. L. (2002). *Lovgivningen i EØS: beslutningsprosessen, gjennomføringen og konsekvensene*. Oslo: Cappelen akademisk forlag
- Johannessen, A., Kristoffersen, L. og Tufte, P.A. (2004): *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (2. utgave). Oslo: abstrakt forlag
- Johannessen, Leif Erlend og Skjørestad, Jarle (2008): *Om lobbying*. Perspektiv 04/08. Stortingets utredningsseksjon.
- Kvale, S. (1997): *InterView: En introduktion til det kvalitative forskningsinterview*. København: Hans Reitzels Forlag
- Leech, B.L. (2002): *Asking Questions: Techniques for Semistructured Interviews*. PS: Political Science & Politics 35(4): 665–8.
- Malterud, K. 1996: *Kvalitative metoder i medisinsk forskning*. Tano Aschehoug, Oslo.
- Malterud, Tore (2011): Malterud, Tore Chr.: “*A Theoretical and Empirical Evaluation of the EEA Agreement*” Phd Dissertation, Department of
- Political Science and Government, Aarhus University 2011
- Marsh, David and Furlong, Edward (2002): ‘Ontology and Epistemology in Political Science’ in Marsh, David and Stoker, Gerry (eds.): *Theory and Methods in Political Science*, 2 edition. Basingstoke: Palgrave.
- Matthews, B., & Ross, L. (2010). *Research methods. A practical guide for the social sciences*. Harlow: Pearson Education Limited.
- McCormick, John (2011): *Understanding the European Union: a concise introduction*. 5th. ed. Basingstoke: Palgrave Macmillan (The European Union series).
- Moravcsik, Andrew. (1993): Preferences and Power in the European Community: A Liberal Intergovernmentalist Approach. *Journal of Common Market Studies*, 31(4), s. 473-524.
- Moravcsik, Andrew. (1998): *The Choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Moravcsik, Andrew / Schimmelfennig, Frank (2009): "Liberal Intergovernmentalism." In: Wiener, Antje / Diez, Thomas (ed.): *European Integrations Theory*. New York: Campus, 67-87.
- North, D C., (1989): *Institutions and economic growth: an historical introduction*. World Development, 17 (9), 1319–32.
- NOU 2003:19 *Makt og demokrati*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet
- NOU 2012: 2: *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Utenriksdepartementet
- Nugent, Neill. (2010): *The Government and Politics of the European Union*. 7. utg. Basingstoke: Palgrave Macmillan
- Odendahl, T. and A.M. Shaw (2001): *Interviewing Elite*. s. 299–316 I J.F.
- OECD (2010): *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*.
- Ringdal, K. (2001). *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Rosamond, Ben. (2000): *Theories of European Integration*. Basingstoke: Macmillan Press
- Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2008b): *Kommunalt selvstyre eller samstyring*. Tidsskrift for samfunnsforskning, vol. 49, nr. 3, ss. 409-420

- Sejersted, F. (1997). Between sovereignty and supranationalism in the EEA context - On the legal dynamics of the EEA-agreement. I: Müller-Graff, P.-C. & Selvig, E. (red.) *The European Economic Area: Norway's basic status in the legal construction of Europe*, s. 43-74. Berlin: Berlin Verlag A. Spitz.
- Sejersted, F., Arnesen, F., Rognstad, O.-A. & Kolstad, O. (2011). *EØS-rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skogen, M. (2009). *EU/EØS-prosessen - fra ekspertgrupper til norsk lov: EU-delegasjonen*
- Tansey, O. (2007): *Process Tracing and Elite Interviewing: A Case for Nonprobability Sampling*. Political Science & Politics, 40, ss. 765-772
- Thagaard, Tove (2003): *Systematikk og innlevelse - en innføring i kvalitativ metode*. Fagbokforlaget 2003, 2.utgave 2002, 2. opplag 2006.
- Vanebo, Jan Ole og Tore Malterud (2009): *Norges humpete vei mot europeisk integrasjon. En vurdering av Norges avtaler med EU, med særlig vekt på beslutningsstrukturen i EØS-Avtalen*. Ny utgave. (Kompendium, HINT). Steinkjer/Maastricht
- Wallace, W., & Wallace, H (2005): *Policy-Making in European Union*. 5th Edition. Oxford University Press. Oxford.
- Yin, R. (1989a): *Case study research: Design and methods (Revised edition)*. California: Sage Publishing
- Yin, R. (1994): *Case study research: Design and methods (Second Edition)*. California: Sage Publishing
- Østbye, H. m.fl. (2002) *Metodebok for mediefag (2. utg.)*. Bergen: Fagbokforlaget.

7.2 Stortingsdokumenter:

- Dokument nr. 8:113 (1995-1996). *Forslag fra stortingsrepresentant Kristin Halvorsen om åpenhet omkring informasjonsrådgivning*. https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1995-96&paid=5&wid=b&psid=DIVL47&pgid=b_0333&vt=b&did=DIVL570
- Dokument nr. 8:31 (2000-2001): *Forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2000-2001/dok8-200001-031/>
- Dokument nr. 8:5 (2003-2004): *Forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Trine Skei Grande om registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2003-2004/dok8-200304-005/>
- Dokument nr. 8:32 (2007-2008): *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvassheim og Trine Skei Grande om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2007-2008/dok8-200708-032/>
- Dokument 8:14 S (2009–2010): *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2009-2010/dok8-200910-014/>
- Dokument 8:4 S (2013–2014): *Representantforslag fra stortingsrepresentantene Abid Q. Raja, Terje Breivik og Pål Farstad om innføring av lobbyregister*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2013-2014/dok8-201314-004/>
- Innst. S. nr. 118 (1996-1997): *Innstilling frå justiskomiteen om forslag fra stortingsrepresentant Kristin Halvorsen om åpenhet omkring informasjonsrådgivning*.

- Innst. S. nr. 284 (2000-2001) *Innstilling fra Stortingets presidentskap om åpne komitéhøringer og om forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim og Gunnar Kvassheim om mer åpenhet i stortingskomiteenes arbeid og en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget* (<http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-284/3/>)
- Innst. S. nr. 123 (2003-2004): *Innstilling fra Stortingets presidentskap om forslag fra stortingsrepresentantene Ågot Valle og Trine Skei Grande om registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget.*
- Innst. S. nr. 21 (2008-2009): *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om representantforslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvassheim og Trine Skei Grande om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2008-2009/inns-200809-021/>
- Innst. 179 S (2009–2010): *Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Trine Skei Grande og Borghild Tenden om å innføre en registreringsordning for lobbyvirksomhet i Stortinget, i departementene og på Statsministerens kontor.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-179/>
- Innst. 145 S (2013–2014): *Innstilling fra Stortingets presidentskap om representantforslag fra stortingsrepresentantene Abid Q. Raja, Terje Breivik og Pål Farstad om innføring av lobbyregister.* <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2013-2014/inns-201314-145/>
- Meld. St. 5 (2012-2013) (2012): *EØS-avtalen og Norges øvrige avtaler med EU : sentrale prioriteringer og virkemidler i norsk europapolitikk* . Oslo : Utenriksdepartementet. Kap.
- St.meld. nr. 23 (2005-2006). Om gjennomføring av europapolitikken. Utenriksdepartementet
- St.prp. nr. 100. ((1991-1992)). Om samtykke til ratifikasjon av Avtale om Det europeiske økonomiske samarbeidsområdet (EØS), undertegnet i Oporto 2.mai 1992. *Tilråding fra Utenriksdepartementet av 15. mai 1992. Regjeringen Brundtland III.* Tilgjengelig fra: http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/1991-1992/stprp100_1991.html?id=627296
- Stortinget - Møte tirsdag den 25. mars 2014 kl. 10. Sak nr. 4. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140325/4/>
- Stortinget (2014): *Stortinget og EØS-avtalen.* Faktaark fra stortingsbiblioteket, november 2014 https://www.stortinget.no/Global/pdf/eu_open/Faktaark%20Stortinget%20og%20E%C3%98S-avtalen.pdf?epslanguage=no
- Stortinget (2009): *Utredning fra Stortinget utredningsseksjon til Stortingets direktør 14. desember 2009 om kontrollordninger med lobbyvirksomhet i andre land* <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2009-2010/inns-200910-179/5/>

7.3 EU-Dokumenter

- EUR-LEX (2014): *Konsolideret udgave af traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde - SYVENDE DEL: ALMINDELIGE OG AFSLUTTENDE BESTEMMELSER - Artikel 352 (tidl. artikel 308 i TEF) EU-Tidende nr. 115 af 09/05/2008 s. 0196 – 0196. Hentet 31. januar 2015 fra* <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:12008E352&from=EN>
- EUR-LEX (2014): *Aftale mellem Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen om et åbenhedsregister for organisationer og selvstændige, der deltager i udformningen og gennemførelsen af EU's politikker* hentet 10. mars fra [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32014Q0919(01))

- Europakommisjonen (2006). *Green Paper „European Transparency Initiative“ (COM(2006)194 final)*. Hentet 8. mars 2015, fra http://europa.eu/documents/comm/green_papers/pdf/com2006_194_en.pdf
- Europakommisjonen (2013): *Vice-President Maroš Šefčovič: Joint Transparency Register to be stronger and keep its unique scope*. Press release Brussels, 13 December 2013. Hentet 31. januar 2015 fra http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-1252_en.htm?locale=EN
- Europakommisjonen (2015a): *Commission and Parliament Implement New Rules on Transparency Register*. Press release Brussels, 27 January 2015. Hentet 31. januar 2015 fra http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3740_en.htm
- Europakommisjonen (2015b): *The revised Transparency Register: more information, more incentives, tougher on those who break the rules*. Memo Brussels, 15 April 2014. Hentet 31. januar 2015 fra http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-302_en.htm
- Europaparlamentet (2014): *New measures to encourage lobbyists to sign the EU Transparency Register*. Press release - Institutions – 15-04-2014. Hentet 31. januar 2015 fra <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20140411IPR43441/html/New-measures-to-encourage-lobbyists-to-sign-the-EU-Transparency-Register>
- Europaparlamentet (2015): *Commission and Parliament implement new rules on Transparency Register*. Press release - Institutions – 27-01-2015. Hentet 31. januar 2015 fra <http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20150127IPR15401/html/Commission-and-Parliament-implement-new-rules-on-Transparency-Register>
- JTRS – Joint Transparency Register Secretariat (2015): *TRANSPARENCY REGISTER IMPLEMENTING GUIDELINES. 21 January 2015*. Hentet 10. mars 2015 fra http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-3740_en.htm

7.4 Internett-kilder

- ALTER-EU (2015): *Europe's campaign for lobbying transparency*. Hentet 27. februar 2015 fra <http://www.alter-eu.org/taxonomy/term/23>
- EFTA Surveillance Authority (2013): *Annual Summary 2013*. http://www.eftasurv.int/media/annual-reports/Annual_Summary_2013_NO.pdf
- EurActive (2011, 21.03). *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 (2014, 05.02): *Ex-MEP to serve prison in 'cash-for-laws' scandal*. Hentet 15. februar 2015 fra <http://www.euractiv.com/future-eu/ex-mep-serve-prison-cash-laws-sc-news-533205>
- Fimreite, Anne Lise; Lango, Peter; Lægreid, Per og Rykkja, Lise H., red. (2011): *Organisering, samfunnssikkerhet og krisehåndtering*. Universitetsforlaget, Oslo.
- Marthinsen, Svein Tore (2014): *Stat og styring 2/2014*. Hentet 14. mars fra <http://sveintoremarthinsen.blogspot.no/2015/03/stortinget-fram-fra-lobbyglemselen.html>
- Mathisen, Gunnar (2015): *Lobbyister ut av skapet*. Kronikk i Dagens Næringsliv 2. januar 2015. <http://www.dn.no/meninger/debatt/2015/01/02/2153/Politikk/lobbyister-ut-av-skapet>
- Norsk Redaktørforening (2014): *Sammen om lobbyregister*. Publisert 27.01 2014. Hentet 14. mars 2015 fra <http://nored.no/Redaktoernyheter/Sammen-om-lobbyregister>
- Sivilombudsmannen (2013): <https://www.sivilombudsmannen.no/getfile.php/Filer/Aktuelt/Kundelister%20LMD.pdf>
- Transparency International (2014): *Veiled in secrecy: lobbying in Europe*. Publisert 10. Mars 2014. http://www.transparency.org/news/feature/veiled_in_secrecy_lobbying_in_europe

8. Vedlegg

8.1 Semi-strukturert intervjuguide: Norske lobbyister i Brussel

Som ansatt ved næringsseksjonen i Hordaland fylkeskommune er jeg nå på et to ukers hospiteringsopphold ved Vest-Norges Brusselkontor. Oppholdet i Brussel skal benyttes til å samle bakgrunnsstoff for en masteroppgave ved Copenhagen Business School. Temaet for oppgaven er «EUs Transparency Register og dets relevans for EØS-samarbeidet». Kort fortalt skal jeg se nærmere på arbeidet med å gjøre registret obligatorisk for bedrifter og organisasjoner som er i kontakt med EUs institusjoner. Dette skal jeg deretter se på i lys av EØS-avtalen for å gjøre en vurdering om et tilsvarende register vil være aktuelt på Stortinget. Ekspertintervjuene i Brussel skal følges opp med en spørreundersøkelse, eller intervju, av et representativt utvalg stortingsrepresentanter. Det jeg håper å få til i løpet av dagene i Brussel er et noenlunde strukturert ekspertintervju, gjerne over en kopp kaffe, med aktører som har kunnskap og erfaring med tematikken som er skissert over.

Spørsmål om EUs lobbyregister og lobbyisme?

1. Informasjon om organisasjonen
2. Informasjon om informanten
3. Hvorfor er «ditt firma» representert i Brussel?
4. Hvorfor er «ditt firma» registrert i EUs lobbyregister?
5. Hva anser du som den mest effektive kanalen for å påvirke beslutninger innen ditt virksomhetsområde?
6. Gir registrering i EUs lobbyregister bedre tilgang til beslutningstakere i parlamentet og kommisjonen?
7. Er det positivt for «ditt firmas» omdømme å være registrert i EUs lobbyregister?
8. Hvordan jobber dere når dere skal påvirke utfallet av en sak? Har du eksempler?
9. Er dere medlem av en paraplyorganisasjon på europeisk nivå? Hvilken? Hva er deres erfaring
10. Blir all innsats rettet mot institusjonene i Brussel? Hva med Stortinget og regjeringe
11. Hvor stor innflytelse har lobbyister på EUs politikk- og lovutforming.
12. Er det utfordrende at det ikke er noen offisielle norske representanter i EU-institusjonene?
13. Synes du lobbyvirksomhet er tilstrekkelig regulert i EU, eller bør registrering i EUs lobbyregister endres fra å være frivillig til å bli obligatorisk?
14. Opplever du at det er forskjell på hvordan lobbyisme oppfattes på Stortinget i Oslo, og i EU-institusjonene i Brussel? På hvilken måte?
15. Bør Stortinget innføre et lobbyregister etter modell av EU? Hvorfor?

8.2 Spørreundersøkelse om lobbyisme på Stortinget

EUs Transparency Register og dets relevans for EØS-samarbeidet

I Norge har debatten om regulering av lobbyisme på Stortinget vært høyt oppe på agendaen i flere omganger, men så langt er forslagene om å innføre et eget lobbyregister på Stortinget nedstemt. I EU er det allerede vedtatt at registrering i «EUs Transparency Register» skal bli obligatorisk for lobbyister i 2017. Siden Norge er knyttet til EU gjennom en rekke enkeltavtaler, der EØS-avtalen er den største og viktigste, er det interessant å se nærmere på forskjellen mellom EUs og Norges syn på et lobbyregister. Det vil bli samlet inn og brukt ulike data for å belyse problemstillingen. For det første vil det bli benyttet referater fra stortingsdebattene om innføring av lobbyregister, samt relevante dokumenter fra EUs institusjoner som omhandler EUs Transparency Register. Videre vil det bli gjennomført en spørreundersøkelse om stortingsrepresentantenes holdning til lobbyisme og regulering av lobbyvirksomhet. Det hele vil bli supplert med dybdeintervjuer av norske aktører som driver lobbyvirksomhet i Brussel. Intervjuobjektene i Brussel, og firmaene de representerer, er registrert i «EUs Transparency Register» og vil ikke bli anonymisert. Stortingsrepresentanter vil heller ikke bli anonymisert dersom kildegrunnet er referater fra Stortinget. Svarene fra spørreundersøkelsen på Stortinget blir relatert til politiske parti og prosentandel av utvalget. Innsamlede opplysninger anonymiseres, lydbåndopptak makuleres og navnelister slettes ved prosjektslutt, senest 30.06.2015. Forskningsprosjektet er en masteravhandling ved Copenhagen Business School, og undersøkelsene er godkjent av Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. Den skriftlige rapporten vil være offentlig tilgjengelig når den er fullført. Dersom du har spørsmål til prosjektet, ta kontakt med Hans Inge Gløppen tlf. +47 97 41 40 40 epost hans.inge.gloppen@hfk.no, eller veileder Tore Malterud tlf. +47 90 75 76 01.

Du kommer inn på spørreundersøkelsen ved å klikke på linken nedenfor. Der finner du elleve spørsmål som det tar kort tid å besvare. Håper du tar deg tid til å være med på undersøkelsen. På forhånd tusen takk for hjelpen!

1. Hvilket parti representerer du på Stortinget?

- (1) Arbeiderpartiet
- (2) Høyre
- (3) Fremskrittspartiet
- (4) Kristelig Folkeparti
- (5) Senterpartiet
- (6) Venstre
- (7) Sosialistisk Venstreparti
- (8) Miljøpartiet De Grønne

2. Basert på egne erfaringer; hvem av de som er nevnt nedenfor mener du kan defineres som «lobbyist»?

- (1) Bransjeforeninger
- (2) Offentlige myndighetskontakter
- (3) Kommunikasjonsbyråer
- (4) Profesjonelle interesseorganisasjoner
- (5) NGOer (Ikke-statlige organisasjoner)
- (6) Bedrifter
- (7) Fagforeninger
- (8) Tenketanker
- (9) Advokatfirmaer
- (10) Ambassader
- (11) Akademikere
- (12) Borgere
- (13) Journalister
- (14) Andre

3. Hvor ofte kontaktes du av profesjonelle, innleide lobbyister som prøver å påvirke din mening i saker som Stortinget har til behandling?

- (1) Flere ganger i uken
- (2) Flere ganger i måneden
- (3) Flere ganger i halvåret
- (4) Flere ganger i året
- (5) Sjelden eller aldri

4. Hvor ofte kontaktes du av eksterne grupper/interesser som prøver å påvirke din mening i saker som Stortinget har til behandling?

- (1) Flere ganger i uken
- (2) Flere ganger i måneden
- (3) Flere ganger i halvåret
- (4) Flere ganger i året
- (5) Sjelden eller aldri

5. I hvilken grad vet du hvilke interesser lobbyisten representerer?

- (1) Jeg vet alltid hvem lobbyisten representerer
- (2) Jeg vet som regel hvem lobbyisten representerer
- (3) Jeg vet sjelden hvem lobbyisten representerer
- (4) Jeg vet ikke hvem lobbyisten representerer

6. Hva vil du si er det mest positive aspektet med lobbyisme?

- (1) Lobbyisme sikrer at sosiale interesser, næringsliv og innbyggere deltar i den politiske prosessen
- (2) Lobbyisme gir nyttig og oppdatert informasjon.
- (3) Lobbyisme ivaretar lokale/nasjonale interesser i et sakskompleks.
- (4) Lobbyisme presenterer teknisk og vitenskapelig informasjon på en forståelig måte
- (6) Vet ikke

7. Hva vil du si er det mest negative aspektet med lobbyisme?

- (1) Det kommer ikke tydelig fram hvem som er interessent. Mangel på åpenhet.
- (2) Gir ressurssterke interessenter en fordel i politiske prosesser.
- (3) Gir ikke nøytral informasjon
- (4) En utilbørlig påvirkning av en demokratisk prosess.
- (5) Alt for mange lobbyister prøver å påvirke prosessen. Det er et irritasjonsmoment.
- (6) Vet ikke.

8. Hvor enig er du i at lobbyisme er et viktig bidrag i politikktutforming.

- (1) Veldig enig
- (2) Enig
- (3) Uenig
- (4) Veldig uenig
- (5) Vet ikke

9. Bør Stortinget ha et eget lobbyregister?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Vet ikke

10. Tror du lobbyvirksomhet på Stortinget vil bli regulert dersom EU får et obligatorisk lobbyregister fra 2017?

- (1) Ja
- (2) Nei
- (3) Vet ikke

11. Hvis Stortinget innfører et lobbyregister, bør registrering i registret være frivillig eller obligatorisk?

- (1) Frivillig
- (2) Obligatorisk

8.3 Godkjenning fra Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste

Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS
NORWEGIAN SOCIAL SCIENCE DATA SERVICES



Tore Christian Malerud
Avdeling for økonomi, organisasjon og ledelse Høgskolen i Nord-Tromsølag
Servisboita 2501
7729 STENØYER

Norsk datatjeneste AS
Kontorbygget
Storøyen
Postboks 4474 Sandness
Postboks 4474 Sandness
Postboks 4474 Sandness
Postboks 4474 Sandness
Postboks 4474 Sandness
Postboks 4474 Sandness

Vår dato: 08.12.2014 Viketid: 4:00:00 / 1:17 Deres dato: Deres ref:

TILBAKEMELDING PÅ MELDING OM BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 08.12.2014. Meldingen gjelder prosjektet:

41086 *EDU Transparency Register og dets relevans for EDU-samarbeidet*
Behandlingsansvarlig *Høgskolen i Nord-Tromsølag, ved institusjonens overste leder*
Daglig ansvarlig *Tore Christian Malerud*
Ansvar *Hans Inge Gløppen*

Personvernombudet har vurdert prosjektet og finner at behandlingen av personopplysninger er meddelelig i henhold til personopplysningsloven § 31. Behandlingen tilfredstiller kravene i personopplysningsloven.

Personvernombudets vurdering forutsetter at prosjektet gjennomføres i samsvar med opplysningene gitt i meldingsnotat, korrespondanse med ombudet, ombudets kommentarer samt personopplysningsloven og beherskerloven med forskrifter. Behandlingen av personopplysninger kan settes i gang.

Det gjøres oppmerksom på at det skal gis ny melding dersom behandlingen endres i forhold til de opplysninger som ligger til grunn for personvernombudets vurdering. Endringsmeldinger gis via et eget skjema, <http://www.nsd.uib.no/personvern/meldingskjema.html>. Det skal også gis melding etter om de dersom prosjektet fortsatt pågår. Meldinger skal sende skriftlig til ombudet.

Personvernombudet har lagt ut opplysninger om prosjektet i en offentlig database, <http://pvo.nsd.no/prosjekt/>.

Personvernombudet vil ved prosjektets avslutning, 30.03.2015, rette en henvendelse angående status for behandlingen av personopplysninger.

Vennlig hilsen

Karinne Unakar Segedal

Lia Tenold

Kontaktperson: Lia Tenold tlf: 55 58 33 77

Vedlegg: Prosjektvurdering

Kopi: Hans Inge Gløppen hans.inge.gloppen@hio.no

Documenter av elektronisk produksjon og gjenføres ved NSD's utløst for elektronisk godkjenning.

Institusjonsloven i EUs 1175/04

OSU MD Universitet i Oslo, Postboks 1047 Blindern, 0316 Oslo, tel: +47 22 80 52 11, os@oslo.no

NSD/NSD MD, Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, 7040 Trondheim, tel: +47 73 59 59 50, sp@nsd.uib.no

NSD/NSD MD, Universitet i Bergen, 5017 Bergen, tel: +47 55 54 41 38, info@nsd.uib.no

Personvernombudet for forskning



Prosjektvurdering - Kommentar

Prosjektref: 41086

Utvalgte informeres skriftlig og muntlig om prosjektet og samtykket til deltakelse. Informasjonskravet er godt utført.

Personvernombudet legger til grunn at forsker utførte Høgskolen i Nord-Tromsølag sine interne rutiner for databehandling. Dersom personopplysninger skal sendes elektronisk eller lagres på privat pc, bør opplysningene krypteres tilsvarende.

Innsamlende opplysninger anonymiseres og lydbåndopptak maskuleres ved prosjektstart, senest 30.06.2013. Med anonymisering innebærer at navn og alle andre data maskuleres, og av. kategoriseres eller slettes indirekte personidentifiserbare opplysninger. Den skriftlige rapporten vil kunne inneholde navn på respondenter.

Intervjuopptakene vil innledningsvis bli utbedret til å ikke gjenspeile intervjuet for godkjenning, før publisering i rapport.

8.4 Norske firma/organisasjoner i EUs lobbyregister 1. Mars 2015

Kategori	Firma/Organisasjon	
I - Professional consultancies/law firms/self-employed consultants	Per Boqvist	
	Sund Energy AS	
	Raadgivande Agronomar AS - Consultative Agronomists	
II - In-house lobbyists and trade/business/professional associations	Agder Energi	
	BKK AS	
	Confederation of Norwegian Enterprise	
	Den norske Revisorforening	
	DNV GL	
	ECOHZ AS	
	Federation of Norwegian Food and Drink Industry	
	Finnfjord AS	
	Hovedorganisasjonen Virke - The Federation of Norwegian Enterprises	
	International Gas Union	
	NITO The Norwegian association for Biomedical Laboratory Scientists	
	Norges Lastbileier-Forbund	
	Norsk Hydro	
	Norsk Industri / Federation of Norwegian Industries	
	Norwegian Oil and Gas Association	
	Norwegian Visual Artists Copyright Society (BONO)	
	Orkla ASA	
	Real Estate Norway – The National Association of Real Estate Companies	
	Rockwool Norway	
	Snorre Lamark/Energi Norge (Energy Norway)	
	Statkraft AS	
	Statoil ASA	
	The International Association of Independent Tanker Owners	
	The Nordic Association of Marine Insurers	
	The Norwegian Shipowners' Association	
	Tomra Systems ASA	
	III - Non-governmental organisations	Bellona Europa
		Emigrant1
		European Centre for Women and Technology
		Global Network for Rights and Development
		Human Rights House Foundation
NordForsk		
Norwegian Accounting Standards Board		
The Norwegian Consumer Council		
IV - Think tanks, research and academic institutions	European Status; International Arbitrators	
	Norsk institutt for luftforskning	
	SINTEF Fisheries and Aquaculture Ltd.	
	Stiftelsen SINTEF	
VI - Organisations representing local, regional and municipal authorities, other public or mixed entities, etc.	Eastern Norway County Network	
	KS Enterprises	
	North Norway European Office	
	North Sea Commission	
	Statnett	
	The National Library of Norway	
The Research Council of Norway (RCN)		

