

Reglering av lobbying

En jämförande fallstudie av lobbyreglering i EU och USA

Abstract

In this study, we conducted a qualitative comparative case study using text analysis and principal-agent theory to examine the effectiveness of transparency and accountability mechanisms in lobbying regulation. Our analysis delves into how these mechanisms function within different political systems, comparing the stringent regulations of the US to the more lenient framework of the EU. The thesis concludes that the US system, with its more demanding regulations and sanctions, is more effective in promoting transparency and accountability compared to the current EU system. The study also highlights that the effectiveness of transparency is problematic since information must reach citizens to enable accountability. Moreover, the ability to utilize sanction mechanisms depends on prior knowledge of lobbying and how regulatory tools can be employed. The study emphasizes the importance of considering which societal actors are responsible for informing about the impact of lobbying on democratic decision-making processes. This is essential to enable accountability and to improve the transparency and regulation of lobbying.

Nyckelord: Transparens, ansvarsutkrävande, offentlighetsvillkor, delegering informationsasymmetri och sanktionsmekanismer.

Antal ord: 8903

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Bakgrund	1
1.2 Tidigare forskning	2
1.3 Syfte och frågeställning	4
2 Teori	5
2.1 Agent-principal-teori	5
2.2 Transparens, Ansvarsutkrävande och Offentlighetsvillkoret	7
3 Metod	9
3.1 Urval och empiriskt material	10
3.2 Kodningsschema	11
3.2.1 Operationalisering av kodningsschemat	12
4 Analys	15
4.1 Registreringsbestämmelser	15
4.2 Offentlig utgiftsredovisning	17
4.3 Elektronisk inlämning	19
4.4 Allmän tillgång	20
4.5 Genomdrivande	22
4.6 Reglering av svängdörrar	24
5 Diskussion och resultat	27
Referenser	31
Bilaga	33

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Lobbying är en central och legitim del av alla demokratier. Lobbying bistår politiker med viktig information om viljor, åsikter och sakkunnighet som hjälper politiker att fatta beslut och utformning av politiken. Begreppet lobbyism har dock ofta negativa associationer i folkmun eftersom det kan associeras till korruption i och med att lobbyister arbetar med att påverka utformningen av politiska processer trots att de inte är förtroendevalda (Chari m fl 2007:422). Reglering av lobbyism har fokuserat på transparens och medborgarnas förmåga att se vilka aktörer som lobbar för vilka frågor och mot vilka intressen.

Lobbying är ett begrepp som kan vara svårt att definiera. I USA:s reglering av lobbying definieras det som en individ som är anlitad eller anställd av en klient mot ekonomisk eller annan ersättning för att utföra tjänster med mer än en lobbyingkontakt. Med undantag för individer vars lobbyingaktivitet utgör mindre än 20 procent av den totala tid som de arbetar åt klienten i en period av tre månader (LDA 1995: sec 3). EU definierar lobbyister som företrädare för intressegrupper som bedriver omfattande verksamhet. Intressegrupperna ska bedriva omfattande verksamhet i syfte att påverka utformningen, lagstiftning eller beslutsprocesser för de undertecknade institutionerna eller unionens övriga institutioner (IIA 2021: artikel 2 & 3).

Lobbyreglering utgår ofta från öppenhetsregister där lobbyister måste registrera vem de representerar och i vilket syfte de lobbar. Reglering av lobbying är därför ett omtalat och omtvistat fält som behandlar etiska dilemman i lobbying och relationen mellan politiker och lobbyister. Företeelser som regleringen försöker motverka är korruption, mutor, röstköp och att stärka medborgares förtroende för staten (Newmark 2005:182).

Lobbying och intresseorganisationer är något som existerar och bedrivs i många länder. Washington DC sägs vara den staden i världen med flest lobbyister och därefter på

andra plats kommer Bryssel med EU:s samtliga institutioner (Europaportalen 2022). Lobbying och intressegrupper har en central funktion i demokratiska system genom att kanalisera medborgarnas intressen och därför är dessa företeelser statsvetenskapligt relevant att studera. Lobbyverksamhet regleras genom öppenhetsregister som ger insyn i verksamheten, med etiklagar och krav på inlämning av dokumentation.

USA reglerar lobbyverksamhet genom Lobbying Disclosure Act (LDA 1995), som kräver att samtliga intresseorganisationer rapporterar sina lobbyaktiviteter och att de förmedlar tidigare befattningar inom politiken (GAO). EU har ett öppenhetsregister som är det främsta verktyget för att bevaka intresseorganisationers verksamheter på EU-nivå. Öppenhetsregistret definieras under det interinstitutionella avtalet (IIA 2021). Det består av en databas som implementerats för att ge allmänheten möjlighet att ta del av information om organisationer som syftar till att påverka genomförandet och utformningen av politik på EU-nivå (Transparency Register Management Board 2022). Öppenhetsregistret hjälper till med att synliggöra vilka intresseorganisationer som aktivt arbetar med att påverka politiska beslut inom EU och de resurser som används åt de relaterade verksamheterna (ibid).

1.2 Tidigare forskning

Mycket av befintlig forskning om lobbyverksamhet berör interna strategier som olika intressegrupper använder sig av. Forskningen har tenderat att vara USA-centrerad. Forskaren Kanol (2015) diskuterar rekommendationer, brister och framsteg inom jämförande lobbyforskning. Det finns en växande trend i forskning om insider-lobbying men en brist på teorier i forskningsfältet och särskilt inom jämförande lobbyforskning (ibid). Kanol uppmärksammar även att det finns en brist på kvalitativ jämförande lobbyforskning (Kanol 2015). Kanol lyfter att kvalitativ forskning kan vara en viktig källa för att förbättra teorier om jämförande lobbyverksamhet som ger mer djupgående kunskap om länders system och processer i hänsyn till lobbyverksamhet (ibid). Kvalitativa forskningsmetoder kan ge mer detaljerad information och förståelse för hur specifika faktorer och mekanismer påverkar lobbying på nationell nivå (ibid). Kvalitativa jämförande studier av lobbyverksamhet kan bidra med ett teoretiskt ramverk som är stabilt nog att förklara och förstå variationer över tid och mellan länder. Denna förståelse kan också användas i lobbyverksamhet i andra

sammanhang för att identifiera kausala samband och framgångar eller misslyckanden av lobbyreglering.

Forskaren Newmark (2005) studerar skillnader inom lobbyreglering i amerikanska stater mellan 1990-2003. Newmark beskriver hur reglering av lobbying implementerats för att behandla etiska frågor såsom mutor, köp av röster och för att stärka allmänhetens förtroende för regeringen (Newmark 2005:182). Newmark studerar lobbyreglering i relationen till lagstiftaren och lobbyisten med hjälp av ett replikerbart kvantitativt index. Vår uppsats studerar istället den amerikanska lagstiftningen på federal nivå i relation till EU-lagstiftningen genom att kvalitativt studera regleringen. Baumgartner (2010) beskriver hur lobbyister påverkar politiska agendor och politiska konflikter genom olika påverkansstrategier. Lobbyister beskrivs ha möjligheten att begränsa eller utvidga en politisk konflikt och det är genom lobbyisters strategier och samarbeten som frågor uppmärksammas eller uteblir i den offentliga diskussionen. Intresseorganisationer kan alltså bevara status quo inom politik men kan också arbeta med förskjutningar av politiska beslut som gynnar vissa agendor.

Naurin och Lindstedt (2010:301f) studerar vikten av att informationen relaterad till institutionernas arbete når fram till medborgarna. De menar att insyn i politiska institutioner inte räcker till för att motverka korrupktion. Informationen måste kommuniceras till medborgare för att ansvar ska kunna utkrävas. Studien utgår från ett principal-agent-teoretiskt perspektiv och lyfter att transparens som kontrolleras av ursprungskällan, agenten, inte är lika effektiv för ansvarsutkrävning som information från en tredje part, såsom medier. Studien fann att reformer som ska öka transparens bör stärka medborgarnas förmåga att hantera den tillgängliga informationen.

Den här uppsatsen tar inspiration från ett klassifikationsschema med sex olika teman som hämtats från en artikel av Chari m fl (2007:428). Artikeln presenterar klassifikationsschemats dimensioner genom tre idealtyper av lobbyreglering. Idealtyperna är följande: Lowly regulated systems, Medium regulated systems och Highly regulated systems (se bilaga). Artikeln av Chari m fl har utvecklat idealtyperna genom ett kvantitativt index och applicerade detta för att mäta styrkan av lagarna i tre länders system samt EU. Det ursprungliga indexet av Chari m fl tar hjälp av metoden "hired guns" framtagen av Center for public integrity (CPI), en metod som författarna använder för att utveckla kodningsschemat av regleringstyper. CPI är en självständiga ideell organisation vars självutnämnda syfte är att granska ojämlikhet.

Metoden utgår från ett frågeformulär med frågor relaterade till reglering av lobbyverksamhet. Idealtyperna definieras efter hur strikt lobbylagstiftningar regleras i fallen (ibid). I vår studie gör vi istället en kvalitativ jämförelse av EU:s och USA:s lobbyreglering. Genom att hämta inspiration från idealtypernas dimensioner ämnar vi beskriva hur regleringen påverkar möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande av lobbyverksamheten. Detta görs genom att studera empiriskt material av EU:s och USA:s lobbylagstiftning.

1.3 Syfte och frågeställning

I uppsatsen undersöker vi hur regleringen av lobbying i EU och USA främjar medborgarnas möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande. Medborgarnas möjlighet för insyn i lobbyisters verksamhet och vilka sanktionsmekanismer regleringen tillhandahåller är därför centralt. Syftet med studien är att bidra med förståelse för hur regleringarna skiljer sig med hänsyn till transparens, ansvarsutkrävande och offentlighetsvillkoret.

Studiens empiriska material utgörs av EU:s och USA:s befintliga lagstiftande texter om reglering av lobbying. Lobbying är statsvetenskapligt relevant eftersom lobbyister aktivt arbetar med att påverka den politiska dagordningen, vilket i sin tur är av stor demokratiskt betydelse då det handlar om hur politiska beslut formas och implementeras. Regleringen av lobbyverksamheten är därför centralt för att förstå hur beslutsprocesser påverkas och vilka möjligheter medborgare har till insyn och ansvarsutkrävande av lobbyverksamheten. Med detta i åtanke vill vi studera hur EU och USA:s reglering av lobbying främjar insyn och ansvarsutkrävande av lobbyisters verksamhet med följande frågeställning;

Frågeställning:

Hur skiljer sig lobbylagstiftningen mellan EU och USA när det gäller att främja insyn och ansvarsutkrävning för medborgarna?

2 Teori

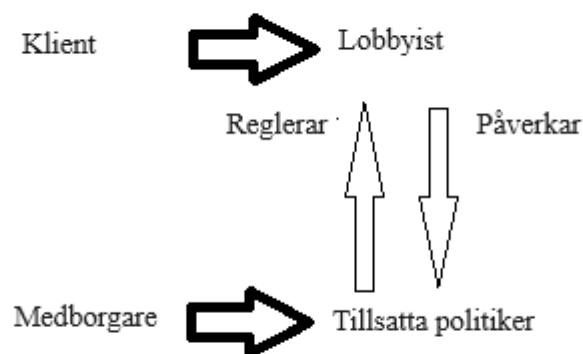
2.1 Agent-principal-teori

I denna uppsats använder vi principal-agent-teorin som utgår från att principalen delegerar makten till agenten. Delegation är nödvändigt i politiken för att effektivt fördela uppgifter till specialiserade organisationer i syfte att uppnå politiska mål (Lupia 2003:33). I boken "Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies" beskriver Lupia delegationskedjor. I varje delegering finns det en principal som delegerar till en agent som ska agera i principalens intressen. Vid delegation finns det en risk för intressekonflikter och informationsasymmetri (Lupia 2003:37). Informationsasymmetri sker när en person vet mer om konsekvenserna av den andres beteende än den andra (Lupia 2003:41). I uppsatsen utgår vi från informationsasymmetri när principalen, medborgaren, har mindre information om lobbying än agenten, det vill säga tillsatta politiker. Tillsatta politiker är alltså agenter i vår uppsats och medborgarna är principaler. Lobbyister är samtidigt agenter för sina klienter/principaler men denna relation undersöks inte i uppsatsen. Relationen mellan lobbyister och medborgare är dock något som problematiseras i uppsatsen eftersom lobbyister aktivt arbetar med påverkansarbete mot tillsatta politiker som kan påverka utformningen av politiken. Eftersom lobbyister arbetar med att påverka beslutsprocesser vill vi studera medborgarnas förmåga till insyn i lobbyverksamheten genom att studera reglering av lobbyverksamhet.

Inom en delegationskedja kan både principalen och agenten ha inkomplett information. Det finns två typer av information som agenten och principalen kan tillhandahålla. Den första typen av information är handlingar om vad motparten har gjort eller ska göra, och den andra typen inkluderar färdigheter och preferenser såsom utbildning och tidigare yrkeserfarenheter. Om den andra typen av information är ofullständig kan möjligheten att härleda potentiella konsekvenser av handlingar ses som ofullständig. Om principalen eller agenten saknar någon av dessa två typer av information kan utformningen och kvaliteten av delegationskedjan påverkas (Lupia 2003:41f). Vi studerar därför omfattningen av regleringen och vilka uppgifter som lobbyisterna är skyldiga att tillhandahålla och vilken typ av information som finns

tillgänglig för medborgare. Det finns alltid en risk vid delegering av makt att agenten inte fullgör sitt uppdrag, i detta fall att politiker inte representerar medborgarnas intressen. Diskrepansen mellan vad agenten gör och vad principalen vill benämns som agency loss. Agency loss förutsätter att det finns en form av informationsasymmetri eller olikheter i preferenser mellan medborgare och tillsatta politiker. Sanktionsmekanismer är det verktyg principalen har för att utkräva ansvar av agenten vid agency loss. Agenten är ansvarsskyldig till principalen om den är förpliktad att agera å dennes vägnar och agenten kan belönas och straffas vid överträdelser (Stroom 2003:62). Vi vill därför undersöka om regleringen möjliggör sanktionsmekanismer som kan förklaras med att principalen har rätten att utkräva information och möjligheten att sanktionera.

Uppsatsen studerar hur regleringen av lobbying möjliggör insyn och ansvarsutkrävande i lobbyverksamhet. Relationen mellan lobbyist och medborgare blir därför central i analysen genom att lobbyister aktivt arbetar för att påverka politiker som valts av medborgare. För att studera denna relation har vi skapat en modell som förtydligar delegationskedjorna från medborgare till politiker och klient till lobbyist. Modellen förtydligar även relationen mellan lobbyister och politiker.



Bildtext: Klienten (principal) delegerar till lobbyisten (agent). Medborgare (principal) delegerar till tillsatta politiker (agent). Lobbyister påverkar politiker genom sitt arbete, och politiker reglerar lobbyister genom lobbyreglering.

Vi intresserar oss för hur regleringen möjliggör medborgarnas insyn i lobbyverksamheten. Vi intresserar oss inte av relationen mellan klient och lobbyist. Relationen utgör dock ett viktigt ramverk för att förstå regleringens funktioner. För att förstå hur regleringen gör insyn möjlig använder uppsatsen begrepp som transparens, ansvarsutkrävning och offentlighetsvillkor, som förklaras i nästkommande stycke.

2.2 Transparens, Ansvarsutkrävande och Offentlighetsvillkoret

I en artikel av Lindstedt och Naurin problematiseras betydelsen av transparens som en faktor för att motverka korruption. Forskarna hävdar att transparens inte är tillräckligt som redskap för att behandla korruption och belyser istället relationen mellan offentlighetsvillkoret, transparens och ansvarsutkrävande. Lindstedt och Naurin uttrycker transparens som möjligheten till insyn, alltså att informationen finns tillgänglig för de som är villiga och har förmåga att ta del av den (2010:201). Lindstedt och Naurin menar dock att transparens inte räcker till för att motverka korruption. Transparens är avgörande för ansvarsutkrävande samtidigt som ansvarsutkrävande också fungerar som en funktion av offentlighetsvillkoret. Offentlighetsvillkoret definieras av Lindstedt och Naurin som när tillgänglig information förmedlas och tas emot av principalen, i detta fall medborgaren (Lindstedt & Naurin 2010:303f). Uppsatsen utgår från två typer av transparens som formulerats av Lindstedt och Naurin. Den första typen kallas agentkontrollerad och transparensen kontrolleras av aktören själv medan icke-agentkontrollerad transparens granskas av en extern aktör (Lindstedt & Naurin 2010:302). Författarna tar avstamp i det centrala angående vem som gör materialet tillgängligt i relation till korruption. Det är därmed viktigt att beakta huruvida det är agenten själv eller om en oberoende tredje part gör materialet tillgängligt (ibid). Agentkontrollerad transparens innebär att informationen offentliggörs av aktören själv genom krav som ställs av lagar angående informationsfrihet och offentlighetsprincipen. Icke agent-kontrollerad transparens syftar till transparens och insyn genom olika medier eller, till exempel nyheter, mediehus och andra privata granskande aktörer (ibid). Transparens i det avseendet innebär således att informationen finns tillgänglig och att de som är villiga att hämta informationen har möjligheten att ta del av den (Lindstedt & Naurin 2010:303). Offentlighetsvillkoret är nästa steg, att informationen kommuniceras till medborgarna, i uppsatsens fall från politiker eller intressegrupper/agenter. Lindstedt och Naurin uppmärksammar att det finns olika anledningar till varför information inte når principalen. Bland annat beskrivs brist på efterfrågan vara en faktor men också möjligheten att människor som berörs av den offentliga politiken inte är villiga eller intresserade nog för att informera sig om innehållet. En

transparensreform kan förenkla medborgarnas möjlighet till att ta del av information, men frågan om intresset till att ta del av information består. Andra aktörer såsom massmedia och andra organisationer kan också förenkla möjligheten till att ta del av informationen. Istället för att själv leta upp register kan medborgarna istället vända sig till en tidning. Brist på förmedlare kan därmed vara en faktor som hindrar transparent information att bli föremål för offentligheten (Lindstedt & Naurin 2010:303). Vi vill därför studera huruvida regleringen utgår från att lobbyverksamheten granskas och förmedlas av oberoende aktörer.

Om offentlighetvillkoret och transparens uppnås möjliggörs ansvarsutkrävande.

Ansvarsutkrävning är processen där individer eller organisationer hålls ansvariga för sina handlingar eller beslut. Det innebär att de måste stå till svars för konsekvenserna av sina handlingar. Ansvarsutkrävning kan innebära att redogöra handlingar, svara på kritik eller genomgå konsekvenser, inklusive rättsliga eller administrativa påföljder. Ansvarsutkrävandets legitimitet är beroende på principalen/medborgarnas förmåga att agera vid eventuell överträdelse. För att upprätthålla denna legitimitet krävs det att principalen tillhandahåller verktyg för att kunna utkräva ansvar (Lindstedt & Naurin 2010:304f). Uppsatsen undersöker därför eventuella sanktionsmekanismer i regleringen av lobbyingverksamhet som möjliggör ansvarsutkrävande, och om regleringen aktivt arbetar med att uppnå offentlighetvillkoret samt vilken typ av information som görs tillgänglig.

3 Metod

Uppsatsen består av en jämförande fallstudie med kvalitativ innehållsanalys.

Två fall av lobbyreglering har valts ut, därmed är uppsatsen en intensiv fallstudie. Fallen består av EU:s och USA:s reglering av lobbying och fallen har valts strategiskt för att besvara frågeställningen och bidra med förståelse för hur reglering påverkar medborgarnas insyn i och ansvarsutkrävande av lobbyverksamhet. Att studera ett fåtal fall kan gynna studien i och med att den möjliggör en mer djupdykande analys i de företeelser som uppsatsen ämnar att undersöka. Den komparativa fallstudien utgår från ett fåtal fall som studeras intensivt. Upptäckter som görs kan bidra till generaliserbar kunskap om de företeelser som undersöks genom att identifiera likheter, skillnader och olika mönster som återfinns i fallen (Goodrick 2014).

Fördelen med kvalitativa studier är att det kan ge mer detaljerade och djupgående förståelse av fallen (Teorell & Svensson 2007:267). Komparativa fallstudier använder i regel både kvalitativ och kvantitativ data. I vår studie anser vi det som tillräckligt att endast använda oss av kvalitativ data i form av lagtexterna för att bidra med förståelse av regleringens utformning och medborgarnas möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande av lobbyverksamhet. Kvalitativ innehållsanalys är en metod som används för att förstå och tolka mening i text (ibid).

Uppsatsen empiriska material utgår av en omfattande mängd text bestående av EU:s och USA:s lobbylagstiftning. För att underlätta för uppsatsen möjlighet till att studera och navigera i mängden material används ett kodningsschema. Kodningsschemat utgör ett teoretiskt och metodologiskt ramverk för att studera specifika dimensioner av lobbyreglering och som redskap för att kategorisera resultaten av analysen. För att genomföra en fallstudie krävs en förbestämt strategi för hur variabler fördelas i studien (Teorell & Svensson 2007:39). Frågeställningen om lobbyreglering och medborgares insyn och ansvarutkrävande besvaras genom att studera sex valda dimensioner som används för att adressera frågan.

Kodningsschemat används som ett analytiskt redskap för att undersöka eventuella skillnader och likheter mellan de två valda fallen.

3.1 Urval och empiriskt material

Valen av USA:s och EU:s reglering av lobbying är ett strategiskt urval för att analysera två system som präglas av mycket lobbyverksamhet. USA utmärker sig globalt i relation till lobbyverksamhet i och med den utbredda lobbyverksamheten och omfattande lobbylagstiftning i form av Lobbying Disclosure Act 1995. EU är det system i världen som kan jämföras med det amerikanska systemets omfång. I EU regleras lobbyverksamhet genom ett interinstitutionellt avtal (IIA 2021) mellan de tre följande institutionerna, Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och Europeiska rådet. Det är dock värt att notera att EU till skillnad från USA är ett internationellt samarbete mellan olika europeiska nationer med olika typer av lobbyreglering. Det bör dock inte vara något problem för studien eftersom syftet är att studera och analysera lobbyverksamheten på EU-nivå.

Det empiriska materialet utgörs av USA:s och EU:s lagtexter om reglering av lobbying. USA har reglering av lobbying genom lagen Lobbying Disclosure Act 1995 och regleringen av svängdörrar finns i Ethic Reform Act 1989. EU har ett interinstitutionellt avtal angående lobbying genom IIA 2021 och svängdörrar regleras genom de undertecknade institutionernas uppförandekoder. Svängdörrsfenomenet syftar till politikernas möjlighet att fritt röra sig mellan politiken och privata verksamheter. Interinstitutionella avtal definieras i EU:s grundfördrag som avtal som ingås mellan EU:s institutioner. De interinstitutionella avtalen definieras här som ett avtal som reglerar vissa aspekter av samråd och samarbete mellan EU:s institutioner och fungerar som gemensamma regler för verksamheten. Interinstitutionella avtal syftar enligt detta fördrag till att organisera och underlätta samarbeten mellan EU-institutioner, framförallt Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska rådet. Denna typ av avtal är resultat av institutionell praxis som fastställs genom grundfördrag och Lissabonfördraget. I artikel 295 angående Europeiska Unionens funktionssätt erkänns användningen av interinstitutionella avtal och dessa avtal kan vara bindande. Detta beror dock på avtalets karaktär och upphovsmännens syfte med avtalet. Interinstitutionella avtal kan dessutom bestå av uppförandekoder, förklaringar och riktlinjer (SUMMARY OF: Article 295 of the Treaty on the Functioning of the European Union). De befintliga interinstitutionella avtalen angående lobbying på EU-nivå berör först och främst de tre primära institutionerna, Europaparlamentet, Europeiska kommissionen och Europeiska rådet. Det är genom det interinstitutionella avtalet (IIA 2021) mellan Europaparlamentet, Europeiska rådet och Europeiska kommissionen som

det obligatoriskt öppenhetsregistrets regleras. Regleringen av lobbyverksamhet på EU-nivå finns tillgänglig på alla medlemsländers språk vilket ger samtliga medlemmar möjlighet att ta del av det.

Ambitionen med uppsatsen är att fallen av EU:s och USA:s reglering bidrar med förståelse för hur reglering av lobbying påverkar olika systems möjlighet till insyn och ansvarsutkrävande för medborgare. En central faktor i val av fall är att det finns tillgänglig information på förhand om variablerna som används som fall (Teorell & Svensson 2007:235). Fallen av EU och USA valdes alltså på grund av att det finns reglering av lobbying i form av Lobbying Disclosure Act 1995 samt Ethic Reform Act 1989 och i EU:s fall, IIA 2021 och relevanta uppförandekoder.

3.2 Kodningsschema

Vår studie använder ett kodningsschema som ramverk för att studera regleringen som har inspirerats av Chari m fl (2007:428) förbestämda dimensioner om regleringstyper av lobbying. Kodningsschemat appliceras för att förstå vad de två systemen kräver av lobbyister och vilken information som görs tillgänglig genom registren. Vi har utvecklat ett kodningsschema som ska förtydliga hur vi klassificerar graden av reglering i de båda systemen. Kodningsschemat är som sagt inspirerat av idealtypsschemat av Chari m fl men vi har istället utvecklat ett schema som endast undersöker högre eller lägre reglerat av de olika regleringsdimensionerna. Vi anser det tillräckligt med att ha mer eller mindre reglerat eftersom uppsatsens primära syfte är att undersöka regleringen av lobbying i EU och USA i relation till varandra. Samtidigt kan det bli så att denna form av klassificering gör att båda fall kan falla under samma kategori men inom olika grader av mer eller mindre, men det är i så fall något som kommer diskuteras i texten genom att uppmärksamma likheter och olikheter i regleringen. Under ser ni kodningsschemats regleringsdimensioner och parametrar, men utan resultat.

Reglering	Lägre reglerat	Högre reglerat
Registreringsbestämmelser		
Offentlig utgiftsredovisning		
Elektronisk inlämning		
Allmän tillgång		
Genomdrivande		
Reglering av svängdörrar		

3.2.1 Operationalisering av kodningsschemat

Registreringsbestämmelser

Registreringsbestämmelser syftar till vilka uppgifter som krävs vid lobbyisters registrering. Med lägre reglerade system menar vi att registreringsbestämmelser har regler angående individuell registrering men att få detaljer krävs. Högre reglerat system kräver detaljerade uppgifter av individuell registrering (Chari m fl 2007:428). Denna aspekt uppmärksammar vilken information angående lobbying som finns tillgänglig för allmänheten och vad som sedan, genom dimensionen, allmän tillgång finns.

Offentlig utgiftsredovisning

Offentlig utgiftsredovisning syftar till kravet på lobbyister att rapportera förväntade utgifter under en period. Med lägre reglering av offentlig utgiftsredovisning krävs ingen individuell offentlig utgiftsredovisning eller anställdas utgiftsredovisning. Med högre reglering krävs strikta uppgifter om utgiftsredovisning av individuella lobbyister och andra anställda inom lobbyverksamheten (Chari m fl 2007:428). Möjligheten att ta del av utgiftsredovisning möjliggör transparens och det är något vi undersöker i uppsatsen.

Elektronisk inlämning

Elektronisk inlämning innebär hur frekvent lobbyregistret uppdateras. Med lägre reglerat är registret infrekvent uppdaterat. Med högre reglerat finns ett mer robust system för ett online register som uppdateras mer frekvent (Chari m. fl 2010:428). Informationstillgänglighet relaterar till offentlighetsvillkoret och transparens. Möjligheten till mer uppdaterad information möjliggör bättre ansvarsutkrävande.

Allmän tillgång

Med allmän tillgång menar vi vilken relevant information som finns tillgänglig för allmänheten. Med lägre reglerat finns en lista av lobbyister tillgängliga men det är inte uppdaterat frekvent och inte detaljerat. Högre reglerat däremot har en lista av lobbyister och deras utgiftsredovisning finns tillgänglig och är detaljerad och uppdateras frekvent (Chari m fl 2007:428). Publiceringen av den relevanta informationen på registreringens webbplatser är väsentligt för allmänhetens möjlighet för insyn i lobbyverksamhet. Agentkontrollerad transparens och icke-agentkontrollerad transparens relaterar till vem som publicerar informationen. Agent kontrollerad transparens (Lindstedt & Naurin 2010:306) kan ses som självgranskande, och försvårar överträdelser genom interna strukturer. Den icke-agentkontrollerade transparensen granskar och försvårar istället överträdelser externt.

Genomdrivande

Genomdrivande syftar till myndigheters möjlighet till ansvarsutkrävning, alltså att sanktionera registrerade lobbyister vid överträdelser av regleringen. I ett lägre reglerat system har myndigheter låg tillämpningsförmåga av sanktioner. I ett högre reglerat system har myndigheter högre tillämpningsförmåga. Denna dimension uppmärksammar regleringens möjlighet att utkräva ansvar. Ansvarsutkrävning utgår från offentlighetsvillkoret och transparensen (Lindstedt & Naurin 2010:305). Centralt för möjligheten till ansvarsutkrävning är att ökad transparens och offentlighet inte nödvändigtvis kommer att påverka agentens beteende om de inte tror att principalen verkligen kommer att agera och faktiskt påföra konsekvenserna av ansvarsutkrävningen. För att ansvar ska kunna utkrävas måste principalen ha tillgång till sanktionsmekanismer (ibid). Principalen själv har inte möjlighet till ansvarsutkrävning, den möjligheten kommer genom de tillsatta politikernas sanktionsmekanismer. Eftersom principalen/medborgaren väljer politikerna/agenter kan det ändå sägas ha viss möjlighet till ansvarsutkrävning.

Reglering av svängdörrar

Svängdörrsfenomenet syftar till en situation där politiker och andra offentligt anställda obehindrat kan röra sig mellan politiken, privata företag och lobbyism friktionslöst. Politiker kan gå från offentliga ämbeten till privat anställning utan karantänsperiod, vilket syftar till en period efter avslutat ämbete då politikerns arbetsmöjligheter regleras. I kontexten av lobbyism syftar begreppet på hur politiker och andra tjänstemän kan ta jobb som lobbyister för att lobba mot sina tidigare kollegor efter avslutat ämbete (Tyllström 2019). Med lägre reglerat finns det ingen karantänsperiod av tidigare ämbetsmän innan man kan registrera sig som lobbyist. I högre reglerat system finns det en karantänsperiod av tidigare ämbetsmän (Chari m fl 2007:428). I uppsatsen uppfattar vi reglering av svängdörrar som en form av sanktionsmekanism och undersöker möjligheten för ansvarsutkrävande i relation till detta.

4 Analys

4.1 Registreringsbestämmelser

Registreringsbestämmelser i reglering av lobbying avgör vilken information som krävs vid registrering och det är den information som är grund för medborgarnas insyn och ansvarsutkrävande.

Registreringsbestämmelser USA

USA:s lobbylagstiftning har ett obligatoriskt lobbyregister som ställer hårda krav på vilka uppgifter registranter förväntas lämna in. Lobbying Disclosure Act of 1995 inleds med kravet på registrering inom 45 dagar efter att en lobbyist först tagit kontakt i syftet att lobba, eller efter att lobbyisten blivit anlita i syftet att lobba. Utöver detta krav ställs också kravet på organisationer med en eller flera lobbyanställda att registrera sig på beväg av, och för varje klient som lobbyisten representerar (LDA 1995:sec 1). Lagen kräver ytterligare mer detaljerade kontaktuppgifter av organisationer och deras anställda. Anställda på en lobbyfirma måste också registrera sig och uppge vilka departement de kommer att kontakta. Krav ställs också på att informera registret om ämnesområdet och en kort beskrivning av verksamheten. Utomstående organisationer som bidrar till lobbyaktiviteten med mer än \$10,000 måste registrera sig. Om en lobbyist representerar mer än en klient måste alla klienter som representeras anmälas till registret. Lobbyister har rätt till hjälp från Secretary of Senate eller Clerk of the House med registreringen. Registret kräver även inlämning av kvartalsrapporter angående lobbyisternas verksamhet.

Registreringsbestämmelser EU

EU:s reglering om registreringsbestämmelser liknar de amerikanska bestämmelserna på flera punkter. Det interinstitutionella avtalet (IIA 2021) i EU fungerar så att lobbyisterna inte får tillgång till de tre undertecknade institutionerna, alltså Europeiska rådet, Europeiska kommissionen och Europaparlamentet, förrän de är registrerade. I USA har en lobbyist 45 dagar på sig att registrera sig, i EU måste en lobbyist registrera sig för att få tillgång till de

undertecknade institutionerna. Likt den amerikanska lagstiftningen ställs krav på detaljerad information vid registrering, till exempel krävs det av registranter att bidra med kontaktinformation, vilket intresseområde de ämnar att arbeta med och i fall där lobbyisten anlitas av en klient vem som representeras (IIA 2021: bilaga 2). Registreringen i EU är utmärkande då det varierar mellan de tre underskrivna institutionerna. Kraven för att få tillgång till Europaparlamentet, Europeiska rådet och Europeiska kommissionen är olika. I avtalet (IIA 2021: inledning 7) står det att det är nödvändigt att de undertecknande institutionerna individuellt fattar beslut som motsvarar att registrering är en nödvändighet för att bedriva lobbyverksamhet inom institutionerna. Det gemensamma för de tre underskrivna institutionerna är att det är nödvändigt att vara registrerad vid kontakt med någon av de undertecknade institutionerna. Dessa individuella beslut benämns som villkorlighetsprinciper och syftar till vilka villkor som ställs på lobbyister vid kontakt med specifika undertecknade institutioner. Dessa villkor återfinns i separata lagtexter som inte ingår i denna uppsats. Registret kräver också inlämning av rapporter angående lobbyisternas verksamhet en gång om året. Likt det amerikanska registret har registranter rätt till hjälp med registreringen av sekretariatet (IIA 2021: artikel 8).

Registreringsbestämmelser jämförelse

De två ovannämnda lagstiftningarna liknar varandra på många sätt. I båda finns det bestämmelser gällande den detaljerade informationen vid registrering och de som representeras av registrerade. Den amerikanska lagstiftningen ger registrerade 45 dagar på sig att registrera sig efter att de först tagit kontakt i syfte att lobba, vilket skiljer sig från EU:s upplägg där registreringen måste ske före kontakten. Denna olikhet anser vi inte innebära någon större skillnad för lagarnas effektivitet. Där regleringarna skiljer sig åt är under punkt sju i IIA 2021 inledningen (IIA 2021: inledning), som säger att de tre undertecknade institutionerna ska vidta åtgärder som motsvarar effekten att registret blir obligatoriskt. Det är alltså upp till varje enskild underskriven institution att fatta beslut som motsvarar effekten av obligatorisk registrering för att bedriva lobbyverksamhet mot någon av de undertecknade institutionerna. Innebörden av detta är att institutionerna själva utformar egna bestämmelser för hur lobbyister får arbeta mot dem, dessa bestämmelser ska vara utformade så att registrering är obligatorisk för att bedriva lobbyverksamhet i de undertecknade institutionerna, Europaparlamentet, Europeiska rådet och Europeiska kommissionen. De gemensamma kraven för undertecknade institutioner är att enbart arbeta med lobbyister som är registrerade, krav på passerkort och offentliggörande av möten med lobbyister samt vad

som diskuterats under mötet. Kraven och villkoren i IIA 2021 gäller dock enbart de tre undertecknade institutionerna, samma krav ställs inte vid kontakt med övriga institutioner och departement inom EU, vilket skiljer sig från den amerikanska lagstiftning som gäller kontakt med alla federala institutioner och departement. EU:s villkorlighetsprincip kan åsamka problematik i och med att den är uppdelad. EU:s IIA 2021 gäller enbart de tre undertecknade institutionerna, alltså inte resterande institutioner inom EU, det går därför att problematisera om registret är obligatoriskt överhuvudtaget. Om registret enbart är obligatoriskt för de undertecknande institutionerna möjliggörs endast ansvarsutkrävning i de undertecknade institutionerna.

Vi menar att den amerikanska lagstiftningen har högre reglerade registreringsbestämmelser som möjliggör mer transparens i lobbyverksamheten. Detta baserar vi på lagstiftningens krav av inlämning av rapporter en gång i kvartalet vilket ökar informationstillgängligheten när informationen uppdateras mer frekvent. Högre reglerade registreringsbestämmelser möjliggör högre transparens av verksamheten genom att mängden tillgänglig information är större än i lägre reglerat. Vi hävdar därför att informationsasymmetrin inom lobbyverksamhet gentemot medborgare avtar i den amerikanska regleringen genom att medborgare kan ta del av mer frekvent information om lobbyisters ageranden (Lupia 2003:41). Dessutom gäller registreringsbestämmelser i EU endast på tre institutioner vilket exkluderar lobbyverksamhet gentemot resterande institutioner. Baserat på denna analys anser vi att EU är ett lägre reglerat system och USA är ett högre reglerat system.

4.2 Offentlig utgiftsredovisning

Offentlig utgiftsredovisning möjliggör i viss mån att spåra pengar i politiken vilket ger medborgarna ökad insyn i lobbyverksamheten. Offentlig utgiftsredovisning ligger till grund för medborgarnas insyn och möjlighet att sanktionera vid eventuella överträdelser.

Offentlig utgiftsredovisning USA

USA:s reglering kräver viss redovisning av utgifter vilket tydliggörs under sektion 5 av lagen. LDA 1999 kräver att registrerade lobbyister bidrar med uppskattade finansiella uppgifter för kvartalsrapporten som krävs enligt tidigare sektioner. Regleringen kräver också att

registrerade lobbyister beräknar förväntade individuella och anställdas utgifter under kvartalsperioden (LDA 1995: sec 5). Uppgifter om inkomster och förväntade utgifter regleras under sektion fem punkt tre, uppgifter ska avrundas till närmaste 10 000 dollar. Inkomst och utgifter under 5000 dollar ska avrundas och rapporteras som under 5000 dollar. Regleringen kräver att individuella lobbyister redovisar sina inkomster och utgifter från det senaste kvartalet.

Offentlig utgiftsredovisning EU

IIA 2021 ställer krav på offentlig redovisning av finansiella uppgifter. Registrerade som verkar för antingen sina egna intressen eller sina klienters gemensamma intressen gentemot någon av de undertecknade institutionerna måste lämna in redovisning av förväntade årliga kostnader och inkomster relaterade till lobbyverksamheten. Uppskattningen av utgifter ska omfatta hela verksamhetsåret. Klienter som anlitar lobbyister förväntas också att publicera samma finansiella information, för varje enskild mellanhand. IIA 2021 bidrar även med en tabell med intervaller för förväntade utgifter i euro (IIA 2021: bilaga 2).

Offentlig utgiftsredovisning Jämförelse

Kraven på publicering av offentliga utgifter möjliggör bättre sanktionsmöjligheter i och med att medborgaren får mer insyn i verksamhetens processer. Detta minskar asymmetrin i det informationsgapet som existerar mellan principalen/medborgaren och agenten/tillsatta politiker (Lupia 2003: 41).

Offentlig utgiftsredovisning är konkret information som kan användas som belägg för ansvarsutkrävande. Samtidigt är EU:s och USA:s utgiftsredovisningar agentkontrollerade av lobbyisterna (Lindstedt & Naurin: 305) och det finns en risk att informationen är ofullständig. Den amerikanska regleringen kräver kvartalsrapporter vilket leder till mer uppdaterad information till skillnad från EU som endast kräver årsrapporter. Även om denna information finns tillgänglig tror vi att medborgare inte aktivt tar del av informationen på grund av bristande intresse och tid. På grund av detta är offentlighetsvillkoret avgörande för hur medborgare kan använda offentlig utgiftsredovisning som belägg för ansvarsutkrävande. Vi anser att både EU och USA har ett högre reglerat av offentlig utgiftsredovisning. Dock anser vi att det amerikanska systemet med kvartalsrapporter istället för årsrapporter är ett bättre tillvägagångssätt då det ger bättre insyn genom mer frekvent uppdaterad information. Vi

menar dock att detta inte är grund nog för att klassificera EU som lägre reglerat eftersom samma typ av uppgifter krävs.

4.3 Elektronisk inlämning

Elektronisk inlämning berör hur frekvent uppgifter uppdateras om registrerade lobbyister och vi menar att mer uppdaterad information bidrar med mer transparens i lobbyverksamheten. Vi studerar även om lagstiftningen aktivt försöker uppnå offentlighetsvillkoret genom registrets utformning.

Elektronisk inlämning USA

I sektion 6 i LDA 1995 behandlas utformningen av det elektroniska registret som bör designas för att maximera den offentliga åtkomsten av tillgängliga dokument (LDA 1995: sec 6).

Den amerikanska regleringen kräver elektroniskt inlämnade rapporter av lobbyister och beskrivs göra registret så lättillgängligt som möjligt för allmänheten. LDA 1995 kräver även kvartalsrapporter om lobbyverksamheten (LDA 1995: sec 5).

Elektronisk inlämning EU

Europeiska Unionens öppenhetsregister utgår från en webbplats där alla registrerade lobbyister samt de som blivit uteslutna ur registret återfinns. På denna webbplats publiceras även information gällande villkorade och komplementerande åtgärder för att uppmuntra registrering (IIA 2021: inledning). Som identifierat under offentlig utgiftsredovisning kräver IIA endast rapporter om verksamheten en gång om året. Webbplatsen brukas för publicering av relevant information som till exempel årsrapporter och icke undertecknade institutioners frivilliga deltagande i registret (IIA 2021: artikel 11 & 13).

Elektronisk inlämning Jämförelse

Elektronisk inlämning av informationen som krävs för registrering under registreringsbestämmelser ligger till grund för möjligheten att utkräva ansvar av de registrerade lobbyisterna (Lindstedt & Naurin 2010:302). Högre krav på vad som krävs för registrering och mer frekvent publicering av de uppgifterna på registrets webbplats leder till högre transparens. Både USA och EU publicerar information om registrerade löpande på

webbplatsen för registret. USA är mer frekventa i sina uppdateringar i och med att de kräver kvartalsrapporter till skillnad från EU:s årsrapporter. Genom mer frekvent information kan informationsasymmetrin om lobbyverksamhet hos medborgare minska (Lupia 2003: 41). Risken för agency loss minskar även om tillgänglig informationen är mer uppdaterad.

Den amerikanska lagstiftningen innehåller även bestämmelser om att maximera offentlig åtkomst av lobbyisternas uppgifter vilket ökar verksamhetens transparens men också informationens tillförlitlighet. EU skriver inget om att underlätta offentlig tillgänglighet till skillnad från USA. Vi anser därför att USA mer aktivt försöker nå offentlighetsvillkoret än EU på grund av att den amerikanska regleringen uttrycker en vilja av att maximera offentlig åtkomst. USA är därmed högre reglerat och EU lägre reglerat.

4.4 Allmän tillgång

Allmän tillgång berör allmänhetens möjlighet till att ta del av information relaterad till lobbyverksamhet. Detta innebär hur frekvent registret uppdateras och om informationen är tillförlitlig. Hur bra den allmänna tillgången är beror på hur väl tidigare diskuterade dimensioner uppfylls. De relevanta dimensionerna för att förstå om allmän tillgång uppnås är registreringsbestämmelser, offentlig utgiftsredovisning och elektronisk inlämning. Vi tar alltså analysen av dessa dimensioner i beaktning vid analysen av allmän tillgång.

Allmän tillgång USA

Det amerikanska registret kräver att samtliga lobbyister lämnar in kvartalsrapporter som är tillgängliga i registret för allmänheten (LDA 1995: sec 5).

I sektion 26 (LDA 1995) förtydligas att Comptroller General utför årliga granskningar och rapporter om efterlevnaden av lagen. The Comptroller General har även befogenheten att utkräva ytterligare information av lobbyister om så önskas. De årliga rapporterna av The Comptroller lämnas i sin tur till Kongressen.

The Comptroller General tillhandahåller kongressen och chefer för verkställande myndigheter med aktuell, saklig och opartisk information som används för att förbättra regeringens effektivitet och se till att skattebetalarnas pengar används på lämpligt sätt. The Comptroller

General utför arbete på begäran av kongressutskott eller arbete som krävs enligt lagstiftning i offentliga lagar (GAO). The Comptroller General är den högsta verkställande tjänstemannen inom Government Accountability Office (GAO) som är en myndighet inom den lagstiftande verksamheten av den federala regeringen. The Comptroller General utses av presidenten med råd och samtycke från senaten och har ämbetet i 15 år. The Comptroller General har övergripande ansvar för myndighetens arbete och arbetar på ett opartiskt och icke-ideologiskt sätt med kongressens klienter och andra aktörer. GAO stöder kongressen med att uppfylla deras konstitutionella ansvar och säkerställa möjligheten för medborgares ansvarsutkrävande till den federala makten.

Allmän tillgång EU

Som tidigare diskuterats tillhandahåller EU ett öppenhetsregister där allmänheten kan få insikt i vilka organisationer som har valt att registrera sig. I den inledande passagen av avtalet, under punkt fem, framhålls betydelsen av öppenhet gentemot allmänheten (IIA 2021: inledning & bilaga 1). Sekretariatet är den instans som ansvarar för registret och det består av enhetschefer från samtliga undertecknade institutioner. Sekretariatets ansvarsområde består av att rapportera till styrelsen, fastställa riktlinjer för registrerade, övervaka registrets innehåll, tillhandahålla stöd till användare, genomföra utredningar och åtgärder, anordna informationskampanjer, upprätta årsrapporter, ansvara för it-utveckling och underhåll av registret, samt utföra övrig nödvändig verksamhet för avtalets genomförande (IIA: artikel 8). Sekretariatet har även befogenheten att utreda registrerade vid överträdelser av registrets bestämmelser och vid utredning utkräva mer relevant information. Sekretariatet svarar till styrelsen som består av generalsekreterare från de undertecknade institutionerna. Det är till styrelsen de lämnar in årsrapporten.

Allmän tillgång Jämförelse

Både USA och EU har reglering angående årliga rapporter om efterlevnaden av regleringen och dess funktioner samt att de ansvariga för rapporten har befogenhet att utkräva mer information. Den stora skillnaden mellan USA:s och EU:s system när det kommer till tillhandahållandet och granskandet av öppenhetsregisteret är att USA har en extern myndighet, GAO, med uppgiften att granska registret och registranter. EU låter istället granskningen ske internt genom sekretariatet som är ansvarig för registret. Vi anser att det amerikanska tillvägagångssättet med en extern och icke-agentkontrollerad transparens bidrar med bättre ansvarsutkrävande och transparens (2010:305). Comptroller General som en

extern granskare anser vi möjliggör bättre ansvarsutkrävande genom att kongressen får bättre insyn i verksamheten än vad en intern granskning gör. Kongressens möjlighet till att undersöka och vid behov sanktionera överträdelser ökar i och med att rapporterna kommer från en extern aktör.

Vi anser att eftersom EU:s register enbart är obligatoriskt för de undertecknade institutionerna, som beskrivet ovan, går det att diskutera om den allmänna tillgången uppfylls överhuvudtaget. Visserligen gäller det de undertecknade institutionerna, men EU omfattar många fler institutioner än de tre undertecknarna. Den amerikanska regeringen innefattar samtliga tillsatta politiker på federal nivå. Vi anser att den amerikanska lagstiftningen därför är högre reglerad och EU lägre reglerad.

4.5 Genomdrivande

Med genomdrivande undersöker vi hur hög eller låg tillämpningsförmågan i form av sanktionsmekanismer regeringen tillhandahåller. För att undersöka det undersöker vi möjligheten till ansvarsutkrävning.

Genomdrivande USA

Om lagarna som reglerar lobbyverksamheten överträds av lobbyister eller de som anlitar lobbyister kommer det att följas av disciplinära åtgärder. De disciplinära åtgärderna i fallet USA gäller om en aktör medvetet inte åtgärdar en felaktig anmälan till registret inom 60 dagar efter att det påpekats av Secretary of Senate eller Clerk of House. Om dessa krav inte uppfylls eller om några andra av bestämmelserna i denna lag överträds ska aktören i fråga bötfällas med upp till \$200,000. Beroende på omfånget av överträdelsen kan aktören också dömas till fängelse, upp till fem år vid grovre överträdelser. Samtidigt kan också överträdelser av lagen straffas med fängelse i kombination med böter. Det finns två nivåer av straffrättsliga påföljder baserat på överträdelsens allvar, "civil penalty och criminal penalty". (LDA 1995:sec 7). Beroende på omfånget av överträdelsen ställs alltså aktören inför rättsväsendet. Regleringen av lobbyverksamhet innehar därför en form av sanktionsmekanism genom att lobbyister som inte efterlever regleringen straffas. Huruvida det är medborgarna som innehar sanktionsmekanismer kan problematiseras. Dock är möjligheten att uppmärksamma överträdelsen till rättsväsendet ett redskap som medborgaren har. Transparens kan ses som en

funktion av ansvarsutkrävande (Lindstedt & Naurin 2010:303). I USA:s fall kan det elektroniska lobbyregistret medborgare ha tillgång till möjliga transparens och i sin tur även ansvarsutkrävande.

Genomdrivande EU

Om de registrerade överträder bestämmelser definierade i regleringen får det konsekvenser. Detaljerna gällande vilka åtgärder som sekretariatet ska ta vid överträdelse av reglerna återfinns i den tredje bilagan under punkt åtta (IIA 2021: bilaga 3). Uteslutning är den åtgärd som sekretariatet tillhandahåller vilket också innebär att den registrerade i fråga inte längre får tillgång till de undertecknade institutionerna. En aktör som begått överträdelser kan uteslutas ur registret i 20 dagar till 2 år baserat på överträdelsens omfattning. Uteslutningen publiceras även på den digitala webbsidan för registret, dock är det nämntvärt att orsaken till uteslutningen inte tillkommer i den publiceringen.

Genomdrivande Jämförelse

Den amerikanska lagstiftningen straffar lobbyister som inte följer regleringens krav, beroende på omfattningen av överträdelsen varierar straffet från dryga böter till fängelse. USA:s reglering av lobbyverksamhet besitter därför en form av sanktionsmekanism genom att lobbyister som inte efterlever regleringen straffas. Huruvida det är medborgarna som innehar sanktionsmekanismer kan som sagt problematiseras. Medborgarna har dock möjligheten att påverka ansvarsutkrävning genom att de väljer tillsatta politiker som besitter det mandatet. I USA:s fall kan det elektroniska lobbyregistret medborgare ha tillgång till möjliga transparens och i sin tur även ansvarsutkrävande.

Utifrån ett principal-agent-teoretiskt perspektiv givet att agenten/lobbyisten agerar rationellt (Lindstedt & Naurin 2010:303) kan lobbyister se en vinst av att överträda bestämmelser om kostnaden inte överstiger vinsten. Eller att oron för att bli ertappad av överträdelsen inte är högre än kostnaden, eller i detta fall, straffet. Lindstedt och Naurin menar att kombinationen av potentiella kostnader för ansvarsutkrävande och risken att behöva betala för dessa kostnader kan förebygga överträdelser (Lindstedt & Naurin 2010:303). USA:s reglering av lobbyverksamhet kan argumenteras ha denna kombination genom att straff i form av böter och fängelse finns samtidigt som ansvarsutkrävande i form av icke-agentkontrollerad transparens och agentkontrollerad transparens finns genom Comptroller General och registret. Samtidigt är det beroende av att överträdelser uppmärksammas. Andra faktorer utöver de

ekonomiska, såsom ett skadat rykte, och bristande politisk makt för lobbyisten/agenten kan också påverka om eventuella kostnader överväger vinster i relation till överträdelse av lagen. Här skiljer sig EU markant från USA. I EU är den enda påföljden vid överträdelse uteslutning ur registret. Lobbyisterna som begår dessa överträdelse får inga straffrättsliga påföljder vilket Lindstedt och Naurin (ibid) menar fungerar som avskräckande mot överträdelse. Vi anser att IIA 2021 inte tillhandahåller väsentliga sanktionsmekanismer för att hindra och hantera överträdelse. Att enbart utesluta registranter från registret under en period mellan 20 dagar och 2 år, anser vi inte tillräckligt som sanktionsmekanism för att regleringen ska uppfattas som högre. USA:s lagstiftning är däremot högre reglerad.

4.6 Reglering av svängdörrar

Vi undersöker om regleringen har några karantänsperioder efter avslutat ämbete och uppfattar reglering av svängdörrar som en förebyggande mekanism med syftet att förhindra tidigare ämbetsmän från att utnyttja sin tidigare position i syftet att lobba.

Reglering av svängdörrar USA

USA har karantänsperioder för tidigare anställda inom verkställande och lagstiftande ämbeten på federal nivå innan tidigare statligt anställda kan vara aktiva inom lobbying.

Regleringen av detta sker dock inte i LDA 1995 utan i en lag vid namn Ethic Reform Act 1989. I sektion 207 i Ethic Reform Act 1989 beskrivs bland annat att det finns permanenta restriktioner för samtliga tjänstemän och andra anställda, folkvalda för den exekutiva och lagstiftande instansen men också andra myndigheter. Det finns en karantänsperiod på två år för tidigare anställda som syftar till att influera och påverka politiska processer efter avslutad tjänst inom den exekutiva instansen. Det finns även en karantänsperiod på ett år för tidigare anställda inom särskilda seniora positioner i lagstiftande organ och viktiga självständiga myndigheter.

Reglering av svängdörrar EU

I EU likt USA regleras svängdörrar genom en separat lagstiftning från IIA 2021. Svängdörrar regleras i alla tre av de undertecknade institutionerna, Europaparlamentet, Europeiska rådet och Europeiska kommissionen. Den Europeiska kommissionen regleras genom Kommissionens uppförandekod för ledamöter, under artikel 11, benämnd som verksamhet efter ämbetet,

förtydligas förhållningsreglerna för Kommissionens ämbetsmän. Efter avslutat ämbete för Kommissionen får tidigare anställda inte lobba mot sina tidigare medarbetare under en tvåårsperiod. Ämbetsmän måste även rapportera in avsikten att arbeta i en bransch som kan ge upphov till lobbyverksamhet eller opinionsbildning riktad till Kommissionen och deras tjänstegrenar eller unionen överlag, detta återfinns i kommissionens uppförandekod artikel 11 (Commission code of conduct).

Karantänsperioder för tidigare anställda inom Europaparlamentet regleras under Parlamentets uppförandekod. Under sex månader efter avslutat ämbete begränsas parlamentariker från att engagera sig med tillsatta parlamentariker och parlamentariker vars ämbete tagit slut mindre än sex månader tidigare och arbeta med lobbyism eller annan form av intresse påverkan på EU nivå, detaljer åter finns i Parlamentets uppförandekod, artikel 6 (Parlament code of conduct).

Europeiska rådets president har en karantänsperiod på 18 månader efter avslutat ämbete. Under denna period förväntas den tidigare presidenten att fortsätta agera med integritet. Under dessa 18 månader får presidenten inte heller lobba mot medlemmar i någon EU-institution. Det behandlas i uppförandekoden för presidenten av Europeiska rådet under artikel 6 (Code of conduct for the president of the council). Bestämmelser om övriga medlemmar i rådet existerar inte då det består av EU:s statsöverhuvuden.

Reglering av svängdörrar Jämförelse

USA och EU har separat reglering av svängdörrar i Ethic Reform Act 1989 och tre separata uppförandekoder för de tre undertecknade institutionerna. USA reglerar svängdörrsfenomenet genom Ethic Reform Act (1989) och EU reglerar fenomenet genom tre separata uppförandekoder för Europeiska kommissionen, Europaparlamentet och Europeiska rådet. Regleringarna skiljer sig dock, en skillnad är att den amerikanska lagen reglerar svängdörrar genom en heltäckande reglering på federal nivå. EU reglerar istället karantänsperioder genom olika bestämmelser, som sätter olika begränsningar för tidigare ämbetsmän baserat på vilken institution de arbetat under. Det är värt att nämna att anledningen till den uppdelning av regleringen potentiellt kan vara att de olika institutionernas uppgifter skiljer sig åt, en EU-parlamentariker har inte samma roll som rådets president. Vi anser att reglering av svängdörrar kan kopplas till ansvarsutkrävning, på grund av grundproblemet med svängdörrsfenomenet, vilket är att tidigare ämbetsmän har en insyn och

ett kontaktnät inne i de institutioner de tidigare arbetade för. Denna insyn och detta kontaktnät ger dem potentiellt bättre tillgång och påverkansmöjlighet i en ny roll som lobbyist, eftersom de då lobbar sina gamla kollegor. I denna situation har den före detta ämbetsmannen ett informationsövertag gentemot både medborgare och andra lobbyister och regleringen av detta fenomen minskar därför även informationsasymmetrin (Lupia 2003:41) Begränsningen av tidigare ämbetsmäns möjlighet att lobba möjliggör inte direkt ökad ansvarsutkrävning, snarare så förhindrar den situationer där ansvarsutkrävning hade behövts appliceras i efterhand. Vi menar att förhindrandet av dessa situationer i första hand kan anses vara relevant för medborgarnas kapacitet till att utkräva ansvar. Vi anser att både EU och USA har ett högre reglerat system angående reglering av svängdörrar i och med att de båda har karantänsperioder.

5 Diskussion och resultat

	Lägre reglerat	Högre reglerat
Registreringsbestämmelser	EU	USA
Offentlig utgiftsredovisning		USA EU
Elektronisk inlämning	EU	USA
Allmän tillgång	EU	USA
Genomdrivande	EU	USA
Reglering av svängdörrar		USA EU

Det vi kan konstatera med vår empiriska analys är att EU har lägre reglering av lobbyverksamhet än USA. EU-regleringen gäller i skrivande stund enbart de tre undertecknade institutionerna, Europeiska rådet, Europeiska kommissionen och Europaparlamentet, men det pågår en diskussion angående om regleringen bör inkludera all form av lobbyverksamhet inom EU. Regleringen i EU baseras på förmåner, genom deltagande i registret får lobbyisterna tillgång till EU:s undertecknade institutioner och andra institutioner, vilket i sin tur kan underlätta lobbyisters verksamhet. Detta skiljer sig från USA:s reglering som istället utgår från bestraffning som motivation för att registrera sig. USA:s regelverk nyttjar repressalier i form av böter och potentiella fängelsestraff vid överträdelse. De mest centrala skillnaderna i regleringen i relation till medborgarnas insyn och ansvarsutkrävande är registrets utformning för att uppnå offentlighetsvillkoret, olika sanktionsmöjligheter, regleringens omfattning och krav på frekvent uppdaterad information.

Offentlighetsvillkorets krav på att information ska nå fram till medborgare anser vi uppfylls bättre av det amerikanska registret eftersom att regleringen anger att registret ska utformas för

att optimera allmän tillgång (LDA 1995 sec:6). Det amerikanska registret innehåller därför en vilja att aktivt nå medborgare genom att utforma ett så lätthanterligt register som möjligt. För att uppfylla offentlighetsvillkoret måste informationen aktivt kommuniceras till mottagaren. Det räcker inte med att informationen finns tillgänglig. Även om registrena har samma syfte, att möjliggöra transparens i lobbyverksamheten, anser vi att EU:s register inte aktivt utformar registret för att maximera allmän tillgång och göra registret lättåtkomligt. Ett lättåtkomligt register kan öka insynen för medborgare i lobbyverksamhet och därmed höja kvaliteten på demokratin genom att det möjliggör en bättre grund för ansvarsutkrävande. Om offentlighetsvillkoret uppnås minskar det informationsasymmetrin, vilket i sin tur kan leda till att medborgare kan fatta mer informerade beslut, vilket kan öka förtroendet för politiska institutioner och bättre representation i beslutsfattandet. Lobbying och dess påverkan kan dock vara ett ämne som många människor inte har kunskap om och det kan därmed vara svårt för människor att veta hur och vart de ska hämta informationen. Bristen på kunskap och intresse om lobbying innebär att allmänheten sannolikt är relativt omedveten om problematiken med lobbying, och ännu mer osannolikt är det att de söker upp information om lobbying. Trots detta är det viktigt att den relevanta informationen finns tillgänglig och är lättåtkomlig för de medborgare som besitter tiden och villigheten som krävs för att sätta sig in i ämnet. För att demokratin ska fungera optimalt är det viktigt att medborgare är medvetna om hur lobbying påverkar politiska beslut. Eftersom lobbyverksamhet har inverkan på politiska beslut som har direkt påverkan på medborgarnas vardag. Endast då kan de delta i demokratiska beslutsprocesser. En potentiell lösning på detta problem med bristen på kunskap, kan vara att regleringen uttryckligen strävar mot att mer aktivt informera allmänheten om lobbyverksamhet och dess påverkan på beslutsprocesser.

Möjligheten till sanktionering av lobbyister vid överträdelser av regleringsbestämmelser är väsentligt för regleringens kvalitet. Genom att lobbyister har en skyldighet att frekvent rapportera om sin verksamhet till politiker bidrar det med ökad transparens i lobbyverksamheten och förenklar identifikationen av eventuella oegentligheter eller intressekonflikter. Eftersom lobbyister måste informera politiker om sina åtgärder och intressen, kan sanktioner vidtas, om de inte följer regelverket eller om de agerar oetiskt. På så sätt främjar högre reglering av lobbyism en mer ansvarsfull och transparent lobbyverksamhet, vilket ökar förtroendet för det politiska systemet och säkrar att medborgare rätt till insyn tillgodoses. EU och USA hanterar sanktionering av lobbyverksamhet på olika sätt. Det amerikanska systemet har mycket striktare möjlighet till sanktionering av lobbyister som

överträder bestämmelser, dryga böter och potentiella fängelsestraff. I EU är möjligheten till sanktionering av överträdelser lägre då de enbart tillhandahåller möjligheten till uteslutning av lobbyister från registret i 20 arbetsdagar upp till 2 år. Vi anser likt Naurin och Lindstedt (2010:313) att det är viktigt att konsekvenserna vid överträdelser är höga nog för att vara avskräckande mot upprepade överträdelser. Om konsekvenserna inte är höga nog finns risken att de inte uppfyller syftet att avskräcka från överträdelser. Med detta i åtanke har USA en bättre utformad lagstiftning för att förhindra och hantera överträdelser av bestämmelserna.

Reglering av lobbying och kraven på rapportering möjliggör transparens inom lobbyverksamhet vilket är centralt för möjligheten till ansvarsutkrävning. Öppenhet skapas genom att lobbyister är skyldiga att rapportera om sin verksamhet och intressen för tillsatta politiker. Även om regleringen i EU och USA bidrar till ökad insyn av lobbyverksamheten är det viktigt att notera att externa aktörer som media spelar en avgörande roll i att uppmärksamma eventuella brister i transparens eller oetiskt beteende inom lobbyverksamheten. Icke-agentkontrollerad transparens av externa aktörer är i regel mer kritisk än agentkontrollerad transparens (Lindstedt & Naurin 2010:306). Medias granskande och kritiska rapportering kan fungera som en central kontrollmekanism för att säkerställa att lobbyregleringen och lobbyverksamheten är öppen och ansvarsfull. En mer transparent lobbyreglering och rapportering ger bättre förutsättningar för att uppnå offentlighetsvillkoret och för att informera medborgare om vilka intressen och påtryckningar som påverkar politiska beslut.

I analysen fann vi att EU och USA är relativt lika gällande omfattning av registreringsbestämmelser och krav på offentlig utgiftsredovisning. Genom att både EU och USA har lobbyregister som kräver rapportering av uppgifter som ökar insynen i verksamheten. USA:s kvartalsvisa rapportering ger dock en bättre möjlighet för ansvarsutkrävande eftersom uppgifterna uppdateras mer frekvent. Tillförlitligheten av information i USA:s register kan därför argumenteras vara högre och bidra med bättre transparens i verksamheten än EU:s fall.

I EU gäller IIA 2021 endast de tre undertecknande institutionerna: Europeiska kommissionen, Europeiska rådet och Europaparlamentet. Vilket skiljer sig från USA:s Lobbying Disclosure Act 1995, som reglerar lobbyverksamhet på federal nivå. Vi menar att EU:s reglering inte är heltäckande nog för att klassificeras som obligatorisk då den inte reglerar lobbyism mot

övriga EU-institutioner. Detta innebär att lobbyister kan välja att avstå från registrering och därmed påverka beslutsfattandet inom övriga EU-institutioner utan att omfattas av kraven på transparens och ansvarsutkrävande som gäller för de tre undertecknande institutionerna. Möjligheten för insyn och ansvarsutkrävande på övriga EU-instanser är därför av lägre kvalitet då de inte regleras. För att säkerställa att all lobbyverksamhet sker under samma krav på öppenhet och ansvarighet, bör EU utvidga lobbylagstiftningen till att omfatta samtliga institutioner och göra registreringen obligatorisk för att möjliggöra bättre insyn och ansvarsutkrävande. Detta skulle stärka demokratin inom EU genom att förbättra transparensen och öka inflytandets legitimitet i beslutsprocesser.

Vi har funnit att transparens är en central faktor för möjligheten till insyn och ansvarsutkrävande men att det inte är tillräckligt. Vi menar att informationen även måste vara förståelig och nå medborgare. Även den mest välskrivna och omfattande lobbyregleringen är ineffektiv så länge problematiken med medborgarnas bristande kunskap och intresse om lobbyings existens, utbredning och påverkan på beslutsprocesser kvarstår. Möjligheten till ansvarsutkrävning är beroende av att medborgare vet hur sanktionsverktygen ska användas. Utan den kunskapen kan lobbyreglering förlora sin effektivitet och syfte, eftersom medborgare inte kan hålla beslutsfattare och lobbyister ansvariga. Därför är det avgörande att utbilda medborgare om lobbying som fenomen och praktik och hur sanktionsverktygen ska användas. Frågan är dock vems ansvar det är att informera medborgare om lobbyismens utbredning och påverkan samt hur lobbyismen regleras. Bör institutionerna ta ett större ansvar i att informera medborgare om lobbyismen och dess påverkan genom kampanjer och rapportering? Eller bör det ingå bestämmelser i lobbyregleringen om att mer aktivt kommunicera detta till medborgare? Mediers ansvar i frågan kan också problematiseras. Ett av mediernas främsta ansvar är att granska makthavare och eftersom lobbyister påverkar beslutsprocessen bör medier sträva mot att mer aktivt granska lobbyismen och informera medborgare om det. Framtida forskning på lobbyism skulle gynnas av studier på hur samhällsaktörer som medier och myndigheter på olika nivåer kommunicerar relevant information om lobbyism till medborgare. Det kan bidra med bättre förståelse för hur och om relevant information kommuniceras och hur kommunikationen kan förbättras.

Referenser

Baumgartner, Frank R. 2010. "Interest Groups and Agendas" i Maisel, Sandy L et:al (red) i *The Oxford Handbook of American Political parties and Interest Groups*, s. 519–533 (24 s) .

Chari, Raj, Murphy, Gary och Hogan, John 2007."Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union" i *Political Quarterly* vol 78, no 3 s. 422-438 (16 s).

Europaparlamentet, 2021. "Öppenhetsregistret ger klarhet kring lobbyism i EU:s institutioner"

<https://www.europarl.europa.eu/topics/sv/article/20180108STO91215/oppenhetsregistret-ger-klarhet-kring-lobbyism-i-eu-s-institutioner> (Hämtad 20/3 2024)

Europaparlamentet. Code of Conduct for Members of the European Parliament with respect to financial interests and conflicts of interest.

https://www.europarl.europa.eu/pdf/meps/201305_Code_of_conduct_EN.pdf (Hämtad 20/4 2024)

Europeiska Rådet. Code of conduct for the President of the European Council.

https://www.consilium.europa.eu/media/45515/code_of_conduct_pec_en.pdf (Hämtad 20/4 2024).

Europiska Kommissionen. Code of Conduct for the Members of the European Commission.

https://commission.europa.eu/about-european-commission/service-standards-and-principles/ethics-and-good-administration/commissioners-and-ethics/code-conduct-members-european-commission_en#ethics-and-integrity-for-commissioners (Hämtad 20/4 2024)

EUR-LEX.(2021) Interinstitutionellt avtal den 20 maj 2021 (IIA 2021).

[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021Q0611\(01\)#d1e569-1-1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:32021Q0611(01)#d1e569-1-1) (Hämtad 19/3 2024)

EUR-LEX. 2016 "SUMMARY OF: Article 295 of the Treaty on the Functioning of the European Union" (Interinstitutional agreements | EUR-Lex (europa.eu) (Hämtad 10/5 2024)

Goodrick, Delwyn 2014."Comparative Case Studies"

https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/brief_9_comparativecasestudies_eng.pdf (Hämtad 28/3 2024)

Kanol, Direnç 2015. "Comparative lobbying research: advances, shortcomings and recommendations" i *Journal of Public Affairs*, vol 15, no 1. s. 110–115 (5s).

Lindstedt, Catharina och Naurin, Daniel, 2010. "Transparency is not Enough: Making Transparency Effective in Reducing Corruption" i *International Political Science Review*, vol 31, no 3. s.301-322 (21 s).

Lupia, Arthur. 2003 kap 2, "Delegations and its Perils". Stroem, Kaare, Muller, Wolfgang C och Bergman, Torbjörn (red). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, s. 33-53 (20s).

Newmark, J Adam, "Measuring State Legislative Lobbying Regulation, 1990-2003" i *State Politics & Policy Quarterly*, vol 5 no 2 s. 182-191 (9s).

Stroem, Kaare 2003 kap 3 "Parliamentary Democracy and Delegations". Stroem, Kaare, Muller, Wolfgang C och Bergman, Torbjörn (red). *Delegation and Accountability in Parliamentary Democracies*. Oxford University Press, s. 55- 103 (58s).

Tyllström, A. (2021). More Than a Revolving Door: Corporate lobbying and the socialization of institutional carriers i *Organization Studies*, vol 42, no 4. 595-614 (19s).

Teorell, Jan – Svensson, Torsten, 2007. "Att fråga och att svara. Samhällsvetenskaplig metod". Malmö: Liber.

Transparency Register Management Board, 2022 "Annual report on the functioning of the Transparency Register 2022".
<https://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/transparency-and-ethics/lobby-groups/en/-annual-report-on-the-operations-of-the-transparency-register-2022.pdf> (Hämtad 15/3 2024)

U.S. Government Accountability Office (GAO), "U.S. Comptroller General"
[U.S. Comptroller General | U.S. GAO](#) (Hämtad 20/3 2024).

U.S. Senate, 1995. "Lobbying Disclosure Act of 1995".
https://www.senate.gov/legislative/Lobbying/Lobby_Disclosure_Act/26_Annual_Audits.htm
(Hämtad 20/3 2024).

U.S. Congress, 1989. Ethics Reform Act of 1989.
[Text - H.R.3660 - 101st Congress \(1989-1990\): Ethics Reform Act of 1989 | Congress.gov | Library of Congress](#) (Hämtad 27/4 2024).

Bilaga

Table 2: The Three Ideal Types of Regulatory Systems

	Lowly Regulated Systems	Medium Regulated Systems	Highly Regulated Systems
Registration regulations	Rules on individual registration, but few details required	Rules on individual registration, more details required	Rules on individual registration are extremely rigorous
Spending disclosure	No rules on individual spending disclosure, or employer spending disclosure	Some regulations on individual spending disclosure; none on employer spending disclosure	Tight regulations on individual spending disclosure, and employer spending disclosure
Electronic filing	Weak on-line registration and paperwork required	Robust system for on-line registration, no paperwork necessary	Robust system for on-line registration, no paperwork necessary
Public access	List of lobbyists available, but not detailed, or updated frequently	List of lobbyists available, detailed, and updated frequently	List of lobbyists and their spending disclosures available, detailed, and updated frequently
Enforcement	Little enforcement capabilities invested in state agency	In theory state agency possesses enforcement capabilities, though infrequently used	State agency can, and does, conduct mandatory reviews /audits
Revolving door provision	No cooling off period before former legislators can register as lobbyists	There is a cooling off period before former legislators can register as lobbyists	There is a cooling off period before former legislators can register as lobbyists

Tabell tagen från: Chari, Raj, Murphy, Gary och Hogan, John 2007. ”Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union” i *Political Quarterly* vol 78, no 3 s. 422-438 (16 s).