(Ekstern oversættelse)

EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

21.9.2007

ARBEJDSDOKUMENT

om udvikling af rammer for interesserepræsentanters (lobbyisters) aktiviteter i EU-institutionerne

Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

Ordfører: Søren Bo Søndergaard

Den 9. november 2005 lancerede Kommissionen "det europæiske åbenhedsinitiativ", som tager sigte på at forbedre EU's gennemsigtighed og ansvarlighed for derigennem at øge EU's legitimitet. Den 3. maj 2006 fremlagdes en grønbog[1], og efter en høringsproces udsendte Kommissionen den 21. marts 2007 en meddelelse om opfølgning af grønbogen[2].

I Europa-Parlamentet er Udvalget om Konstitutionelle Anliggender ved at udarbejde en initiativbetænkning om meddelelsen under titlen "udvikling af rammer for interesserepræsentanters (lobbyisters) aktiviteter i EU-institutionerne", INI/2007/2115, Stubb-betænkningen. Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender er blevet anmodet om at udtale sig om emnet.

Finde den rette balance

Det grundlæggende formål med al lovgivning og alle adfærdskodekser på området er at skabe åbenhed omkring lobbyvirksomhed og sikre, at lobbyister behandles på lige vilkår. Lobbyister anerkender, at det ikke er i deres interesse at blive mistænkt for underhåndsaftaler, og at et godt forhold til EU-institutionerne er væsentligt for dem.

I forbindelse med fastsættelse af regler for lobbyister er det vigtigt at ramme den rette balance mellem borgernes, beslutningstagernes og mediernes ret til at kunne identificere og bedømme styrken af de vigtigste drivkræfter bag en given lobbyaktivitet - og samtidig opretholde en lovgivningsmæssig ramme, inden for hvilken beslutningstagere og deres personale kan mødes med lobbyister.

Ordførerens mål er således nu på mest omfattende vis at dække alle lobbyisternes aktiviteter. Der er flere strategier at vælge imellem med henblik på opnåelse af dette mål.

De nuværende regler i Parlamentet og Kommissionen

Parlamentet har allerede et register over lobbyister. Oplysningerne i registret er imidlertid ikke særlig udførlige. I øjeblikket er lobbyistens navn og den organisation, som vedkommende repræsenterer, de eneste oplysninger, som offentligheden kan se. Derudover har Parlamentet sin egen adfærdskodeks for lobbyvirksomhed bestående af ti punkter, som er fastsat i bilag IX til Parlamentets forretningsorden[3]. I henhold hertil skal lobbyister afholde sig fra ethvert forsøg på at indhente oplysninger på uhæderlig vis og må desuden ikke påberåbe sig et formelt tilknytningsforhold til Parlamentet over for tredjemand.
For Europa-Kommissionens vedkommende er der et frivilligt register over interesserepræsentanter, men der findes ingen formel procedure eller administrative regler for godkendelse af interesserepræsentanter i Europa-Kommissionen. Interesserepræsentanter skal identificere og kontakte den relevante tjenestemand i Kommissionen og hver dag lade sig registrere for at få adgang til Europa-Kommissionens bygninger.

1 Grønbog om et "europæisk åbenhedsinitiativ" KOM(2006)194 af 3.5.2006.
2 Meddelelse fra Kommissionen om opfølgning af grønbogen om et "europæisk åbenhedsinitiativ" af 21.3.2007 KOM(2007)127.
3 Artikel 3 i bilag IX til Europa-Parlamentets forretningsorden.

Ordføreren anerkender den indflydelse, som lobbyvirksomhed har på EU's beslutningsproces, og dermed behovet for regulering. Ingen er i stand til at sætte nøjagtige tal på, men det anslås, at der er omkring 15.000 lobbyister i Bruxelles. Kommissionen har vurderet, at der årligt bruges EUR 60-90 mio. på lobbyvirksomhed i Bruxelles[1]. Ifølge andre kan der imidlertid være tale om helt op til mellem EUR 750 mio. og EUR 1 mia. om året. Ordføreren mener i lyset af udviklingen i antallet af lobbyister i Bruxelles, det beløb, der anvendes til lobbyvirksomhed (ingen bruger store summer penge uden at forvente at få noget igen) og den stigende interesse i og det voksende behov for offentlig indsigt, at de nuværende regler ikke længere er tilstrækkelige og skal revideres.

Områder, der kræver opmærksomhed
Af hensyn til emnets komplekse natur har ordføreren besluttet at lave et udkast til et arbejdsdokument for at henlede opmærksomheden på et par punkter, som, ordføreren mener, er vigtige at drøfte, inden der fremsættes en udtalelse. I den forbindelse har ordføreren bestræbt sig på at tage hensyn til feedback fra de forskellige skyggeordførere, som deltog i det første møde.

På grund af den officielle, maksimale længde af en udtalelse til en ikkelovgivningsmæssig tekst (1.500 tegn) har ordføreren valgt at fokusere på oprettelsen/ændringen af registret og i mindre grad beskæftige sig med adfærdskodeksen, selv om ordføreren også anerkender dette emnes store betydning. Mange af de spørgsmål, der er nævnt nedenfor, vedrører også en adfærdskodeks (bør det være obligatorisk at følge den, bør der være en enkelt adfærdskodeks for alle institutionerne osv.).

Ordføreren ønsker nu at gøre opmærksom på følgende punkter:

1) Obligatorisk vs. frivilligt register?

   Selv om der nogle steder fortsat lægges pres på for at gøre et register juridisk bindende, anfører andre, at det ikke er nødvendigt, så længe håndhævelsen af det er konsekvent. Ordføreren ser både fordele og ulemper ved henholdsvis et obligatorisk og et frivilligt register, blandt andet:

   a) Ved at vælge et frivilligt register ville vi:

      - få en bred accept fra lobbyisterne,
      - sandsynligvis kunne blive enige om strengere regler vedrørende finansielle oplysninger end med et obligatorisk system,
      - imidlertid kunne sætte spørgsmålstegn ved effektiviteten og gennemsigtigheden i et system, hvor ikke alle lobbyister er registreret.

   b) Ved at vælge et obligatorisk register ville vi:

1 Behovet for et europæisk åbenhedsinitiativ, tale af kommissær Kallas ved Nottingham Business School i Nottingham, den 3. marts 2005.

- få et gennemsigtigt system for alle lobbyister, inklusive dem, som aldrig ville lade sig registrere på frivillig basis,
- få offentlighedens og nogle lobbyisters accept,
- imidlertid meget vel kunne opleve mindre strenge standarder for de finansielle oplysninger, der lagres i systemet.

2) Et fælles register eller flere registre for EU-institutionerne?

a) Mange af dem, som deltog i høringen over Kommissionens grønbog, støtter den interinstitutionelle tilgang til lobbyvirksomhed, det vil sige indførslen af et fælles register for EU-institutionerne. Kommissionen deler dette synspunkt og mener, at en "one-stop-shop"-registrering ville øge incitamentet for interessenter til at lade sig registrere.

b) Andre er imidlertid tilhænger af flere registre, idet de hævder, at den lobbyisme, der anvendes over for personer i Parlamentet og Kommissionen, er forskellig, og at adgangen til de to steder desuden er begrænset på forskellig vis (under henvisning til sikkerheden).

3) Hvem bør registreres?

Dette punkt er tæt forbundet med definitionen af lobbyister. Ordføreren ønsker at henlede opmærksomheden på to punkter:

a) Giver det mening at skelne mellem ngo'er og andre, det vil sige at skelne mellem lobbyister, der repræsenterer henholdsvis kommercielle og ikkekommercielle interesser? Ordføreren vil gerne henlede opmærksomheden på, at erhvervsmæssige frontgrupper og tænketanke, som styres af professionelle lobbyister, i stigende grad er et almindeligt fænomen i Bruxelles.

b) Ordføreren anerkender det særlige fortrolighedsforhold mellem advokater og deres klienter. Selv om dette fortrolighedskrav hovedsageligt er forbundet med sikringen af retten til en retfærdig rettergang, kan der være tilfælde, hvor den samme agent (advokatfirma) tilbyder både at varetage traditionelle lobbyaktiviteter (påvirkning af beslutningstagere) og repræsentere klienten i retten (mod de samme beslutningstagere). Advokater bør imidlertid ikke kunne skjule sig bag klientfortroligheden, når de driver lobbyvirksomhed. Det er derfor ekstremt vigtigt at finde frem til, hvordan der kan skelnes mellem de to situationer, for at sikre at advokater behandles på samme måde som alle andre lobbyister, når de agerer som sådanne.

4) Hvad bør registreres?

a) Ordføreren mener, at finansielle oplysninger er af største vigtighed for at sikre gennemsigtighed omkring lobbyvirksomhed. Der er flere årsager til, at et register bør indeholde finansielle oplysninger. De vigtigste er, at (i) borgere,

beslutningstagere og medier kan identificere og bedømme styrken af de vigtigste drivkræfter bag en given lobbyaktivitet, (ii) problematisk lobbypraksis kan opdages og anfægtes på et tidligt tidspunkt (som i Abramoff-skandalen i USA), og (iii) det er muligt at forebygge bedrag og manipulation fra frontgruppers eller tænketankes side.

b) Kommissionen fastsætter minimumskriterier på grundlag af en indtægtstilgang, der for *professionelle lobbyisters* vedkommende hovedsageligt er knyttet til omsætningen og klienternes relative betydning for denne omsætning, for *"interne" lobbyisters og handelsforeningers* vedkommende er knyttet til et overslag over de omkostninger, der er forbundet med direkte lobbyvirksomhed, og endelig for *ngo'ers og tænketankes* vedkommende er knyttet til det samlede budget og fordelingen af hovedfinansieringskilder.

c) Ordføreren anerkender behovet for at skabe en balance mellem på den ene side offentlighedens og beslutningstagernes interesse i viden og på den anden side virksomhedernes ret til en vis grad af fortrolighed i forbindelse med finansielle oplysninger om en klient, da der er tale om kommercielt følsomme data.

d) Ordføreren vil ikke desto mindre gerne sætte spørgsmålstegn ved, om den strategi, som Kommissionen har valgt i sin meddelelse, er vidtrækkende nok - vil den sikre tilstrækkeligt mange oplysninger til, at der opnås en egentlig gennemsigtighed? Eller ville det være hensigtsmæssigt også at fokusere på de udgifter, der er forbundet med lobbyvirksomhed, som i USA, hvor der siden 1995 har været pligt til at registrere ikke kun *indtægter* fra klienter, men også de *udgifter*, der er forbundet med lobbyvirksomhed, samt oplysninger om de lovgivningsmæssige og retlige spørgsmål, som lobbyismen vedrører. Endvidere har firmaer, der driver lobbyvirksomhed, i USA haft pligt til at indgive halvårsregnskaber.

5) Hvordan bør et register overvåges?

a) Kommissionen har valgt en selvregulerende tilgang, hvor det forbliver de registreredes ansvar nøjagtigt og objektivt at beregne og oplyse, hvordan de finansieres.

b) Ordføreren mener, at der er behov for en form for kontrol af oplysningerne for at sikre, at de er korrekte. Ville det være en idé at oprette et ad hoc-udvalg bestående af ca. 20 højtstående medlemmer af Parlamentet, som nøje skulle undersøge lobbyisternes aktiviteter, i lighed med den måde, hvorpå det britiske parlament håndterer lobbyaktiviteter (bemærk, at der er flere adgangsrestriktioner i Det Forenede Kongerige)? Eller bør ansvaret ligge hos Kommissionen (såfremt resultatet bliver et fælles register)?

c) Ordføreren vil også gerne stille spørgsmålet om, hvorvidt der bør anvendes sanktioner over for lobbyister, som ved adskillige lejligheder har indgivet utilfredsstillende eller falske oplysninger. I bekræftende fald, hvilken form for

sanktioner ville da være relevant?

6) Andre mulige diskussionsemner

a) Bør reglerne om såkaldt svingdørsadfærd og afkølingsperioder for kommissærer og embedsmænd revurderes?

b) Bør det være obligatorisk eller frivilligt for lobbyister at følge en (fælles) adfærdskodeks? Bør Europa-Parlamentets nuværende adfærdskodeks revideres? I bekræftende fald, hvem bør da lave udkastet hertil?