



Saksnr.: 2019/346
Løpenr.: 2365/2019
Klassering:
Saksbehandler: Tone Elisabeth Stenbek

Møtebok – Saksframlegg

Behandlet av Fellesnemnda	Møtedato 13.06.2019	Utvalgssaksnr.
------------------------------	------------------------	----------------

Vurdering av lobbyregister i Viken fylkeskommune

Forslag til vedtak/innstilling

1. Viken fellesnemnd tar til orientering de ulike fremlagte alternativene til regelverk og ordninger for å sikre åpenhet og innsyn i de politiske prosessene og hindre utilbørlig påvirkning i forbindelse med lobbyvirksomhet i Viken fylkeskommune.
2. Viken fellesnemnd anmoder det nye fylkesrådet om komme tilbake til Viken fylkesting med gode kjøreregler for å sikre slik åpenhet, innsyn og hindre utilbørlig påvirkning gjennom et godt etisk regelverk for folkevalgte i Viken fylkeskommune.
3. For å bidra til ytterligere åpenhet i forbindelse med lobbyvirksomhet i Viken fylkeskommune, henstiller fellesnemnda også til alle folkevalgte i Viken om å ha åpne kalendere samt fortsatt lojalt registrere sine særinteresser i styrevervsregisteret.

13. juni 2019

Harald Horne
hovedprosjektleder for Viken fylkeskommune

Bakgrunn for saken

Representantene Schytz og Wengen stilte i fellesnemndas møte 07.02.19 spørsmål om fellesnemndas leder ville sørge for at nemnda får fremlagt en sak om muligheten for å innføre et lobbyregister i Viken. Nemndas leder svarte at fellesnemnda vil bli forelagt en sak som belyser noen alternativer for hvordan Viken fylkeskommune kan sikre åpenhet og innsyn i de politiske prosessene og unngå utilbørlig påvirkning i forbindelse med lobbyvirksomhet – hvorav ett av de vurderte alternativene skal være et lobbyregister. Denne

saken belyser disse alternativene, med juridiske og faglige vurderinger gjort av Fylkesadvokaten i Viken.

Fakta

Lobbyvirksomhet

Lobbyvirksomhet vil si at interesseorganisasjoner, bedrifter, pressgrupper og privatpersoner forsøker å påvirke offentlige beslutningsprosesser og folkevalgte politikere for å fremme eller tilgodese en bestemt interesse.

Folkevalgtes kontakt med samfunnsaktører og velgere utgjør en stor del av demokratiske beslutningsprosesser, og informasjon fra interessegrupper vil ofte være sentralt for å belyse en sak. Rettssikkerhetshensyn tilsier også at den som blir berørt av en avgjørelse som det offentlige treffer, skal ha mulighet til å gjøre sitt syn og konsekvensene for vedkommende gjeldende før avgjørelsen treffes. Lobbyvirksomhet er derfor både legitimt og ønskelig i et demokratisk samfunn.

Omfattende lobbyvirksomhet kan imidlertid også gi ressurssterke bedrifter og interessenter større påvirkningskraft enn andre viktige interessenter som ikke disponerer tilsvarende ressurser. Det kan også forekomme lobbyvirksomhet som ligger i gråsonen for det som er rettslig tillatt eller etisk forsvarlig. Det er derfor viktig at lobbyvirksomhet foregår åpent og utilsørt, slik at politiske beslutningstakere kan ta velinformerte avgjørelser og ikke bli utsatt for utilbørlig påvirkning.

Eksisterende rammer

Gjennom lovverket er det etablert flere mekanismer som skal sikre åpenhet i beslutningsprosessen og motvirke at politikere tar avgjørelser på et uriktig eller ubalansert grunnlag. Det vises i den forbindelse til

- offentleglova (LOV-2006-05-19-16)
- kommuneloven (LOV-1992-09-25-107)
- forvaltningslovens (LOV-1967-02-10) regler om habilitet, møteoffentlighet og informasjonsplikt
- straffelovens (LOV-2005-05-20-28) bestemmelser om korrupsjon og påvirkningshandel

Forvaltningsloven § 6 og kommuneloven § 40 sier noe om habilitetsregler for alle som opptrer på vegne av det offentlige, herunder folkevalgte.

Grunnlovens § 100 femte ledd slår fast at alle «*har rett til innsyn i statens og kommunenes dokumenter og til å følge forhandlingene i rettsmøter og folkevalgte organer. Det kan i lov fastsettes begrensninger i denne rett ut fra hensyn til personvern og andre tungtveiende grunner.*»

Kommuneloven og offentlighetsloven gir ellers nærmere bestemmelser om innsynsrett i fylkeskommunens dokumenter og adgang til å følge politiske møter. Og kommuneloven § 31 sier også noe særskilt knyttet til prinsippet om åpenhet og møteoffentlighet i en parlamentarisk styrt fylkeskommune.

Kommuneloven § 4 sier: «*Kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet. Forholdene skal legges best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning*». Dette fungerer som et supplement til reglene om meroffentlighet i offentleglova, og gir fylkeskommunen stor frihet til selv å vurdere hvilken informasjon som skal deles. Aktiv informasjon om fylkeskommunens virksomhet gir innbyggerne økt innsikt i fylkeskommunens prosesser og saker.

Blant de relevante strafferettslige rammene i denne sammenhengen er Straffeloven § 389. Der slås det fast at både korrupsjon og påvirkningshandel er straffbart etter norsk lov og kan straffes med bot eller fengsel inntil tre år.

I tillegg til disse rettslige rammene har Akershus, Buskerud og Østfold fylkeskommuner i dag eksisterende etiske veiledere som supplerer lovverket med retningslinjer rundt habilitet og mottak av personlige fordeler. Disse er i utgangspunktet for ansatte, men kan også være rettesnor for politikerne.

For øvrig trer ny kommunelov (LOV-2018-06-22-83) i kraft fra konstituerende møte i nytt kommunestyre/fylkesting ved oppstart av valgperioden 2019-2023.

Vurderinger og belysning av ulike alternativer

Gjennom lovgivningen vil det meste av offentlige møter og skriftlige henvendelser knyttet til konkrete saker som skal behandles av de folkevalgte være offentlig tilgjengelig, og habilitetsreglene sikrer åpenhet mellom de folkevalgte. I hovedsak er det derfor bare lobbyvirksomhet i form av muntlige, uformelle henvendelser til folkevalgte, samt taushetsbelagt informasjon som ikke er åpen og offentlig tilgjengelig.

Spørsmålet blir derfor hvilke løsninger Viken fylkeskommune kan etablere for å ivareta åpenhet og innsyn i de politiske prosessene og motvirke utilbørlig påvirkning ved lobbyvirksomhet, ut over det som allerede dekkes av lovgivningen.

1. Lobbyregister

En mulig løsning er å etablere et lobbyregister for de folkevalgte. Et lobbyregister kan utformes som en registreringsordning der den som oppsøker politikerne på vegne av seg selv eller andre for å påvirke en konkret sak til behandling, må registrere henvendelsen i et offentlig tilgjengelig register. Alternativt er det den enkelte folkevalgte som må registrere kontakt med aktører som han/hun oppfatter har forsøkt å påvirke i en politisk prosess.

Et lobbyregister i vid forstand kan omfatte både skriftlige og muntlige henvendelser, formelle som uformelle, samt omfatte både lobbyvirksomhet for konkrete saker og generell påvirkning av politikere og politiske prosesser for en bestemt interesse.

Lobbyregisteret må imidlertid etableres som en frivillig ordning. Kommuneloven bygger på en forutsetning om politisk styring. For at den enkelte folkevalgte skal kunne utøve sitt politiske verv som forutsatt, må denne nødvendigvis ha stor frihet til å ytre seg og til å ha kontakt med velgere og andre interessegrupper, samt videreformidle ytringer og informasjon fra andre. Dette har også en side til ytringsfriheten, som er nedfelt for alle i Grunnloven § 100.

Bestemmelsen sier at: *«Ingen kan holdes rettslig ansvarlig for å ha meddelt eller mottatt opplysninger, ideer og budskap med mindre det lar seg forsvare holdt opp imot ytringsfrihetens begrunnelse i sannhetssøken, demokrati og individets frie meningsdannelse. Det rettslige ansvaret bør være foreskrevet i lov.»* Grunnlovens siste presisering om lovkrav er et utslag av det som omtales som legalitetsprinsippet (vilkåret om lovhjemmel for å pålegge fysiske og juridiske personer plikter).

Når det er snakk om å innskrenke ytringsfriheten etter Grunnloven § 100 og pålegge folkevalgte plikter som griper inn i hvordan de utøver sitt politiske verv, stilles det derfor krav om uttrykkelig lovhjemmel. Etter kommuneloven er folkevalgte ikke underlagt noen generell instruksjonsmyndighet fra fylkestinget eller andre organer. Det foreligger heller ingen lovbestemmelser som uttrykkelig gir hjemmel for å pålegge de folkevalgte plikter til å opplyse om den kontakt de har hatt med borgere, enten dette gjelder større samfunnsaktører eller privatpersoner. I kommuneloven § 39 fremgår det riktignok at *«Kommunestyret og fylkestinget fastsetter selv reglement nærmere regler for saksbehandlingen i folkevalgte organer»* og lovens § 40 nr. 5 fastslår at *«kommunestyret og fylkestinget skal selv fastsette et reglement for de folkevalgtes rett til innsyn i saksdokumenter og til informasjon om saker som er under behandling.»*

Dette holder imidlertid ikke til å pålegge folkevalgte en slik rapporteringsplikt som et lobbyregister legger opp til. Det finnes heller ingen rettslige hindringer for at de folkevalgte frivillig rapporterer til et lobbyregister.

Fordeler med et lobbyregister:

- Et lobbyregister kan gi innbyggerne økt innsikt i hvem som påvirker politikerne og skape lavere terskel for en slik informasjon.
- Økt åpenhet rundt grunnlaget for de politiske beslutningsprosessene bidrar til å styrke allmenhetens tillit til de folkevalgte og til beslutningsprosessene – og dermed til demokratiet.

Ulemper med et lobbyregister:

- Avhengig av utformingen av registeret, vil det ikke nødvendigvis føre til økt åpenhet. Lobbyvirksomhet i form av skriftlige henvendelser og formelle møter vil som oftest være offentlig tilgjengelig gjennom rettslige regler om innsynsrett og møteoffentlighet. Habilitetsreglene regulerer også den enkelte folkevalgtes interessekonflikter i konkrete saker.

Det er de muntlige og uformelle henvendelsene, samt indirekte påvirkning som er skjult for offentligheten og politikerne, som ikke journalføres og ligger offentlig tilgjengelig. Et lobbyregister må nødvendigvis favne ganske vidt for å omfatte disse. Samtidig vil slike henvendelser ofte være et utslag av generell kommunikasjon mellom politikere og befolkningen som ledd i utøvelsen av den enkelte politikers verv.

Det vil derfor kunne oppstå vanskelige avgrensingsproblemer om hvilke henvendelser som skal registreres. Ordningen må også være frivillig, jf. ovenfor. Det kan føre til at ikke alle folkevalgte bruker registeret, som da vil gi et ufullstendig bilde av påvirkningsforholdene i fylkeskommunen.

- Registrering av henvendelser kan føre til at terskelen for å kontakte politikerne kan øke, særlig for mindre aktører.
- Registrering av henvendelser vil kunne gjøre det vanskeligere for de folkevalgte å motta konfidensiell informasjon. Det vil også kunne skape vanskelige avveininger mot taushetsplikten.
- Et lobbyregister vil være ressurskrevende og medføre økt byråkratisering. Hensynet til personvernet må ivaretas, inkludert krav om rutiner for innsyn og sletting av registrerte henvendelser.
- Utstrakt lobbyvirksomhet fra ressurssterke aktører vil fortsatt kunne foregå ved indirekte påvirkning som ikke lar seg registrere i et register.
- Lobbyvirksomhet vil også kunne komme fra en folkevalgt selv. Slik lobbyvirksomhet vil være vanskelig å avgrense mot generell politikk og dermed vanskelig å føre opp i et register.

2. Etisk veileder for folkevalgte

Et alternativ til lobbyregister kan være å utforme en etisk veileder for de folkevalgte, der forholdet til lobbyvirksomhet berøres. Heller ikke i denne sammenhengen kan de folkevalgte pålegges å følge konkrete retningslinjer eller regler, jf. ovenfor om lovkravet for slike pålegg. Men en etisk veileder kan bidra til å skape bevissthet – og gi råd til de folkevalgte – om hvordan de kan forholde seg til lobbyvirksomhet.

Fordeler med etisk veileder:

- Retningslinjene vil kunne skape ytterligere bevissthet blant de folkevalgte om lobbyvirksomhet og de ulike etiske dilemmaene som lobbykontakten kan føre til.
- Retningslinjene vil kunne øke kunnskapen om det rettslige rammeverket som allerede finnes, både når det gjelder meroffentlighet, habilitetsregler og regler om korrupsjon og påvirkningshandel.
- Retningslinjene kan også bidra til å utfylle lovverket, for eksempel ved å oppfordre til opplysning og informasjon om samtaler og møter som har funnet sted, eller bindinger, relasjoner og interesser – uten at dette ellers er rettslig pålagt.

Ulemper med etisk veileder:

- Etiske retningslinjer vil ikke nødvendigvis føre til mer åpenhet og innsyn i de politiske beslutningsprosessene.
- Etiske retningslinjer lar seg i liten grad utformes i detalj. Dette kan imidlertid avhjelpes ved eventuelt å opprette en dilemmasamling til ytterligere veiledning.

3. Fortsatt frivillig egenrapportering

I tillegg til en etisk veileder, vil også en fortsatt tilslutning til – og lojal oppfølging av – styrevervsregisteret sikre åpenhet om den enkelte folkevalgtes eventuelle særinteresser.

De folkevalgte kan også vurdere å være åpne om eventuelle avtaler av økonomisk karakter med tidligere eller fremtidig arbeids- eller oppdragsgiver.

4. Økt informasjonsformidling

Lowerket angir vide rettslige rammer for offentlighet og innsyn. Økt transparens og informasjon fra fylkeskommunen innenfor disse rammene bidrar til økt åpenhet og tillit til befolkningen, og gir mindre rom for utilbørlig påvirkning.

Anbefaling

Basert på ovennevnte gjennomgang anbefales det at Viken fellesnemnd anmoder det nye fylkesrådet om komme tilbake til Viken fylkesting med gode kjøreregler for å sikre slik åpenhet, innsyn og hindre utilbørlig påvirkning gjennom et godt etisk regelverk for folkevalgte i Viken fylkeskommune fremfor en innføring av et lobbyregister nå.

For å bidra til ytterligere åpenhet i forbindelse med lobbyvirksomhet i Viken fylkeskommune, henstiller fellesnemnda også til alle folkevalgte i Viken om å ha åpne kalendere samt fortsatt lojalt registrere sine særinteresser i styrevervsregisteret.