

Lobbyisme – et skyggespil?

Af Ove Bjørn Petersen

*»det er ikke særligt rart at være i skyggen
– selv om man siger det,
men hvis jeg ved at vælge skyggen
bedre kan få tingene igennem
– så vælger jeg skyggen.«*

(Jean Monnet)

Dette citat af en af EF's grundlæggere, den store franske statsmand Jean Monnet (1888-1979), udtrykker vel bedre end noget andet, den sædvanlige opfattelse af den rolle som en lobbyist har – og den plads vedkommende indtager; selv om en lobbyist ikke kun arbejder i skyggen, i kulissen.

Ordet lobbyist er i dag en almindelig betegnelse for personer, som især udenfor de officielle fora forsøger at få indflydelse på beslutningsprocessens forløb og dens udfald. Ikke fordi påvirkning og særinteresser i sig selv er suspekter, men fordi parterne i mange henseender og af mange grunde kan finde det mest hensigtsmæssigt at drøfte sagerne uformelt. Dette er en arbejdsform, som kendes på alle niveauer i vort samfund, lige fra familien, over arbejdspladsen til de politiske sfærer i demokratiet.

ON LOCATION

I Bruxelles er denne form særdeles veludviklet og kan i mange henseender siges at være blevet en profession. Således har en række universiteter direkte undervisning i temaet lobbyisme. Bortset fra Washington DC og Tokyo er Bruxelles det største lobby-centrum i verden omfattende professionelle lobby-firmaer, der påtager sig opgaver af enhver art mod betaling, udstationerede lobbyister fra

større erhvervsvirksomheder eller udsendte lobbyister repræsenterende organisationer, institutioner eller offentlige myndigheder.

Fælles for de professionelle lobbyister er, at de har bopæl i det område, hvor målgruppen befinder sig. Herved kan man altid være på pletten, det være sig til hurtigt indkaldte møder, receptioner, i teatret eller på golfbanen. Udgangspunktet er selvsagt, at effektiv påvirkning ikke kan begrænses til fastsatte tider og steder: en overfyldt lommebog eller lang rejsetid må ikke være en hindring. Dertil kommer, at en lobbyist må oparbejde et tillidsforhold præget af gensidig respekt i forhold de embedsmænd eller de politikere, som han skal samarbejde med. Tillidsvækkende er det helt overordnede personlige krav til en lobbyist.

FLERTALLET BESTEMMER

Årsagen til at så mange lobbyister – heraf en snes danske – har slået sig ned i Bruxelles, Europas hovedstad, er den hastige udvikling i det europæiske fællesskab. Ikke mindst vedtagelsen i 1985 af den fælles europæiske akt har i denne henseende haft en afgørende betydning. Indtil da skulle langt de fleste beslutninger om harmonisering af national lovgivning tages i fuld enighed mellem landenes repræsentanter i Ministerrådet. Dette betød, at en målrettet lobbyvirksomhed i det enkelte land overfor regeringen fra en virksomhed eller en organisation kunne forhindre en europæisk lovgivning. Denne situation gav selvsagt en følelse af sikkerhed mod uønsket lovgivning, thi i værste fald skulle man blot overbevise den nationale minister. En indsats på europæ-

isk plan og dermed en repræsentation i Bruxelles var så at sige uden mening, hvis strategien alene var at undgå europæisk lovgivning. Holdningen var klart defensiv – man ville forhindre, ej fremme.

Men ved Fællesakten blev beslutningsprocessen ændret til, at Rådet – for størstedelen af lovharmoniseringen vedrørende Det Indre Marked – kunne vedtage forskrifter med kvalificeret flertal i samarbejde med Europa-Parlamentet. Hensigten var at undgå en blokering/forsinkelse af realiseringen af Det Indre Marked.

På dette helt afgørende punkt adskiller EF-samarbejdet sig fra vor deltagelse i andre internationale organisationer som f.eks. ILO og UNESCO. De beslutninger, der træffes i Rådet er bindende for Danmark, og hvis der er tale om forordninger, er reglerne tilmed umiddelbart anvendelige i Danmark.

Derfor kunne det enkelte land, den enkelte organisation eller virksomhed ikke længere undgå lovgivning ved lokal/national lobbying – man måtte også operere på europæisk plan, dvs. mest effektivt i Bruxelles, hvor EF's eneste initiativtager på lovgivningsområdet, nemlig Kommissionen, har sæde.

Samtidig betød planen for Det Indre Marked, at de enkelte landes erhvervsliv – også i Danmark – blev mere opmærksomme på betydningen af at være aktive i Fællesskabets udvikling. Lobbyisme blev en aktiverende og ej blot bremsende opgave.

Det skal understreges, at lobby-aktivitet på nationalt plan stadig er betydningsfuldt.

UDBUD OG EFTERSPØRGSEL

Udgangspunktet for en lobbyists arbejde er den principielle forskel med hensyn til formel åbenhed i forvaltningen, som kendetegner europæisk og dansk lovgivning. Således offentliggør EF-Kommissionen først formelt sit

forslag til direktiv/lov, når medlemslandene officielt har modtaget det via Rådet, der har til huse i Bruxelles. Rådets møder er desuden lukkede. Dette betyder, at det ad de formelle kanaler kan være endog ganske vanskeligt at få relevante oplysninger på et så tidligt tidspunkt i arbejdet, at der eksisterer en reel mulighed for at påvirke målsætning og problemformulering.

En mulighed er derfor gennem et godt kendskab til Kommissionens embedsmænd at få en uformel orientering på et tilstrækkeligt tidligt tidspunkt. Muligheden for at hente information i de danske ministerier bør selvsagt også undersøges.

En anden og mere direkte vej vil være at blive inddraget i det forberedende arbejde i Kommissionens ansvarlige Generaldirektorat som ekspert. Forudsætningen herfor er selvsagt, at man er synlig, og at man besidder den ekspertise, der er brug for. Viden som autoritetskilde er essentiel; det er en absolut forudsætning at være velorienteret om de faglige emner med udgangspunkt i de nationale forhold. Derimod er der i vore dage »ikke megen magt i magt«. Indflydelsen opnås alene ved samarbejde. Synligheden forudsætter som nævnt, at man er geografisk til stede i Bruxelles.

Informationsudvekslingen styres af det almindelige markedsprincip: udbud og efterspørgsel. Den viden som en lobbyist kan betjene sig af, er selvsagt den viden, der af beslutningstageren vurderes som positiv for at nå et godt resultat.

Det komplekse internationale system gør, at man skal have deltaget aktivt ret så længe, inden man kan gøre sig gældende i beslutningerne via informationsressourcerne, dvs. viden om det hidtidige forløb og ikke mindst personkendskab qua et veletableret netværk. En central placeret lobbyist med denne ressource og en betydelig indsigt i den type beslutninger, der skal træffes, bliver en god koa-

litionspartner. På denne måde bliver lobbyisten aktiv i et beslutningssystem og i en selvforstærkende god cirkel. Dette forklarer tydeligt, hvorfor der er en stor kløft mellem meget indflydelsesrige og ret indflydelsesløse lobbyister.

KLASSIFIKATION

Nedenfor gives et bidrag til en mulig klassifikation af lobbyisme set ud fra danske interesser, idet der knyttes an til de enkelte faser i den generelle beslutningsmodel. Adkomsten til at få indflydelse er som tidligere nævnt relevant viden; der bortses fra magtsfæren.

Det er selvsagt ganske vanskeligt at vurdere, om og i hvilket omfang en lobbyist har indflydelse på beslutningsprocessen og dens udfald. Som regel er det jo netop kendetegnet for vedkommendes arbejde, at kun en meget snæver kreds kender opgaven og motiv/målsætning. Desuden har man ved måling som oftest kun adgang til de »synlige« træk i processen.

Målsætning og problemformulering

Der er her typisk tale om »statslobbying«, hvor danske embedsmænd og politikere forsøger at påvirke beslutningerne i Kommissionens forskellige tjenestegrene. Det er interessant at notere, at Danmarks repræsentation i Bruxelles, EF-repræsentationen, ofte kaldet »EF-ambassaden«, i medarbejderantal er større end nogen dansk ambassade. Som eksempel kan nævnes, at Aarhus Kommune pr. 1. januar etablerer et kontor i Bruxelles.

Problemdefinition, alternativsøgning og konsekvensvurdering

Betegnelsen »lovgivnings-lobbying« er antagelig dækkende for den gruppe af lobbyister, der typisk arbejder for at få indflydelse på direktivudformningen. Målgruppen er de embedsmænd, der har sagsansvaret, og lobbyisterne kan typisk være de i Bruxelles eksisterende

kontorer af erhvervs- og arbejdsmarkedsorganisationer.

Som eksempel kan omtales Dansk Arbejdsgiverforenings og Industrirådets Europæiske Kontor, DAIR, der blev etableret i Bruxelles i 1972. DAIR har til huse i samme bygning som 8 andre europæiske landes tilsvarende organisationskontorer. Derudover har UNICE – den europæiske industri- og arbejdsgiverforening – til huse på samme adresse, blot få minutters gang fra Berlaymont-bygningen, dvs. EF-Kommissionen.

Når DAIR har kontor i dette intereuropæiske miljø, er dette også udtryk for, at lobbying er grænseoverskridende.

Blandt DAIR's opgaver kan nævnes:

- DAIR følger udviklingen i EF-arbejdet og indsamler oplysninger til DA og IR.
- DAIR vejleder og hjælper DA's og IR's medlemmer ved kontakt til EF's institutioner.
- DAIR repræsenterer dansk industri og danske arbejdsgivere ved daglig kontakt med bl.a. EF-Kommissionen og Danmarks permanente repræsentation i EF.
- DAIR er dansk erhvervslivs permanente kontakt til den europæiske industri- og arbejdsgiverorganisation UNICE.

Vedrørende konsekvensvurdering skal fremhæves den gruppe, der udøver »budgetlobbying«, og hvis primære opgave er at få andel i EF-midlerne. Landbrugets kontor er et eksempel herpå.

Beslutningens udførelse

Projektlobbyisten har sit arbejdsfelt her, og han må søge på et meget tidligt tidspunkt qua sin fagspecifikke viden at blive engageret f.eks. som faglig rådgiver/ekspert. Målet er klart defineret: projektdeltagelse udløser både midler og indflydelse. Typisk er det større virksomheder og konsulentfirmaer, der er aktive på dette felt.

En anden type lobbyist er *sagslobbyisten*, der f.eks. virker for at sikre de gældende regler overholdt. Som område kan nævnes liberaliseringen inden for skibsfart, hvor Danmarks Rederiforenings repræsentant har sit virke.

Den sidste lobbyistgruppe benævnes *normlobbyister*, hvis hovedinteresse er på vegne af en større virksomhed/brancheforening at arbejde for, at de vedtagne direktiver udmøntes i regler og standarder, som ikke forringer konkurrencesituationen for vedkommende.

Endelig skal omtales gruppen af de mange *konsulentvirksomheder*, der professionelt påtager sig opgaver mod betaling. Gennem den seneste tid har et antal danske advokatvirksomheder etableret sig i Bruxelles.

EN PROFESSION

Den i Danmark offentlige debat om EF har bl.a. ført til, at antallet af danske kontorer i Bruxelles stiger løbende. Spørgsmålet må dog stilles, om der bag hver enkelt beslutning ligger en nøgtern overvejelse baseret på en stra-

tegi: Hvad skal vor repræsentant i Bruxelles opnå? Hvordan skal samspillet være til baglandet? Er det økonomisk rentabelt?

Givet er det, at i takt med de mange, så bliver embedsmænd og politikere i EF-systemet nødt til at prioritere, hvem de vil tale med. Markedet strammer til. Og resultater fordrer flere ressourcer og større professionalisme.

Der er ingen tvivl om, at lobbyisme – også i Danmark – er en egentlig profession. En profession, der i betydelig grad baserer sig på formidling af information og dokumentation. Og dette er vel i bund og grund et positivt træk ved vort demokratiske samfund. Lobbyisme er således et klart udtryk for, at samfundet åbent erkender modstridende interesser, og at det er gennem konflikter og deres løsning, at samfundet forandrer sig. Et samfund uden konflikter er et statisk samfund – et samfund uden lobbyister er et udemokratisk samfund. Og derfor er lobbyisme ikke et skyggespil – lobbyisme er en profession.