

Mark Blach-Ørsten og Eva Mayerhöffer Skal svingdørslobbyisme i Danmark reguleres?

Svingdørslobbyisme vokser i Danmark, uden at det har medført ny lovgivning. I flere lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, har en lignende udvikling fundet sted og ført til ny lovgivning. Lovgivningen begrundes af især to overordnede hensyn: hensynet til den generelle tillid til det politiske system og hensynet til beskyttelse af statens økonomiske interesser. Artiklen beskriver fremvæksten af svingdørslobbyisme i Norden og Tyskland. Herefter analyserer artiklen nyere lovgivning om regulering af svingdørslobbyisme i Norge, Sverige og Tyskland. Det konkluderes, at hensynet til såvel økonomi som tillid fremgår af den nyere lovgivning i alle tre lande, men også at reguleringen kun indeholder svage sanktioner i tilfælde af regelbrud. På denne baggrund diskuteres regulering af svingdørslobbyisme i Danmark.

Keywords: svingdørslobbyisme, regulering, dekorporatisering, policyprofessionelle

Hvor lobbyisme bredt defineret handler om at påvirke politiske aktører, processer og beslutninger (Ihlen, Binderkrantz og Öberg, 2020), så stammer begrebet "svingdørslobbyisme" fra den del af den amerikanske lobbyismelitteratur, der eksplicit fokuserer på, hvordan politikere og offentligt ansatte embedsmænd skifter mellem stillinger i offentlig politik og stillinger som lobbyister i det private erhvervsliv (LaPira og Herschel, 2014). Forskningsområdet, der kan betragtes som et voksende delområde inden for den generelle forskning i lobbyisme, er også kommet i fokus i den skandinaviske forskning i de senere år (Svallfors, 2016; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017a, 2017b; Ihlen, Binderkrantz og Öberg, 2020). I Skandinavien forbindes svingdørslobbyisme med diskussionen om en svækkelse af de korporative strukturer, en øget markedsføring af politik og fremvæksten af en ny aktørgruppe, som flere skandinaviske forskere benævner de policyprofessionelle (Tyllström, 2013; Svallfors, 2016; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017b). I en dansk kontekst fremhæver Bønsing (2019) tre potentielle problemer ved, at ministre og topembedsmænd skifter deres offentlige ansættelse ud med et job i fx en privat interesseorganisation. For det første at det kan skade befolkningens tillid til det politiske system. For det andet at det kan lede til frygt for misbrug af fortrolige oplysninger, som virksomheder eller personer har videregivet til offentlige myndigheder. For det

tredje at en medarbejder kan tage viden med sig fra sit offentlige job, der giver en ny arbejdsgiver bedre konkurrencevilkår.

Ser vi alene på Danmark, har debatten om svingdørslobbyisme været på dagsordenen adskillige gange inden for de seneste år. Da Brian Mikkelsen i juni 2018 skiftede fra erhvervsminister til direktør i brancheforeningen Dansk Erhverv, gav jobskiftet fx anledning til både offentlig og politisk kritik. I et systematisk studie af danske folketingsmedlemmers karriere efter folketinget viser Blach-Ørsten, Willig og Pedersen (2017a), at svingdøren også findes i Danmark, men også at det er et fænomen, som især begynder at tage fart fra år 2000 og fremefter. I perioden fra 1981 til 2015 har 82 folketingsmedlemmer således skiftet deres offentlige stilling ud med en privat stilling som lobbyist (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen 2017b). Trafikken gennem svingdøren er dog ikke kun forbeholdt folketingsmedlemmer. Blach-Ørsten, Mayerhöffer og Willig (2019) viser, hvordan størstedelen af samtlige spindoktorer i Danmark finder job med fokus på PR og lobbyisme efter endt offentlig ansættelse, mens Binderkrantz artikel i dette særnummer viser, hvordan en række topembedsmænd også skifter job mellem det offentlige og det private (Binderkrantz, 2020).

Udviklingen er på ingen måde enestående for Danmark, men finder sted i mange andre lande, fx Norge, Sverige, Tyskland, USA, Irland og England for blot at nævne nogle stykker (Chari, Murphy og Hogan, 2007; Toens, 2008; Tyllström, 2013, Crepaz, 2017; Allern og Pollack, 2018; Würfel, 2018). Af denne årsag fokuserer en stigende del af den internationale forskning i lobbyisme også på dette delområde, især på spørgsmålet om regulering af svingdørslobbyisme. Fokus er således på forskelle og ligheder mellem forskellige politiske systemer, når det drejer sig om: 1) begrundelser for at regulere lobbyisme i forskellige politiske systemer, og 2) hvor ”stærkt” eller ”svagt” lobbyisme reguleres i forskellige politiske systemer. I samme litteratur fremhæves det desuden, at lande med korporative politiske systemer ofte betragter regulering af lobbyisme, herunder svingdørslobbyisme, som både unødvendigt og uvelkomment (Crepaz, 2017: 237).

Formålet med denne artikel er at bidrage til diskussionen om regulering af svingdørslobbyisme i Danmark. Bidraget falder i tre dele. Først viser artiklen på baggrund af eksisterende forskning, hvordan udviklingen af svingdørslobbyisme i Danmark ligner udviklingen af samme fænomen i lande, som Danmark normalt sammenligner sig med – her Norge, Sverige og Tyskland. Dernæst analyserer artiklen nyere lovgivning om regulering af svingdørslobbyisme i netop disse lande. Fokus for analysen er at afdække, hvilke hensyn der taler for regulering, og hvilke hensyn der taler imod. Analysen viser, at især den offentlige tillid og hensynet til at beskytte staten mod økonomisk tab fremhæves

i lovgivningen. På denne baggrund argumenterer artiklen for, at danske politikere, ved at undlade at indføre regulering af svingdørslobbyisme, udsætter det politiske system i Danmark for potentiel skade både økonomisk og i forhold til befolkningens tillid til systemet.

Fremvæksten af svingdørslobbyisme i Norden og Tyskland

I et oversigtskapitel med fokus på udviklingen af lobbyisme i Skandinavien fremhæver Ihlen, Binderkrantz og Öberg (2020), hvordan den politiske interessevaretagelse i Skandinavien har forandret sig i de senere år. De fremhæver også, hvordan nye politiske aktører som de policyprofessionelle og nye begreber som svingdørslobbyisme i stigende grad er kommet i fokus. Baggrunden for disse forandringer skal findes i den gradvise svækkelse af de korporative strukturer, som har fundet sted siden 1980'erne i Danmark, Norge og Sverige (Christiansen, 1997; Blom-Hansen, 2000; Binderkrantz, 2011; Rommevedt et al., 2013). Samlet set gør forandringerne i Skandinavien, at forskelle i interessevaretagelse mellem disse politiske systemer og de politiske systemer i England og USA på en række områder, herunder i forhold til lobbyisme, er blevet mindre (Ihlen, Binderkrantz og Öberg, 2020). Samtidig fremhæver andre forskere dog også, at mange dele af den klassiske korporative interessevaretagelse i de skandinaviske lande er bevaret (Christiansen, 2017).

Med den gradvise svækkelse af de korporative strukturer, også benævnet de-korporatisering, er der fra 1980'erne og fremefter opstået et marked for ”politisk viden”, hvor politiske aktører, fx tidligere politikere, kan sælge deres kendskab og kontakt til det politiske system til private aktører (Tyllström, 2013). I forbindelse med udbredelsen af lobbyisme er der blevet sat fokus på, hvordan denne udvikling har bidraget til fremvæksten af en ny gruppe af politiske aktører, der udgøres af de såkaldte policyprofessionelle (Garsten, Rothstein og Svallfors, 2015). Ifølge Svallfors (2016: 57) kan de policyprofessionelle beskrives som

personer, der er beskæftiget med at påvirke politik og politisk beslutningstagning på steder som regeringskontorer, politiske partier, interesseorganisationer, PR-bureauer og tænketanke. De adskiller sig fra almindelige politikere, idet de er ansatte og ikke valgte. Men de adskiller sig også fra embedsmænd og offentlige administratorer, fordi de ikke er upartiske og ansat på baggrund af merit, men i stedet er ansat til at fremme bestemte værdier og interesser (egen oversættelse).

Analysen af de policyprofessionelles karrierer viser, at denne gruppe ofte består af aktører, der på forskellig vis tidligere har beskæftiget sig med politik, fx

i rollen som politiker, embedsmand eller særlig rådgiver (Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017b; Blach-Ørsten, Mayerhöffer og Willig, 2019). Det er i analyserne af det fremvoksende marked for politik, at forskningen i policyprofessionelle knytter an til internationale studier af svingdørslobbyisme, da de policyprofessionelle i høj grad er kendetegnet ved en karrierevej, der involverer jobskifte mellem en offentlig politisk ansættelse og privat ansættelse.

Selv om studier af dekonstruktivering især har fokus på de nordiske lande, så viser studier fra andre europæiske lande, at der mange steder finder en lignende udvikling sted. I Tyskland har en stigende markedsgørelse af forskellige former for offentlige tjenesteydelser også fundet sted, hvilket også her har igangsat et skifte fra korporatisme til øget lobbyisme (Toens, 2008: 111). Würfel (2018), der har analyseret tyske politikeres vej gennem svingdøren, viser således, at en del af de tyske politikere, der i perioden fra 1998 til 2009 forlod det tyske parlament, endte i lobbyindustrien (Würfel, 2018: 312). Samlet set har den stigende trafik gennem svingdøren, som kan registreres i mange lande, været fulgt af videnskabelig diskussion af, hvorvidt og hvordan forskellige former for lobbyisme kan eller skal reguleres, hvilket er fokus for næste afsnit.

Regulering af lobbyisme

Inden for den internationale forskning i regulering af lobbyisme diskuteres regulering ofte i forbindelse med et fokus på enten at øge befolkningens mulighed for at opnå øget transparens i forhold til lovgivningsprocessen eller i forhold til at mindske befolkningens mistanke, mistillid og frygt for mulig korrupsion (Christiansen, 2009; Holman og Luneburg, 2012; Chari, Murphy og Hogan, 2007; Keeling, Feeney og Hogan, 2017; Crepaz, 2017). Debatten udspringer fra USA i 1930'erne, hvor lovgivning i forhold til lobbyisme i første omgang blev indført, men diskuteres i dag i forhold til både lovgivning i enkelte lande og i forhold til EU. Debatten omkring lovgivning har også været ført længe i Danmark, Sverige og Norge. I Danmark rejste socialdemokraten Erling Olsen debatten i 1995, og siden er den dukket op flere gange uden dog at have resulteret i lovgivning (Rechtman og Larsen-Ledet, 1998; Blach-Ørsten, Willig og Pedersen, 2017a). I Sverige har debatten om regulering været ført siden 1980'erne (Ervik, 2012), og i Norge blev der fra 1996 til 2012 rejst fem forslag om regulering i Stortinget, uden at et af dem blev vedtaget (Ervik, 2012).

Fokus i forhold til, hvordan regulering af lobbyisme kan finde sted, kan lægges forskellige steder, ifølge Chari, Murphy og Hogan (2007) og Veklsler (2015). Det kan fx dreje sig om indførelse af et lobbyregister, at kræve åbenhed omkring lobbyisters indtjening eller at indføre regulering af umiddelbare jobskifter mellem politik og lobbyisme. Inden for litteraturen om regulering af lobbyisme

antages det ofte, at lande med stærke korporative strukturer, såsom de nordiske lande, vil være de mest forbeholdne i forhold til at indføre regulering af lobbyisme, da lobbyisme ikke reelt betragtes som et problem i et politisk system, hvor samarbejde og dialog mellem offentlige og private aktører står helt centralt (Rechtman og Larsen-Ledet, 1998). Crepaz (2017) fremhæver dog, at dette forhold kan ændre sig i det omfang, at det korporative system i de enkelte lande ændrer sig. Holman og Luneburg (2012: 78-79) fremhæver en række argumenter for at indføre regulering af lobbyisme, herunder svingdørslobbyisme, der skriver sig til de tidligere fremførte argumenter fra Bønsing (2019) og samlet set giver følgende syv argumenter for at regulere udviklingen:

1. For at beskytte fortrolige oplysninger mod misbrug (Bønsing, 2019)
2. For at fremme transparens i den politiske beslutningsproces (Holman og Luneburg, 2012)
3. For at forhindre korrupsion blandt politikere og embedsmænd (Holman og Luneburg, 2012)
4. For at forhindre mistanken om korrupsion, da denne kan medføre øget mistillid i befolkningen over for politikere, embedsmænd og demokratiske processer (Bønsing, 2019; Holman og Luneburg, 2012)
5. For at beskytte mod misbrug af insiderviden (Bønsing, 2019)
6. For at øge de folkevalgtes ansvarlighed for de beslutninger som de træffer (Holman og Luneburg, 2012)
7. For at stille aktører, der søger at opnå politisk indflydelse, mere lige (Bønsing, 2019; Holman og Luneburg, 2012).

Der findes også argumenter mod at regulere svingdørslobbyisme (Bønsing, 2019):

1. Det kan være en overordnet værdi for samfundet, at aktører skifter mellem stillinger i det offentlige og private, da de dermed kan bidrage til øget kendskab og samarbejde mellem de to sektorer.
2. Et eventuelt forbud kan begrænse enkeltindviders mulighed for at gøre karriere. Dette kan minde om et ”erhvervsforbud”, hvilket kan begrænse dygtige aktørers lyst til at søge offentlige stillinger.

Metode

Denne artikel fokuserer på nyere lovgivning, der har til hensigt at regulere svingdørslobbyisme. Analysen består i en komparativ dokumentanalyse af relevant lovgivning samt tilhørende dokumenter i Norge, Sverige og Tyskland, der i modsætning til Danmark allerede har indført regulering af lobbyisme. Nyere studier af lobbyregulering foretages ofte i et komparativt perspektiv med hen-

blik på at sammenligne og diskutere forskelle og ligheder mellem reguleringen af lobbyisme i forskellige lande (Kanol, 2014). I dansk og nordisk sammenhæng er der blevet udført en lang række analyser af forandringer i de korporative strukturer, hvor flere af de nordiske lande, ofte Danmark, Norge og Sverige, af og til også Finland, analyseres og sammenlignes. Det gælder fx Christiansen og Rommevedt (1999), Blom-Hansen (2000), Rommevedt et al. (2013), Christiansen (2017) og Vesa, Kantola og Binderkrantz (2018). Begrundelsen for udvælgelsen af disse lande er, at de på en række væsentlige systemiske parametre minder om hinden. Typisk samles disse ligheder under overskriften ”den nordiske model”, også selv om analyserne ofte viser, at der også er en række forskelle disse lande i mellem.

Denne artikel følger samme logik. Analysen fokuserer på Norge, der indførte ny lovgivning i forhold til regulering af svingdørslobbyisme i 2015, og Sverige, der indførte ny lovgivning i 2018. Derudover er Tyskland udvalgt som repræsentant for et større ikke-nordisk land. Selv om Tyskland med sin føderale struktur adskiller sig fra de nordiske lande, så deler Tyskland og Danmark også en række karakteristika (Ganghof og Bräuninger, 2006: 527), herunder en lang tradition for en korporativ organisering af arbejdsmarkedet (Lange, Wallerstein og Golden, 1995; Toens, 2008; Ilsøe, 2017). Tyskland er desuden udvalgt som repræsentant for et europæisk land, der siden 1951 har reguleret lobbyisme på forskellig vis – også selv om reguleringen betragtes som svag (Ronit og Schneider, 1998). Tyskland indførte ny lov om svingdørslobbyisme i 2015.

Genstand for analysen er de lovforberedende arbejder og selve lovteksterne i forhold til regulering af lobbyisme i de udvalgte lande. Der er med andre ord tale om en kvalitativ tekst- og dokumentanalyse af officielle dokumenter (Bowen, 2009; Jacobsen og Duedahl, 2010; Brinkmann og Tanggaard, 2015; Triantafillou, 2016). Ifølge Triantafillou (2016: 125-126) skal dokumenterne i en analytisk kontekst ikke bare forstås som en ting, der dokumenterer virkeligheden, men derudover som en praksis, der former politiske og sociale processer. På den måde afspejler lovteksterne ikke nødvendigvis realiteten af en bestemt problematik i samfundet (her: svingdørslobbyismen), men hvordan man på et bestemt tidspunkt politisk og juridisk har valgt at anskue og definere selve problematikken. Til at beskrive denne proces gennem lovdokumenterne anvendes i denne artikel en tematisk analyse (Bowen, 2009). Det vil sige, at de udvalgte dokumenter læses, og genlæses, ud fra et bestemt fokus på teksten. Vi fokuserer på fem elementer:

1. Anledning til regulering
2. Formål med regulering
3. Modhensyn mod regulering

4. Reguleringens specifikke tiltag
5. Mulighed for sanktion og kompensation

Analysen bygger på følgende lovtekster: I Norge på betænkning NOU 2012: 12 "Ventetid – et spørgsmål om tillit — En evaluering av statens karanteneregelverk", Prop. 44 L (2014-2015) og den vedtagne LOV-2015-06-19-70 (Karanteneloven). I Sverige bygger analysen på betænkningen "Karens för statsråd och statssekreterare teksterne" (SOU 2017:3), forfatningsudvalgets betænkning "Vissa Villkor för statsråd och statssekreterare" (KU 42 2017/2018) samt Lag 2018:676 om "restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet". I Norge og Sverige omfatter reglerne ministre og embedsmænd, men på forskellig vis (Bønsing, 2019). I Norge omfatter loven, ifølge § 2 "nåværende eller tidligere medlemmer av regjeringen, statssekretærer og politiske rådgivere". Statssekretærer og politiske rådgivere i Norge er politisk ansatte embedsmænd (Betænkning 1443: 106). I Sverige omfatter reglerne ministre og statssekretærer, hvilket fremgår af § 1. Statssekretærer er ledere af det daglige arbejde i svenske ministerier og politisk udpeget som i Norge. Efter ministeren er statssekretæren den øverste i det departementale hierarki (Betænkning 1443: 114). I Tyskland fokuserer analysen primært på det nyere regelværk modrettet tidligere regeringsmedlemmer (ministre og parlamentariske statssekretærer), som det fremgår af forbundsministerloven (Bundesministersgesetz (BMinG)), som sidst blev revideret den 17. juli 2015 med tilføjelsen af paragrafferne 6a-d, der omhandler karensperioden, såvel som af indenrigsminister Lothar de Maizières tale fra den 23. maj 2015, der fremlægger regeringens argumenter for at igangsætte lovændringen (Bundesregierung.de, 2015). Derudover tager analysen højde for et tilsvarende regelværk modrettet embedsmænd, der allerede har været på plads siden 2009 i forbundstjenestestandslovens (Bundesbeamtengesetz (BBG)) paragraf 105.

Analyse

Anledning til regulering

Begrundelser for lovgivning optræder typisk i enten betænkninger, lovforslag eller andre typer lovforberedende arbejde, men af og til også i selve loven. I alle tre lande tager lovgivning udgangspunkt i bekymringen over, at offentlighedens tillid til det politiske system er truet af øget svingdørsaktivitet. I forarbejdet til den svenske lovgivning fremhæves således, at

det inte går att bortse från att det kan förekomma situationer då allmänhetens förtroende kan rubbas med anledning av att ett statsråd lämnar sitt uppdrag för

en anställning eller ett annat uppdrag. Allmänheten kan exempelvis ifrågasätta om statsrådet har utövat sitt uppdrag helt utan hänsyn till kommande anställnings- eller uppdragsmöjligheter eller om det f.d. statsrådet i sin nya anställning eller i sitt nya uppdrag får särskilda fördelar i kontakterna med företrädare för staten (Finansdepartementet, 2018: 20-21).

Også i Norge fremhæves både i det forberedende arbejde (NOU 2012:12) og i selve lovforslaget, at de tidligere vejledninger ikke i sig selv er nok, at lovgivning på området er nødvendig, og at det handler om tillid til politikere og forvaltning: ”Overgang til stillinger udenfor statsforvaltningen gir muligheter for at informasjon som bør skjermes kan utnyttas på en måte som kan svekke tilliten til forvaltningen og politikerne” (Prop. 44 L (2014-2015), afsnit 2.4.2).

Lignende bekymringer tjener også som anledning til regulering i Tyskland. Tilføjes af paragraf 105 til ”forbundsembedsmændloven” i 2009 er blevet begrundet med hensyn til ”den almene tillid til integriteten af den offentlig sektor [Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität des öffentlichen Dienstes]“ (Bundesministerium des Inneren, 2009), ligesom ”forbundsministerloven” fra 2015 henstiller til en mulig svækkelse af ”den almene tillid i integriteten af forbundsregeringen”, der kan opstå som følge af et skifte fra regeringen til en fagrelateret beskæftigelse som en ”forstyrrelse af offentlige interesser” (BMinG § 6b). Det er dog ikke kun denne generelle bekymring for offentlighedens tillid til det politiske system, der bruges til at motivere nødvendigheden for regulering. I både Sverige (KU 42 2017/201: 21) og Tyskland underbygges argumentationen for lovgivningen med henvisning til konkrete dårlige eksempler fra fortiden¹:

Mange af de bestemmelser, der er tilvejebragt her, ville sandsynligvis ikke have været nødvendige, hvis nogle, uanset hvilket parti de tilhører, og hvilken forbundsregering de tilhørte, i fortiden havde opført sig anderledes (egen oversættelse) (Bundesregierung.de, 2015).

Reguleringens specifikke formål

Anledningen til regulering begrundes altså i en generel bekymring for offentlighedens tillid. En bekymring, der typisk er opstået i forbindelse med konkrete sager i landene. I alle tre lande indføres lovgivningen derfor med den konkrete hensigt at regulere jobskifte for såvel politikere som embedsmænd. Dette kan både være jobskifte internt i det politiske system, men især jobskifte mellem det politiske system og forskellige typer privat virksomhed. De tre lande varierer

dog i benævnelse af de konkrete formål eller resultater, man håber at opnå gennem reguleringen.

Blandt de tre lande fremhæver den svenske regulering således formålet mest tydeligt, idet der argumenteres for, at reguleringen af jobskifte mellem det offentlige og det private arbejdsmarked beskytter staten mod potentiel økonomisk skade:

Restriktionerna ska skydda staten och enskilda, om statsrådet eller statssekreteraren fått sådana kunskaper eller sådan information i sitt uppdrag som gör att det genom annan framtida sysselsättning kan finnas en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas (KU 42 2017/2018: 1).

Den norske regulering begrundes derimod mere generelt med, at lovgivningen har til formål at hindre uhensigtsmæssig adfærd hos personer, der kunne tænkes at skifte job, samt sidenhen at sikre, at særlig viden ikke giver fordele til en bestemt arbejdsgiver (NOU 2012:12, afsnit O). Her lægges med andre ord vægt på, at reguleringen ikke kun modvirker en uretmæssig fordel for den individuelle politiker eller embedsmand, men også for deres nye arbejdsgiver. I modsætning til det svenske eksempel kommer den norske regulering dog ikke nærmere ind på, hvordan disse mulige uacceptable fordele påfører almenheden skade. I Tyskland hæfter reguleringen sig i endnu højere grad ved politikerens eller embedsmandens som individ, når hensigten med reguleringen specificeres. Her peges der blot på, at man ønsker at undgå *indtrykket* af, at denne aktivitet skaber en særlig karriereforskel, eller at den har påvirket udførelsen af selve embedet (Bundesregierung.de, 2015: 2).

Modhensyn

I alle tre lande er lovteksterne opmærksomme på, at reguleringen af jobskifte er et værktøj, der skal bruges med omhu, og der peges på, at reguleringen står i direkte konflikt med den individuelle erhvervsfrihed (Bundesregierung.de, 2015: 3). I forhold til den enkelte politiker eller embedsmænds karriere fremhæves det fx i Sverige, at:

I samband med utformningen av en reglering av statsråds och statssekreterares övergång till annan verksamhet är det viktigt att hitta en balans mellan å ena sidan det allmännas krav på att säkerställa ekonomiska och demokratiska värden och å andra sidan den enskildes önskemål och rätten att fritt få ta anställning eller uppdrag (Prop. 2017/18:162, s 21).

Den norske lovtekst fremhæver i den forbindelse, at de iværksatte restriktioner kan føre til en slags ”innlåsning” i en bestemt stilling og forhindre den enkelte i at få en stilling ”vedkommende er særlig godt kvalificeret for” (NOU 2012:12, afsnit 0), ligesom der i Tyskland peges på, at det også må være muligt for vedkommende at vende tilbage til det gamle job umiddelbart efter afslutningen af et politisk embede (Bundesregierung.de, 2015: 1). Ud over hensynet til den enkelte politiker eller embedsmands personlige karriere fremhæves det både i Norge og Sverige, at der også er et samfundshensyn på spil. I Norge peges der fx på vigtigheden af, at arbejdsgivere kan rekruttere nødvendig arbejdskraft (NOU 2012:12, afsnit 0). Både den svenske (SOU 2017: 123-124) og den norske (NOU 2012:12, afsnit 0) lovgivning peger derudover på samspillet mellem den offentlige og den private sektor som noget grundlæggende positivt for samfundet:

For afgørelser i offentlig sektor og for samfundet som helhed kan det være nyttigt at rådgivere og beslutningstakere i offentlig sektor også har erfaring fra og indsigt i privat sektor. At beslutningstakere i privat sektor har kendskab til og erfaring fra offentlig sektor, kan være med på at skabe større forståelse for offentlige beslutningsprocesser og for afgørelser som træffes i det offentlige, og lette tilpasningen mellem privat og offentlig sektor (NOU 2012:12, afsnit 0).

I modsætning hertil nævner den tyske begrundelse ingen direkte positive bivirkninger af samspillet mellem det offentlige og det private. Der hentydes dog til, at muligheden for at kunne skifte mellem den offentlige og den private sektor er vigtigt for en heterogen sammensætning af politikerskaren (Bundesregierung.de, 2015).

Tiltag

Selv om der altså frembringes argumenter både for og imod regulering af jobskifte, indføres muligheden for en karenperiode for politikere og embedsmænd i forhold til jobskifte i alle tre lande. I Norge skelner karantæneloven mellem regler for politikere og for embedsmænd, og hvorvidt der er tale om et stillingskifte inden for rammerne af staten eller uden for staten. Men generelt gælder det, at der nedsættes et nævn, som skal bedømme behovet for, og længden af, en eventuel karantæne, som det hedder på norsk. Er der tale om overgang til et job uden for stat og forvaltning, kan karantænen være mellem seks og 12 måneder (Karantæneloven, 2015). I Tyskland kan forbundsregeringen forbyde beskæftigelse i op til 18 måneder, efter et tidligere medlem er udtrådt af regeringen, hvis denne beskæftigelse frygtes at have en negativ indvirkning på

offentlige interesser (BMinG § 6b (1)). Karensperioden skal dog kun i exceptionelle tilfælde overstige et års varighed (BMinG § 6b (2)). Både lovteksten og ministerens rammesættende tale pointerer, at dette også gælder ulønnede stillinger og tillidshverv (Bundesregierung.de, 2015: 2-3). Ligesom i Sverige og Norge bliver beslutningen om en mulig karensperiode truffet af regeringen på anbefaling af et rådgivende nævn (BMinG§ 6c (1)). Tyske embedsmænd har siden 2009 være forpligtet til at oplyse alle påtænkte beskæftigelser, der står i faglig sammenhæng med deres arbejde for embedsværket inden for de sidste fem år før udtrædelsen. Hvis der findes grund til bekymring for, at disse beskæftigelser forstyrrer tjenstlige interesser, kan beskæftigelsen forbydes i op til fem år efter udtrædelsen. Denne beslutning træffes dog ikke under inddragelse af et nævn som for regeringsmedlemmer, men af tjenestens øverste myndigheder (BBG §105). Forpligtelsen til at oplyse en påtænkt beskæftigelse gælder dog kun, så længe den tidligere embedsmand ikke frasiger sig (kommende) pensionsydelse. Den svenske lovgivning indfører muligheden for en 12-måneders karensperiode.

Karens innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får påbörja ett visst uppdrag eller en viss anställning eller etablera en viss näringsverksamhet eller ha annat än kontakter av praktisk natur med den framtida uppdrags- eller arbetsgivaren (SOU, 2017: 13-14).

I Sverige indføres der ikke kun mulighed for karens, men også for en såkaldt emnerestriktion, der træder i kraft, inden en ny stilling tiltrædes:

Ämnesrestriktion innebär att statsrådet eller statssekreteraren under en viss tid inte får befatta sig med vissa särskilt angivna frågor eller områden inom ramen för det nya uppdraget eller den nya anställningen (SOU, 2017: 14).

Ligesom i Tyskland skal der derfor gøres opmærksom på alle påtænkte beskæftigelser med tiltrædelsesdato inden for 12 måneder efter endt stilling som statssekretær eller minister (KU 42 2017/2018: 9).

Kompensationer og sanktioner

Netop fordi hensynet til at beskytte staten og statens omdømme blandt borgerne kan være i konflikt med den enkelte politiker og embedsmands ret til, eller ønske om, at gøre karriere, fremhæver lovgivningen i alle tre lande også, at en politiker eller embedsmand, der bliver ”ramt” af en karensperiode, har mulighed for kompensation eller godtgørelse. I Sverige fremhæves det fx, at tidligere

ministre og statssekretærer har ret til erstatning over hele karenperioden, hvis ikke vedkommende har ret til en fratrædelseserstatning eller fratrædelsesvederlag i forvejen (Lag 2018:676 § 10). I Norge er der ligeledes fokus på kompensation i lovgivning. Her fremhæves, at en politiker, der bliver ramt af karantæne, kan modtage godtgørelse i karantæneperioden, der svarer til både løn og feriepenge, som ellers ville være blevet optjent i perioden (Karanteneoven § 8).

I Tyskland udbetales en overgangsydelse (*Übergangsgeld*) under hele karenperioden (BMinG § 6d). Den svarer til fuld løn ved fratrædelse som regeringsmedlem i de første tre måneder og reduceres til 50 pct. i resten af perioden. I realiteten er denne overgangsydelse dog en svag form for kompensation, da tidligere regeringsmedlemmer i forvejen har ret til denne ydelse i op til to år, afhængig af embedets varighed (BMinG § 14). Reguleringen i de tre lande er dog mindre ens i forhold til sanktioner, der kan iværksættes, hvis en politiker eller embedsmand ikke overholder påbud om karantæne ved jobskifte. Norsk lovgivning fremhæver tydeligst konsekvenserne ved ikke at overholde loven.

Ved overtredelse av bestemmelser gitt i eller i medhold av loven, eller i vedtak fattet i medhold av loven, kan Karantenemnda eller tilsettingsmyndigheten gi pålegg om tiltak for å bringe de ulovlige forhold til opphør. Det kan settes frist for gjennomføring av slike tiltak (Karanteneoven § 18).

I den svenske lov nævnes intet om eventuelle tiltag i forhold til lovbrud, og heller ikke i Tyskland bliver der iværksat konkrete sanktioner, hvis en pålagt karenperiode ikke overholdes. Lovgivningen sanktionerer udelukkende en manglende anmeldelse af en ny beskæftigelse senest én måned inden tiltrædelsen. Her kan der udtrykkes et foreløbigt forbud mod at udføre beskæftigelsen i maksimum én måned (BMinG § 6a).

Sammenfatning

Analysen af reguleringen af svingdørslobbyismen i Sverige, Norge og Tyskland viser en række fællestræk i de tre lande, der er systematiseret i tabel 1. Analysen viser dog også, at en række af de teoretiske argumenter for at indføre regulering, fx en konkret frygt for korrupsion, ikke genfindes i analysen. Til gengæld fremhæver alle lande, at anledningen til reguleringen er en mulig svækkelse af den offentlige tillid til det politiske system, som kun menes at kunne opretholdes, hvis det potentielle indtryk af upassende adfærd blandt tidligere regeringsmedlemmer og politiske embedsmænd formindskes.

Reguleringen i alle tre lande er dog også præget af en række modhensyn på individuelt og samfundsplan. Selv om de fremlagte tiltag (karenperioden) umid-

Table 1: Regulering af svingdørslobbyisme i Sverige, Norge og Tyskland

Anledning	Formål	Modhensyn	Tiltag	Sanktion og kompensation
Fælles	Bekymring for den offentlige tillid til det politiske system	Individuel erhvervsfrihed	Karensperiode (efter vurdering af et nævn)	Finansiell kompensationsperiode i karensperioden
Sverige	Tidligere dårlige eksempler	Positivt samspil mellem det offentlige og det private	Karens: 12 måneder; derudover emnerestriktion	Ingen sanktion
Norge	Tidligere retningslinjer er utilstrækkelige	Positivt samspil mellem det offentlige og det private; kvalificeret arbejdskraft til arbejdsgivere	Karens: 6-12 måneder	Mulighed for sanktion, om end uklart
Tyskland	Tidligere dårlige eksempler	Heterogen sammensætning af politikere	Politikere: op til 18 måneder Embedsmænd: op til 5 år (dog ikke, hvis berettigelse til pension opgives)	Sanktion kun for manglende anmeldelse af jobskifte

delbart virker ret vidtgående og konkrete, er de svækket ved den påkrævede vurdering af et nævn bestående af ligemænd. Ligeledes er lovgivningen meget tilbageholdende med at indføre konkrete sanktionsmekanismer. Endelig peger analysen på nogle interessante forskelle i, hvordan reguleringen af svingdørslobbyisme begrundes i de enkelte lande. Hvor den svenske regulering tager afsat i et makroperspektiv og peger på konsekvenser for det politiske system, har den norske lovgivning et særligt fokus på private arbejdsgiveres rolle. Den tyske regulering bevæger sig mest på individniveau og sætter især den enkelte politikers omdømme i centrum.

Konklusion

Denne artikel har fokuseret på svingdørslobbyisme, der er et fremtrædende karakteristikum ved den nye aktørgruppe, der benævnes de policyprofessionelle. I flere lande, som Danmark normalt sammenligner sig med, reguleres svingdørslobbyisme ved lov. Der er i artiklen blevet foretaget en dokumentanalyse af nyere lovgivning fra Norge, Tyskland og Sverige, der i de sidste fem-ti år alle har indført lovgivning, der har til formål at regulere svingdørslobbyisme. Dokumentanalysen viser, at den nyere lovgivning har forsøgt at afveje hensynet til den enkelte politiker og (politiske) embedsmands karriere op imod behovet for at beskytte staten mod borgernes mistillid og eventuel økonomisk skade. Afvejningen har gjort, at alle tre lande har indført karensregler i forhold til jobskifte, der under forskellige forhold gælder for både politikere og embedsmænd. Det betyder, at politikere eller embedsmænd kan blive pålagt at vente mellem seks og 18 måneder – tyske embedsmænd endda op til fem år – før de kan påbegynde et bestemt job. Under denne karensperiode kan en politiker eller embedsmand ansøge om forskellige former for godtgørelse for tabt arbejdsfortjeneste.

I forhold til den internationale litteratur om regulering har artiklen desuden vist, at lande med traditionelt stærke korporative systemer også kan vælge at indføre regulering af lobbyisme, såfremt lobbyisme får en stigende betydning i disse lande (Crepaz, 2017). Dette er sket i Norge, Sverige og Tyskland. I Danmark, der ligesom disse lande har oplevet en svækkelse af de korporative strukturer og øget lobbyisme, har dette endnu ikke ført til regulering af svingdørslobbyisme. Argumentet for lovgivning er, som tidligere fremhævet, blandt andet, at det kan sikre eller øge tilliden til det politiske system, hvis lobbyisme reguleres. For tiden diskuteres netop befolkningens faldende tillid til politikere i Danmark (Stubager et al. 2016), uden dog at den manglende tillid særligt hyppigt kædes sammen med debatten om regulering af jobskifte og lobbyisme.

På denne baggrund fremstår det, som om Danmark fortsat agerer som et mere traditionelt korporativt politisk system, hvor lobbyisme, og herunder job-

skifte, ikke betragtes som problematisk. En årsag kan være, at svækkelsen af de korporative strukturer er sket senere i Danmark end i Sverige og Norge, samt at Danmark ingen tradition har for selv begrænset regulering af korporatisme, som fx findes i Tyskland. Danmark har endnu ikke ”levet” så længe med forandring af magtforholdene og har derfor heller ikke som Sverige igangsat offentlige redegørelser af problematikken. Bønsing (2019) anbefaler dog netop, at Danmark går i gang med en bredere kortlægning af området. Nyere forskning, også fremlagt i dette særnummer, viser, at svingdørslobbyisme eksisterer i Danmark og bruges af både politikere, spindoktorer og embedsmænd. En vej til at øge tilliden til det politiske system i Danmark kunne derfor også inkludere et øget fokus på regulering af svingdørslobbyisme.

Note

1. I januar 2014 skulle tidligere kansleramtsminister Ronald Pofalla overtage en formandspost i Deutsche Bahn (som han efter massiv offentlig kritik først påbegyndte et år senere), i november 2014 skiftede tidligere sundhedsminister Daniel Bahr til sygeforsikringskoncern Allianz, og i januar 2015 skiftede tidligere udviklingsminister Dirk Niebel til våbenindustrikoncernen Rheinmetall.

Litteratur

- Allern, Sigurd og Ester Pollack (2018). *Svängdörrarnas förlovade land: Lobbyismens betydelse för klasssamhällets eliter*. Katalys, rapport no. 46.
- BBG (2009). Bundesbeamten-gesetz, 05. februar 2009. https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/BJNR016010009.html (3. februar 2020).
- Betænkning nr. 1443. *Embedsmænds rådgivning og bistand* (2004). København: Finansministeriet.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2011). Interest groups in the media: Bias and diversity over time. *European Journal of Political Research* 51 (1): 117-139.
- Binderkrantz, Anne Skorkjær (2020). Karriereveje blandt topchefer i danske interesseorganisationer. *Politica* 52 (1): 41-59.
- Blach-Ørsten, Mark, Eva Mayerhöffer og Ida Willig (2019). From government office to private PR: Career patterns of special ministerial advisers and the privatization of politics. *The International Journal of Press/Politics*. Online first: <https://doi.org/10.1177/1940161219887963>
- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017a). PR, lobbyism and democracy: Mapping the revolving door in Denmark from 1981 to 2015. *Nordicom Review* 38 (2): 19-31.

- Blach-Ørsten, Mark, Ida Willig og Leif Hemming Pedersen (2017b). Fra politiker til policy professionel: En analyse af danske politikeres karriereveje efter Folketinget fra 1981 til 2015. *Tidsskriftet Økonomi og Politik* 90 (3): 15-26.
- Blom-Hansen, Jens (2000). Still corporatism in Scandinavia? A survey of recent empirical findings. *Scandinavian Political Studies* 23 (2): 157-181.
- BMinG (2015). Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministeregesetz), 17. juli 2015. <https://www.gesetze-im-internet.de/bming/BMinG.pdf> (3. februar 2020).
- Bowen, Glenn (2009). Document analysis as a qualitative research method. *Qualitative Research Journal* 9 (2): 27-40.
- Brinkmann, Svend og Lene Tanggaard (red.) (2015). *Kvalitative metoder: en grundbog*, 2. udg. København: Hans Reitzels Forlag.
- Bundesministerium des Inneren (2009). Nebentätigkeitsrecht für die Beamtinnen und Beamten des Bundes; hier: Hinweise zu den neu gefassten §§ 97 bis 105 Bundesbeamtengesetz (BBG). http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwvbund_16032009_D22101640.htm (3. februar 2020).
- Bundesregierung.de (2015). Bulletin der Bundesregierung Nr. 54-5 vom 23. April 2015. <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/992814/776230/836b538e6aeec886df73b20fb1d01e25/54-5-bmi-data.pdf?download=1> (3. februar 2020).
- Bønsing, Steen (2019). Erhvervsmæssig karenstid for embedsmænd og ministre? *Ugeskrift for Retsvæsen* 187.
- Chari, Raj, Gary Murphy og John Hogan (2007). Regulating lobbyists: A comparative analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union. *The Political Quarterly* 78 (3): 422-438.
- Christiansen, Peter Munk (1997). Stat og interesseorganisationer: Korporatisme som institution. *Politica* 29 (4): 349-364.
- Christiansen, Peter Munk (2009). Skal lobbyismen i Danmark reguleres?, pp. 218-224 i Jens Blom Hansen og Jørgen Elkjeld (red.), *Perspektiver på politik*. Aarhus: Academia.
- Christiansen, Peter Munk (2017). Still the corporatist darlings?, pp. 36-48 i *The Routledge Handbook of Scandinavian Politics*. London: Routledge.
- Christiansen, Peter Munk og Hilmar Rommetvedt (1999). From corporatism to lobbyism? Parliaments, executives, and organized interests in Denmark and Norway. *Scandinavian Political Studies* 22 (3): 195-220.
- Crepaz, Michele (2017). Why do we have lobbying rules? Investigating the introduction of lobbying laws in EU and OECD member states. *Interest Groups & Advocacy* 6 (3): 231-252.

- Ervik, Torill Sommerfelt (2012). *Uregulert lobbyvirksomhet som problem eller ikke? En studie om hvorfor Stortinget har avvist lobbyregulering*. MS thesis. Universitetet i Bergen.
- Ganghof, Steffen og Thomas Bräuning (2006). Government status and legislative behaviour: Partisan veto players in Australia, Denmark, Finland and Germany. *Party Politics* 12 (4): 521-539.
- Garsten, Christian, Bo Rothstein og Stefan Svallfors (2015). *Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik*. Stockholm: Dialogos Förlag.
- Holman, Craig og William Luneburg (2012). Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform. *Interest Groups & Advocacy* 1 (1): 75-104.
- Ihlen, Øyvind, Anne Binderkrantz og Per-Orla Öberg (2020). Lobbying in Scandinavia, i Eli Skogerbø, Øyvind Ihlen, Nete Nørgaard Kristensen og Lars Nord (red.), *Political Communication in the Nordic Countries*. Göteborg: Nordicom (under udgivelse).
- Ilsøe, Anna (2017). The digitalisation of service work-social partner responses in Denmark, Sweden and Germany. *Transfer: European Review of Labour and Research* 23 (3): 333-348.
- Jacobsen, Michael Hviid og Poul Duedahl (2010). *Introduktion til dokumentanalyse*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Kanol, Direnc (2014). Comparative lobbying research: Advances, shortcomings and recommendations. *Journal of Public Affairs* 15 (1): 110-115.
- Karenteneloven (2015). Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og statsansatte (karanteneeloven). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2015-06-19-70> (3. februar 2020).
- Keeling, Sean, Sharon Feeney og John Hogan (2017). Transparency! Transparency? Comparing the new lobbying legislation in Ireland and the UK. *Interest Groups & Advocacy* 6 (2): 121-142.
- KU 42 (2017/2018). Vissa villkor för statsråd och statssekreterare. <https://data.riksdagen.se/fil/59952734-1A6A-414E-801B-CCC6A346AF7F> (3. februar 2020).
- Lag (2018:676). Restriktioner vid statsråds och statssekreterares övergång till annan än statlig verksamhet. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svenskforfattningssamling/lag-2018676-om-restriktioner-vid-statsrads-och_sfs-2018-676 (3. februar 2020).
- Lange, Peter, Michael Wallerstein og Miriam Golden (1995). The end of corporatism? Wage setting in the Nordic and Germanic countries, pp. 76-100 i Sanford M. Jacoby (red.), *The Workers of Nations: Industrial Relations in Global Economy*. Oxford: Oxford University Press.
- LaPira, Timothy M. og Herschel F. Thomas (2014). Revolving door lobbyists and interest representation. *Interest Groups & Advocacy* 3 (1): 4-29.

- NOU 2012: 12. Ventetid – et spørsmål om tillit — En evaluering av statens karantene-regelverk. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-12/id686922/sec2> (3. februar 2020).
- Prop. 44 L (2014-2015). Lov om informasjonsplikt, karantene og saksforbud for politikere, embetsmenn og tjenestemenn (karanteneoven). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-44-l-2014-2015/id2353342/sec2> (3. februar 2020).
- Rechtman, René E. og Jesper Panum Larsen-Ledet (1998). Regulation of lobbyists in Scandinavia: A Danish perspective. *Parliamentary Affairs* 51 (4): 579-580.
- Rommetvedt, Hilmar, Gunnar Thesen, Peter Munk Christiansen og Asbjørn Sonne Nørgaard (2013). Coping with corporatism in decline and the revival of parliament interest group lobbyism in Denmark and Norway, 1980–2005. *Comparative Political Studies* 46 (4): 457-485.
- Ronit, Karsten og Volker Schneider (1998). The strange case of regulating lobbying in Germany. *Parliamentary Affairs* 51 (4): 559-567.
- SOU (2017). Karens för statsråd och statssekreterare. Betänkande av Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare. <https://www.regeringen.se/48fa2b/contentassets/621b22f950b54882b746606b8c92eca7/sou-20173.pdf> (3. februar 2020).
- Stubager, Rune, Kasper Møller Hansen, Kristoffer Callesen, Andreas Leed og Christine Enevoldsen (2016). Danske vælgere 1971-2015. *Det danske valgprojekt*. Institut for Statskundskab, Aarhus Universitet.
- Svallfors, Stefan (2016). Out of the golden cage: PR and the career opportunities of policy professionals. *Politics & Policy* 44 (1): 56-73.
- Toens, Katrin (2008). Between corporatism and lobbyism German welfare associations in transition. *German Policy Studies* 4 (2): 101-130.
- Triantafyllou, Peter (2016). Analyser af dokumenter og dokumentation, pp. 125-137 i Catharina Juul Kristensen og M. Azhar Hussain (red.), *Metoder i samfundsvidenskabene*. Frederiksberg: Samfundslitteratur.
- Tyllström, Anna (2013). *Legitimacy for Sale: Constructing a Market for PR Consultancy*. Ph.d.-afhandling. Uppsala Universitet.
- Veksler, Albert (2015). Diluted regulations: A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments. *Journal of Public Affairs* 15 (1): 56-64.
- Vesa, Juho, Anu Kantola og Anne Skorkjær Binderkrantz (2018). A stronghold of routine corporatism? The involvement of interest groups in policy making in Finland. *Scandinavian Political Studies* 41 (4): 239-262.
- Würfel, Maximilian (2018). Life after the Bundestag: An analysis of the post-parliamentary careers of German MPs. *German Politics* 27 (3): 295-316.