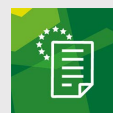


Särskild rapport

EU:s öppenhetsregister

innehåller relevant men begränsad information
om lobbyverksamhet



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN

Innehållsförteckning

	Punkt
Sammanfattning	I–VIII
Inledning	01–12
Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod	13–19
Iakttagelser	20–74
Det interinstitutionella avtalet om ett öppenhetsregister har positiva inslag, men efterlevnadsåtgärderna är otillräckliga	20–26
Det interinstitutionella avtalet från 2021 följer på det hela taget internationella principer	22–23
Den viktigaste efterlevnadsåtgärden är strykning av lobbyister från registret	24–26
All lobbyverksamhet måste inte registreras i registret, men institutionerna har vidtagit vissa kompletterande öppenhetsåtgärder	27–48
Lobbyister är endast skyldiga att registrera sig i registret för vissa möten och verksamheter	28–40
Institutionerna vidtar kompletterande åtgärder för att öka öppenheten och uppmuntra registrering	41–48
Arbetsformerna vid öppenhetsregistrets sekretariat leder till utmaningar när det gäller samordning och uppgiftskvalitet	49–71
Som gemensam operativ struktur kräver sekretariatet betydande samordning	51–58
Uppgiftskvaliteten är inte optimal, men sekretariatets kontroller har förbättrats den senaste tiden	59–71
Öppenhetsregistrets webbplats har betydande begränsningar när det gäller fullständighet och användarvänlighet	72–74
Slutsatser och rekommendationer	75–82

Bilagor

Bilaga I – Definitioner av lobbyism

Bilaga II – Olika krav när det gäller redovisning av finansiell information

Bilaga III – Typer av registrerade och redovisade intressen som företräds

Förkortningar

Ordförklaringar

Europaparlamentets svar

Rådets svar

Kommissionens svar

Tidslinje

Vi som arbetat med revisionen

Sammanfattning

I Lobbyverksamhet anses allmänt vara ett viktigt verktyg i demokratiska samhällen. Genom den kan organisationer och enskilda individer lyfta angelägna frågor och idéer och få ett visst inflytande över politikens utformning och beslutsfattandet. Utan öppenhetsmekanismer kan dock lobbyism leda till otillbörlig påverkan, illojal konkurrens eller till och med korruption. Europaparlamentet och Europeiska kommissionen inrättade EU:s öppenhetsregister ursprungligen genom ett interinstitutionellt avtal 2011. Rådet anslöt sig till registret i det senaste avtalet, som är från 2021 och som ska ses över senast i juli 2025. Avsikten med vår revision är därför att tillhandahålla en analys och lämna rekommendationer i tid till den översynen.

II Målet för revisionen var att bedöma huruvida öppenhetsregistret är ett funktionellt verktyg för att skapa öppenhet kring lobbyverksamheten när EU utformar sin politik och fattar beslut. Revisionen var inriktad på perioden 2019–2022.

III Vi drar slutsatsen att det interinstitutionella avtalet från 2021 om öppenhetsregistret innehåller de huvudsakliga delar som krävs enligt internationella principer för lobbyregelverk och att registret tillhandahåller relevant information som gör det möjligt för medborgarna att följa lobbyverksamhet. Men brister och luckor i informationen minskar i praktiken insynen i lobbyverksamhet som bedrivs vid de tre undertecknande institutionerna.

IV Ett av de viktigaste elementen som infördes 2021 var ”villkorlighetsprincipen”, enligt vilken registrering är en förutsättning för viss lobbyverksamhet vid de undertecknande institutionerna. Vi konstaterade emellertid att institutionerna hade olika syn på denna princip och att den endast gällde vissa verksamheter och enbart anställda på de högsta posterna. Därtill kommer att lobbyister kan strykas från registret i vissa fall, men efterlevnadsåtgärderna för att säkerställa att de följer registrerings- och informationskraven är begränsade.

V Öppenhetsregistrets sekretariat är en gemensam operativ struktur som hanterar registrets funktionssätt. Sekretariatets arbetsformer är inte formaliserade, och eftersom det rör sig om en gemensam struktur krävs betydande samordning, vilket i sin tur ökar riskerna för att verksamheten blir mindre effektiv. Vid revisionen identifierade vi problem med uppgiftskvaliteten, såsom dubbla registreringar, inkonsekventa eller ofullständiga finansiella uppgifter och avsaknad av obligatoriska uppgifter. Vi konstaterade att sekretariatets kontroller nyligen hade förbättrats.

VI Registrerade kan själva ange vilken kategori de tillhör, något som avgör vilken finansiell information de ska redovisa. Det finns därför en risk för att registrerade som finansieras av tredje parter inte redovisar finansiell information eller finansieringskällor genom att ange att de företräder sina egna intressen eller sina medlemmars kollektiva intressen.

VII Vi konstaterade också att det fanns betydande begränsningar i den information som lämnades på öppenhetsregistrets offentliga webbplats. Vissa viktiga uppgifter saknas, till exempel om enskilda möten med ledamöter av Europaparlamentet eller historiska uppgifter om enheter som registrerats på nytt. Webbplatsen tillhandahåller inte heller aggregerade uppgifter om lobbyister och deras verksamhet på ett interaktivt sätt.

VIII Vi rekommenderar att de undertecknande institutionerna

- stärker öppenhetsregistrets ram,
- offentliggör information om oplanerade möten med lobbyister,
- förbättrar kontrollerna av uppgiftskvaliteten,
- förbättrar användarvänligheten på och relevansen hos öppenhetsregistrets offentliga webbplats.

Inledning

01 Lobbyverksamhet anses allmänt vara en viktig del av demokratin. Företrädare för intressegrupper, ofta kallade lobbyister, kan med sina expertkunskaper ge offentliga beslutsfattare värdefulla insikter och uppgifter samt belägg i politiska frågor. Enligt fördraget om Europeiska unionen ska EU:s institutioner ”föra en öppen, tydlig och regelbunden dialog med de representativa sammanslutningarna och det civila samhället”¹. Men om lobbyverksamheten inte är tillräckligt öppen kan den leda till otillbörlig påverkan, illojal konkurrens eller till och med korruption.

02 Det finns inte någon enhetlig definition av lobbyverksamhet (se [bilaga I](#)), även om de befintliga definitionerna – till exempel från Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling (OECD) eller Europarådet² – är ganska lika varandra. Europarådet definierar lobbyverksamhet som en samordnad insats för att påverka utformningen av politiken och beslutsfattandet i syfte att uppnå ett visst resultat från offentliga myndigheter och valda företrädare³. Regleringen av lobbyverksamhet berör frågor om etik, öppenhet, integritet och kampen mot korruption. Flera regeringar runtom i världen och olika internationella organisationer har tagit fram bestämmelser, principer, standarder eller riktlinjer⁴ i syfte att fastställa transparenta och etiska lobbymetoder.

03 År 2011 beslutade Europaparlamentet och Europeiska kommissionen att inrätta ett gemensamt öppenhetsregister, senare omdöpt till EU:s öppenhetsregister, genom ett interinstitutionellt avtal ([interinstitutionellt avtal från 2011](#)). Avtalet sågs över 2014, då Europeiska unionens råd blev observatör. År 2021 ingicks ett nytt avtal, då rådet anslöt sig som tredje undertecknande institution, se [figur 1](#).

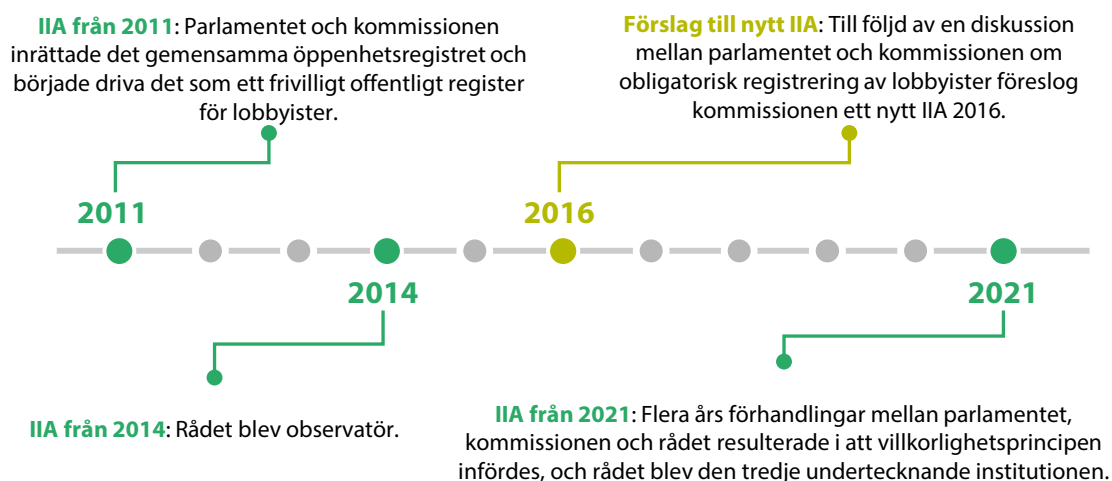
¹ Artikel 11 i fördraget om Europeiska unionen.

² OECD (2021), *Lobbying in the 21st Century Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, 2021. Europarådet, [Rekommendation CM/Rec\(2017\)2](#).

³ Europarådets parlamentariska församling, [Rekommendation CM/Rec\(2017\)2](#) och [motiveringen](#), punkt B.1.10.

⁴ Tyskland, [Lobbyregistergesetz \(lobbyregistreringslag\) 2021](#), Irland, [Regulation of Lobbying Act 2015 \(lobbyregistreringslag från 2015\)](#), OECD (2012), *Private Interests, Public Conduct: The Essence of Lobbying*, Europarådet, [Rekommendation CM/Rec\(2017\)2](#) och [motivering](#).

Figur 1 – Tidslinje för avtal om ett öppenhetsregister



Källa: Revisionsrätten, på grundval av [det interinstitutionella avtalet från 2011](#), [det interinstitutionella avtalet från 2014](#), [kommissionens förslag till interinstitutionellt avtal från 2016](#) och [det interinstitutionella avtalet från 2021](#).

04 Liksom föregångarna fastställer det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) vissa regler som de undertecknande institutionerna har samtyckt till att vara bundna av. Det är inte en verkställbar EU-rättsakt. Dess syfte är att allmänheten ska kunna följa lobbyverksamhet och vara medveten om lobbyisters potentiella inflytande, bland annat genom redovisning av deras ekonomiska stöd⁵.

05 Genom det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) infördes villkorlighetsprincipen⁶. Enligt den är registrering i registret en nödvändig förutsättning för att lobbyister ska kunna ha vissa kontakter med ledamöter av eller personal vid de undertecknande institutionerna. Varje institution åtog sig i det interinstitutionella avtalet från 2021 att införa sina egna villkorade åtgärder och åtgärder för öppenhet genom individuella beslut⁷. I dessa fastställs verksamhet där registrering i registret är en förutsättning för lobbyisters kontakter med de undertecknande institutionerna (t.ex. deltagande i möten, konferenser, expertgrupper eller utfrågningar) och annan verksamhet där registrering uppmuntras men inte är en förutsättning. De undertecknande institutionerna ingick ett avtal om en samordnad strategi i fråga om den lobbyverksamhet som omfattas av det interinstitutionella avtalet från 2021 men inte

⁵ Skäl 5 i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

⁶ Ibidem, skäl 7.

⁷ Ibidem, artikel 5.

om vilka delar av denna verksamhet som var och en av dem skulle besluta att villkora med registrering⁸.

06 Generalsekreterarna vid de undertecknande institutionerna bildar registrets styrelse. Styrelsen övervakar det övergripande genomförandet av det interinstitutionella avtalet från 2021, fastställer registrets prioriteringar, utfärdar allmänna instruktioner till sekretariatet och antar den [årsrapport](#) som utarbetas av sekretariatet. Generalsekreterarna ska enligt ett roterande system inneha ordförandeskapet för en period på ett år och fatta beslut med enhällighet⁹. Sekretariatet, som bistår styrelsen, är en gemensam operativ struktur med personal från de tre undertecknande institutionerna, motsvarande tio heltidsanställda (2022¹⁰), som hanterar registrets databas och offentliga webbplats.

07 De undertecknande institutionerna bemyndigar styrelsen och sekretariatet att på deras vägnar anta individuella beslut som rör sökande och registrerade (t.ex. om rätten att vara införd i registret, strykning från registret och kontroller av uppgiftskvalitet)¹¹. I [figur 2](#) ges en översikt över genomförandearrangemangen för registret.

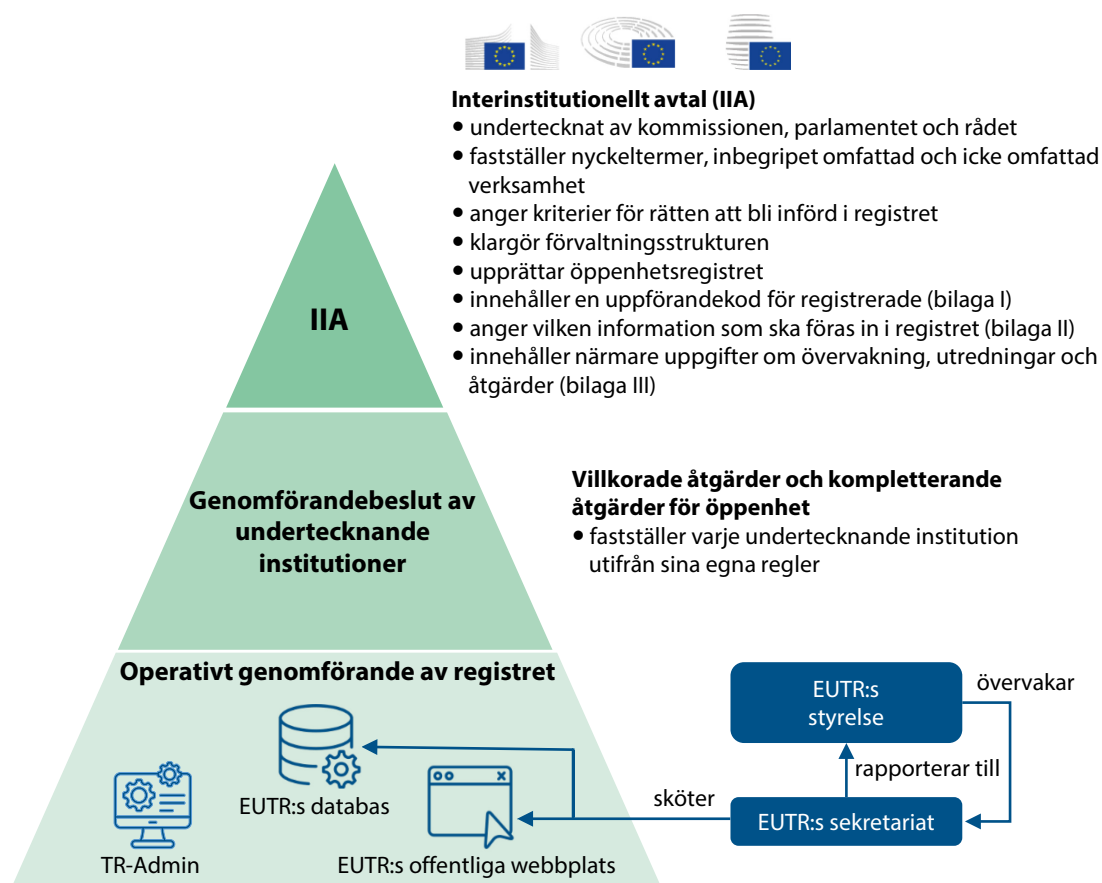
⁸ Ibidem, artikel 1.

⁹ Ibidem, artikel 7.

¹⁰ [Årsrapport om hur öppenhetsregistret fungerar 2022](#).

¹¹ Artikel 9 i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

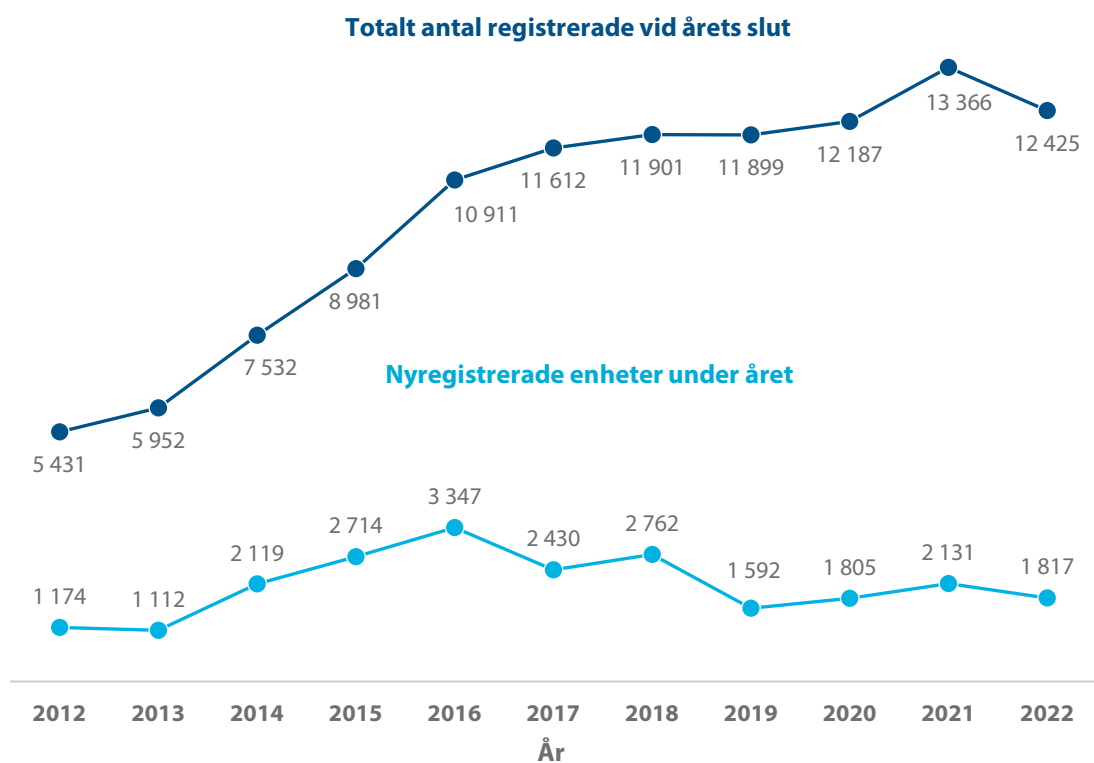
Figur 2 – Det interinstitutionella avtalet från 2021 och genomförandearrangemang



Källa: Revisionsrätten, på grundval av det interinstitutionella avtalet från 2021.

08 Sedan registret infördes har antalet registrerade enheter i det ökat markant, och vid utgången av 2022 innehöll det fler än 12 000 registrerade, se [figur 3](#).

Figur 3 – Antal enheter som registrerats i registret genom åren



Källa: Revisionsrätten, på grundval av årsrapporter om hur öppenhetsregistret fungerar.

09 Enligt artiklarna 11 och 12 i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) kan icke undertecknande EU-institutioner, EU-organ och EU-byråer samt medlemsstaterna meddela styrelsen åtgärder som de vidtar för att viss verksamhet ska vara villkorad av registrering i registret eller kompletterande åtgärder för öppenhet som de vidtar. Fram till september 2023 hade endast Europeiska ekonomiska och sociala kommittén underrättat styrelsen om sådana kompletterande åtgärder för öppenhet¹², vilka trädde i kraft i juni 2023. Regionkommittén vidtog liknande åtgärder den 4 juli 2023.

¹² Europeiska ekonomiska och sociala kommittén, [beslut C.6](#) av den 21 mars 2023.

10 Medlemsstaterna gjorde endast ett politiskt uttalande med anledning av rådets antagande av det interinstitutionella avtalet från 2021¹³, i vilket de åtog sig att villkora möten mellan lobbyister och deras ständiga representant eller deras ställföreträdande ständiga representant med registrering av sådana lobbyister i registret. Detta gällde endast möten under medlemsstaternas sex månader långa ordförandeskapsperiod i rådet och det halvår som föregick ordförandeskapet, och medlemsstaterna åtog sig även att offentliggöra information om dessa möten.

11 De senaste åren har utvecklingen också varit betydande i EU:s medlemsstater när det gäller reglering av lobbyverksamhet. För närvarande har åtta medlemsstater (Tyskland, Irland, Grekland, Frankrike, Litauen, Österrike, Polen och Slovenien) obligatoriska registreringsystem för lobbyister, medan fyra (Belgien, Italien, Nederländerna och Rumänien) har frivilliga system¹⁴. Utanför EU har bland annat Kanada och USA infört obligatoriska lobbyregister.

12 I december 2022 beskyldes Qatar för att olagligen ha försökt påverka före detta och nuvarande ledamöter av Europaparlamentet i syfte att uppnå utrikespolitiska mål¹⁵ ("Qatargate"). Därefter antog parlamentet ett [antal beslut](#) med avseende på hur det tillämpar registret:

- I december 2022 lade parlamentets talman fram ett förslag till [14-punktsprogram](#) i syfte att skärpa reglerna för ledamöter av Europaparlamentet. Två av punkterna gällde strängare kontroller av lobbyister och obligatoriskt offentliggörande av möten.
- I april 2023 införde presidiet, som är det organ som fastställer parlamentets interna bestämmelser, [nya åtgärder avseende före detta parlamentsledamöter](#), enligt vilka de ska vänta sex månader efter det att deras mandat som ledamot av Europaparlamentet har löpt ut innan de ägnar sig åt lobbyverksamhet och registrera sig i öppenhetsregistret innan de gör det.

¹³ [Politiskt uttalande](#) med anledning av antagandet av det interinstitutionella avtalet om ett obligatoriskt öppenhetsregister.

¹⁴ Europaparlamentets utredningstjänst, [Öppenhetsregistret ger klarhet kring lobbyism i EU:s institutioner](#), 2018, uppdaterat 2021, och Greklands lag om reglering av lobbyverksamhet 4829/2021 som antogs därefter.

¹⁵ [Uttalande av talmanskonferensen](#), 13 december 2022, och [Korruptionsskandal: ledamöterna kräver reformer för ökad transparens och ansvarsskyldighet](#), 15 december 2022.

- I maj 2023 antog presidiet nya regler för tillträde till Europaparlamentet för att förtydliga tillträdesrättigheterna för lobbyister, vilka trädde i kraft den 8 juni 2023.
- I juni 2023 antog presidiet [ytterligare bestämmelser om deltagande av företrädare för intressegrupper i evenemang i parlamentets lokaler](#), vilka trädde i kraft den 12 juli 2023.
- I september 2023 ändrade parlamentet sin [arbetsordning](#) så att den numera innehåller ett allmänt krav på att alla ledamöter och ledamotsassistenter ska offentliggöra planerade möten som rör parlamentets verksamhet med lobbyister som omfattas av öppenhetsregistret. Ändringarna trädde i kraft den 1 november 2023¹⁶.

¹⁶ Europaparlamentets beslut [2023/2095\(REG\)](#), ändring 13, Europaparlamentets arbetsordning, bilaga I – artikel 5a (ny).

Revisionens inriktning och omfattning samt revisionsmetod

13 Syftet med revisionen var att bedöma huruvida öppenhetsregistret är ett funktionellt verktyg för att skapa öppenhet kring lobbyverksamhet på EU-nivå. Vi bedömde huruvida

- o det interinstitutionella avtalet från 2021, som utgör grunden för registret, följer internationellt erkända principer för öppenhet och integritet i samband med lobbyism och innehåller efterlevnadskomponenter för lobbyister,
- o de undertecknande institutionerna på ett meningsfullt sätt använder registrering i registret som en förutsättning för lobbyverksamhet,
- o arbetsformerna för registrets sekretariat bidrar till god kvalitet på uppgifterna om lobbyverksamhet,
- o registrets offentliga webbplats har relevant innehåll och är användarvänlig.

14 Vi bedömde inte huruvida ett öppenhetsregister skulle kunna upprättas och föras på andra sätt än genom ett interinstitutionellt avtal. Vi bedömde inte heller alternativa sätt att föra registret, till exempel genom att upprätta det inom en av de undertecknande institutionerna i stället för att dela upp arbetet mellan dem eller låta ett oberoende externt organ fullgöra uppgiften.

15 Det saknas formellt erkända internationella standarder för lobbyverksamhet, men det finns internationellt erkända principer på området. Vi använde [OECD:s tio principer för öppenhet och integritet i lobbyverksamhet](#) i vårt revisionsarbete och samrådde med företrädare för OECD. Vi beaktade även Europarådets rekommendation om rättslig reglering av lobbyverksamhet i samband med offentligt beslutsfattande¹⁷, som följer OECD:s principer.

¹⁷ Europarådet, [Rekommendation CM/Rec\(2017\)2](#) och motiveringen.

16 Vi gick igenom publikationer¹⁸ om de internationellt erkända principerna och om god praxis i nationella registreringssystem. Vi granskade också systemen i de tolv länder med antingen ett obligatoriskt eller ett frivilligt register för lobbyister, se punkt **11**, och pekar ut fyra länder med god praxis (Tyskland, Irland, Österrike och Kanada).

17 Vi riktade in oss på perioden 2019–2022. Vi gick igenom årsrapporter om hur öppenhetsregistret fungerar, styrelseprotokoll och dokument rörande sekretariatets verksamhet. Vi intervjuade sekretariatets personal och personal vid parlamentet, rådet och kommissionen. Vi hade även möten med OECD och ombudsmannen. Vi beaktade utvecklingen fram till utgången av september 2023.

18 Vi använde dataanalystekniker för att dubbelkontrollera hela populationen av uppgifter i registret (totalt 12 653 registrerade vid tidpunkten för vår dataextrahering den 5 oktober 2022) mot de betalningar som registrerats i kommissionens redovisningssystem (ABAC). Vi substansgranskade uppgifter i registret för att bedöma om de var fullständiga och korrekta. Vi gjorde också ett riskbaserat urval på 100 registrerade för att bedöma kvaliteten på uppgifterna om registrerade och de kontroller som utförts av sekretariatet, baserat på vissa risker, såsom avsaknad av uppgifter i obligatoriska fält, avvikande uppgifter vid dubbelkontroller av personalantal jämfört med lobbykostnader och bristande överensstämmelse vid dubbelkontroll av uppgifter i ABAC. Vårt urval innehöll ett brett spektrum av lobbyister som hade registrerats mellan 2008 och 2022, vilket innebar att sannolikheten var stor för att de hade genomgått åtminstone en kvalitetskontroll, inbegripet en retroaktiv bedömning av kriterierna för deras rätt att vara införda i registret.

19 Det interinstitutionella avtalet från 2021 ska ses över senast i juli 2025. Vår revision syftade därför till att tillhandahålla en analys och lämna rekommendationer i tid till den översynen.

¹⁸ OECD, *Lobbying in the 21st Century: Transparency, Integrity and Access*, OECD Publishing, Paris, 2021, OECD, *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, [OECD/LEGAL/0379](#), och Europarådet, *Rekommendation CM/Rec(2017)*.

Iakttagelser

Det interinstitutionella avtalet om ett öppenhetsregister har positiva inslag, men efterlevnadsåtgärderna är otillräckliga

20 OECD:s tio principer¹⁹ ger beslutsfattare vägledning när det gäller att främja öppenhet och integritet i lobbyverksamhet på följande fyra centrala områden (se även [tabell 1](#)):

- Inrättande av en ändamålsenlig och rättvis ram för öppenhet och tillträde.
- Ökning av transparensen.
- Främjande av en integritetskultur.
- Fastställande av mekanismer för ändamålsenligt genomförande samt ändamålsenlig efterlevnad och översyn av ramen för lobbyverksamhet.

21 Vi bedömde om det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) följer dessa principer.

Det interinstitutionella avtalet från 2021 följer på det hela taget internationella principer

22 Det interinstitutionella avtalet från 2021 upprättar en ram och användningsprinciper för de undertecknande institutionerna genom att fastställa definitioner²⁰, ange vilken lobbyverksamhet som omfattas respektive inte omfattas av avtalet²¹ och precisera styrnings- och arbetsstrukturer²². Registret har upprättats med bestämmelser om vilka sökande som har rätt att införas i registret, en uppförandekod för lobbyister, särskild information som ska införas i registret och bestämmelser om övervakning, utredningar och tillhörande åtgärder²³. Vi konstaterade att det

¹⁹ *Recommendation of the Council Principles for transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379.

²⁰ Artikel 2 i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

²¹ Artiklarna 3 och 4 i interinstitutionella avtalet från 2021.

²² Artiklarna 7 och 8 i interinstitutionella avtalet från 2021.

²³ Artikel 6 samt bilagorna I och III i det interinstitutionella avtalet från 2021.

interinstitutionella avtalet från 2021 på det hela taget följer de tio OECD-principerna, såsom visas i **tabell 1**.

Tabell 1 – Bedömning av ramen för det interinstitutionella avtalet från 2021 jämfört med OECD:s principer

Fyra huvudområden fastställda av OECD	OECD:s tio principer för öppenhet och integritet i lobbyverksamhet	Vår bedömning av det interinstitutionella avtalet från 2021
I. Inrättande av en ändamålsenlig och rättvis ram för öppenhet och tillträde	1. Länder bör skapa lika förutsättningar genom att ge alla intressenter rättvist och lika tillträde till utformningen och genomförandet av offentlig politik.	<p>✓ Upprättar registret genom vilket lobbyister kan få tillträde till utformningen och genomförandet av EU-politik.</p> <p>○ Registrering krävs inte för all lobbyverksamhet. Institutionerna kan besluta för vilka av de verksamheter som omfattas av det interinstitutionella avtalet från 2021 som registrering ska vara en förutsättning.</p>
	2. Regler och riktlinjer för lobbyverksamhet bör åtgärda de styrningsproblem som hänger samman med lobbyverksamhet och respektera de sociopolitiska och administrativa sammanhangen.	<p>✓ De undertecknande institutionerna säkerställer styrningen av registret via styrelsen, som är en mekanism för ansvarsskyldighet och övervakning. Registret innehåller bestämmelser om rätten att införas i registret, en uppförandekod och operativa förfaranden.</p>
	3. Regler och riktlinjer för lobbyverksamhet ska vara förenliga med de bredare politiska ramarna och regelverken.	<p>✓ Fastställer regler och riktlinjer för lobbyverksamhet som anpassats till EU:s syften.</p>
	4. Länder bör tydligt definiera termerna "lobbyverksamhet" och "lobbyist" när de överväger eller tar fram regler och riktlinjer för lobbyverksamhet.	<p>✓ Innehåller en definition av "lobbyist"/"företrädare för intressegrupp".</p> <p>✓ Det definierar termen "lobbyverksamhet" indirekt och innehåller en vägledande förteckning över lobbyverksamhet.</p>
II. Ökning av transparensen	5. Länder bör sörja för en lämplig grad av öppenhet som säkerställer att offentliga tjänstemän, medborgare och företag kan få tillräcklig information om lobbyverksamhet.	<p>✓ Inrättar en webbplats som är allmänt tillgänglig och gör det möjligt för intressenter att ta del av information om lobbyverksamhet.</p>
	6. Länder bör göra det möjligt för intressenter – inklusive civilsamhällesorganisationer, företag, medier och allmänheten – att granska lobbyverksamhet.	
III. Främjande av en integritetskultur	7. Länder bör främja en integritetskultur i offentliga organisationer och i beslutsfattandet genom att fastställa tydliga regler och riktlinjer för offentliga tjänstemäns uppförande.	<p>✓ Detta hanteras genom de individuella beslut som de undertecknande institutionerna fattar, EU:s tjänsteföreskrifter och EU-institutionernas bredare etiska ram.</p>
	8. Lobbyister bör följa standarder för professionalism och transparens och delar ansvaret för att främja en kultur av öppenhet och integritet i lobbyverksamhet.	<p>✓ Kräver bekräftelse av att sökande följer registrets uppförandekod innan de har rätt att införas i registret.</p>

Fyra huvudområden fastställda av OECD	OECD:s tio principer för öppenhet och integritet i lobbyverksamhet	Vår bedömning av det interinstitutionella avtalet från 2021
IV. Fastställande av mekanismer för ändamålsenligt genomförande samt ändamålsenlig efterlevnad och översyn	9. Länder bör involvera nyckelaktörer i genomförandet av en sammanhängande uppsättning strategier och metoder för att åstadkomma efterlevnad.	<p>✓ Inför en övervakningsmekanism men fastställer inte specifika skyldigheter för lobbyister när det gäller all lobbyverksamhet.</p> <p>○ Det finns åtgärder för att komma till rätta med bristande efterlevnad, men påföljder saknas.</p>
	10. Länder bör regelbundet se över hur deras regler och riktlinjer för lobbyism fungerar och göra nödvändiga justeringar mot bakgrund av de erfarenheter som görs.	<p>✓ Kräver att de åtgärder som genomförs bedöms regelbundet så att rekommendationer om förbättring och förstärkning av sådana åtgärder vid behov kan lämnas men anger inte närmare vad "regelbundet" innebär.</p> <p>Anger att avtalet ska ses över senast i juli 2025.</p>

✓ *Positiv(a) aspekt(er)*

○ *Brist(er)*

Källa: Revisionsrätten, på grundval av *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, [OECD/LEGAL/0379](#) och det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

23 I det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) fastställs inte minimikrav för hur det ska genomföras i praktiken. Det ger de undertecknande institutionerna utrymme att bestämma för vilka verksamheter registrering i registret ska vara en förutsättning och hur dessa villkor ska genomföras. Detta har lett till att de undertecknande institutionerna tillämpar det interinstitutionella avtalet från 2021 på olika sätt, till exempel när det gäller vilka ledamöter och vilken personal vid institutionerna som omfattas, vad som utgör ett möte och vilken information om möten som ska offentliggöras. Tillvägagångssätten för hur lobbyister kan samverka med de undertecknande institutionerna skiljer sig därför åt.

Den viktigaste efterlevnadsåtgärden är strykning av lobbyister från registret

24 För att säkerställa efterlevnad bör länder enligt OECD:s principer ta fram och tillämpa ett sammanhängande spektrum av strategier och mekanismer, inklusive tillräckligt resurssatta övervaknings- och verkställighetsåtgärder²⁴. Europarådet rekommenderar också att rättsliga regleringar av lobbyism ska innehålla påföljder för bristande efterlevnad, som bör vara ändamålsenliga, proportionerliga och avskräckande²⁵.

²⁴ *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*, [OECD/LEGAL/0379](#), princip 9.

²⁵ Europarådet, [Rekommendation CM/Rec\(2017\)2](#), princip 15.

25 Det interinstitutionella avtalet från 2021 är inte en lagstiftningsakt och kan därför inte fastställa påföljder för lobbyister. Om lobbyister i registret bryter mot reglerna och principerna i uppförandekoden i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#), är den viktigaste efterlevnadsåtgärden att de stryks från registret²⁶. Beroende på hur allvarlig överträdelsen är kan sekretariatet förbjuda den berörda lobbyisten att registrera sig igen under en period på mellan 20 arbetsdagar och två år och även offentliggöra den vidtagna åtgärden på registrets webbplats. Mellan 2019 och 2022 ströks i genomsnitt 990 lobbyister från registret varje år efter kvalitetskontroller eller på grund av underlåtenhet att uppdatera registreringen i tid. Av dessa ströks dock endast sex efter klagomål och utredningar, och en av dem förbjöds att registrera sig på nytt. Information om denna lobbyist som förbjöds att bedriva verksamhet offentliggjordes.

26 I andra system baserade på lagstiftning är, förutom strykning från det aktuella registret, böter den vanligaste påföljden. I en del av dessa system kan även straffrättsliga påföljder bli aktuella, se [ruta 1](#). Eftersom öppenhetsregistret är ett frivilligt register är sådana straffrättsliga eller ekonomiska påföljder inte juridiskt möjliga.

²⁶ Punkt 8 i bilaga III i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

Ruta 1

Exempel på påföljder i nationella öppenhetsregister baserade på lagstiftningsakter

Tyskland

Om registreringen i) inte görs, ii) inte görs korrekt, iii) inte görs i tid eller iv) inte görs i sin helhet kan böter utdömas på upp till 20 000 euro för en oaktsam överträdelse och på upp till 50 000 euro för en uppsåtlig försummelse.

Irland

Underlåtenhet att följa bestämmelser om lobbyverksamhet kan bestraffas med böter på upp till 2 500 euro eller fängelse i upp till två år.

Österrike

Professionell lobbyism som strider mot den gällande lobbylagen kan bestraffas med böter på upp till 60 000 euro.

Kanada

På federal nivå kan överträdelser av bestämmelserna om lobbyverksamhet bestraffas med fängelse i mellan sex månader och två år.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [Lobbyregistergesetz](#) (lobbyregistreringslag), [Regulation of Lobbying Act 2015](#) (lobbyregistreringslag från 2015), [Lobbying- und Interessenvertretungs-Transparenz-Gesetz](#) (lag om öppenhet i lobbyverksamhet och intresserepresentation) och [Lobbying Act R.S.C.](#) (lag om lobbyverksamhet), 1985, c. 44 (4th Supp.).

All lobbyverksamhet måste inte registreras i registret, men institutionerna har vidtagit vissa kompletterande öppenhetsåtgärder

27 De undertecknande institutionerna genomför det interinstitutionella avtalet från 2021 genom att anta sina egna, individuella genomförandebeslut om villkorade åtgärder och kompletterande åtgärder för öppenhet. Delar av institutionernas etiska ramar ingår också här. Vi bedömde huruvida de undertecknande institutionernas genomförande av det interinstitutionella avtalet från 2021 täckte kontakterna med lobbyister på ett uttömmande sätt och gav lobbyisterna rättvist och lika tillträde till utformningen och genomförandet av EU:s offentliga politik.

Lobbyister är endast skyldiga att registrera sig i registret för vissa möten och verksamheter

28 Enligt det interinstitutionella avtalet från 2021 är villkorlighet principen om att registrering i registret är en nödvändig förutsättning för att lobbyister ska kunna bedriva viss verksamhet som omfattas av avtalet²⁷. De undertecknande institutionerna genomför villkorlighetsprincipen genom att kräva att

- o vissa ledamöter (enbart kommissionsledamöter) och personal vid institutionerna endast har möten med lobbyister som är registrerade i registret,
- o viss verksamhet (t.ex. deltagande i utfrågningar, konferenser eller expertgrupper) begränsas till lobbyister som är registrerade i registret.

29 Institutionerna tillämpar de två ovannämnda kategorierna på olika sätt. Rådet och kommissionen använder båda parallellt. Parlamentet tillämpar villkorlighetsprincipen på möten med lobbyister som deltar aktivt i evenemang (t.ex. som talare eller medarrangörer) men inte på enskilda möten med ledamöter och personal.

30 Lobbyister ska vara registrerade i registret före vissa möten. Ledamöterna och personalen vid institutionerna ansvarar för att detta efterlevs. Vi bedömde först i vilken utsträckning ledamöter och personal omfattas av skyldigheten att endast ha möten med registrerade lobbyister. Därefter bedömde vi huruvida det spektrum av verksamheter som är begränsat till enbart registrerade lobbyister är tillräckligt brett.

31 Vi konstaterade att kravet att lobbyister ska vara registrerade före möten med företrädare för institutioner endast gäller beslutsfattare på hög nivå vid rådet och kommissionen. Vid rådet gäller registreringskrav för lobbyister endast vid möten med högnivåpersonal vid generalsekretariatet (generalsekreteraren och generaldirektörer). Annan personal än generalsekreteraren och generaldirektörer uppmanas att kontrollera om lobbyister är införda i registret innan de går med på ett möte med dem²⁸. Vid kommissionen gäller kravet att lobbyister ska vara införda i registret innan ett möte kan hållas med kommissionsledamöter, kanslipersonal och högnivåpersonal (generalsekreteraren och generaldirektörer). Vid parlamentet krävs registrering i registret för att få ett passerkort och, sedan juli 2023, för medverkan i anordnandet av och aktivt deltagande i evenemang i dess lokaler. Ledamöterna av parlamentet och

²⁷ Artikel 2 i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

²⁸ Rådets personalmeddelande 35/21, avsnitt 2 (ej allmänt tillgängligt).

deras assistenter rekommenderas att endast hålla möten med registrerade lobbyister. Det finns för närvarande inget krav på att parlamentets personal endast ska hålla möten med registrerade lobbyister.

32 Detta innebär att det inte vid någon av de undertecknande institutionerna är en förutsättning att lobbyister ska vara registrerade i registret för att få hålla möten med personal under generaldirektörsnivå. Möten med merparten av personalen är därför undantagna från detta krav. I **tabell 2** nedan finns närmare uppgifter.

Tabell 2 – Krav för ledamöter och personal som håller möten med registrerade lobbyister

		Europa- parlamentet	Rådets general- sekretariat	Kommissionen
Ledamöter	Parlamentsledamöter/ Kommissionsledamöter	○	-	✓
Personal som arbetar för ledamöter	Ledamöters personal (kanslier, parlamentsledamöters assistenter)	○	-	✓
Personal	Generalsekreteraren	✗	✓	✓
	Generaldirektörer	✗	✓	✓
	Vice generaldirektörer	✗	○	○
	Direktörer	✗	○	○
	Seniora rådgivare och rådgivare	✗	○	○
	Enhetschefer	✗	○	○
	Övrig personal	✗	○	○

✓ Den eller de angivna personerna får endast hålla möten med registrerade lobbyister

✗ Inga krav

○ Inga krav men en rekommendation om att möten endast ska hållas med registrerade lobbyister

Källa: Revisionsrätten, på grundval av skäl 6 i kommissionens beslut [2014/838/EU, Euratom](#), artikel 7 i kommissionens beslut [2018/C 65/06](#), artikel 11.2 och 11.3 i [Europaparlamentets arbetsordning för 2023](#) och artikel 3 i rådets beslut [\(EU\) 2021/929](#).

33 Definitionen av vad som utgör ett möte är relevant både när det gäller möten för vilka registrering i registret är en förutsättning och när det gäller kompletterande åtgärder för öppenhet. Det interinstitutionella avtalet från 2021 hanterar detta genom att ange vad som inte ska anses vara ett möte²⁹. Varje undertecknande institution tillämpar denna definition i praktiken antingen genom formella genomförandebeslut eller informella interna riktlinjer. Se [ruta 2](#).

Ruta 2

De undertecknande institutionernas definition av ett enskilt ”möte”

Europaparlamentet

Med ett planerat möte avses ett möte som anordnas på initiativ av en företrädare för en intressegrupp eller av en parlamentsledamot (frivilligt offentliggörande av möten), ordförande, föredragande eller skuggföredragande (obligatoriskt offentliggörande av möten), som har accepterats av den andra parten och för vilket ett visst datum och en viss tid har fastställts. Adjektivet ”planerat” innebär att slumpmässiga möten inte omfattas av bestämmelsen.

Rådet

Rådets generalsekretariat tillämpar kravet att lobbyister ska vara registrerade för alla möten som anordnas mellan företrädare för intressegrupper och generalsekreteraren och generaldirektörer. Detta gäller både fysiska möten och möten som hålls på distans och oavsett som det sker i rådets lokaler eller inte. Möten av rent privat eller social karaktär eller spontana möten omfattas inte av registreringskravet.

²⁹ Artikel 4.1 f i det interinstitutionella avtalet från 2021.

Kommissionen

Med möte avses en bilateral sammankomst som anordnas på initiativ av en organisation eller egenföretagare eller på initiativ av en kommissionsledamot och/eller en medarbetare vid hans eller hennes kansli eller en generaldirektör för att diskutera en fråga som rör utformning och genomförande av politiken i unionen. Sammankomster som äger rum inom ramen för ett administrativt förfarande som fastställts genom fördragen eller unionsakter, och som omfattas av kommissionsledamotens eller generaldirektörens direkta ansvar, samt sammankomster av rent privat eller social karaktär eller spontana möten ingår inte i detta begrepp. Kommissionen anser att videokonferenser och alla typer av konferenssamtal som anordnas för att diskutera frågor som rör utformning och genomförande av EU:s politik är möten, medan telefonsamtal mellan två personer inte är det.

Källa: Revisionsrätten, på grundval av dokument från parlamentet och rådet samt artikel 2 b i kommissionens beslut [2014/838/EU](#), [Euratom](#) och artikel 2 a i kommissionens beslut [2014/839/EU](#), [Euratom](#).

34 Det ovanstående visar att endast möten som planerats i förväg tydligt ingår i de undertecknande institutionernas definition av "möte". Spontana möten omfattas inte av det interinstitutionella avtalet från 2021. Andra kontakter, såsom oplanerade telefonsamtal och mejlväxlingar, anses inte heller vara möten. Detta innebär att lobbyism kan äga rum utan den insyn som öppenhetsregistret föreskriver i samband med olika kontakter där lobbyister kan försöka påverka ledamöter eller personal.

35 Eftersom ledamöter och personal vid de undertecknande institutionerna ansvarar för att genomföra dessa åtgärder i praktiken, är det viktigt att de är medvetna om de tillämpliga reglerna, riktlinjerna och definitionerna. Enligt [årsrapporterna](#) om hur öppenhetsregistret fungerar har institutionerna vidtagit åtgärder för att höja medvetenheten. Medvetandehöjande åtgärder blir ännu viktigare eftersom de interna kontrollmekanismerna för att ta reda på huruvida ledamöter och personal i praktiken kräver att lobbyister registrerar sig i registret innan de håller möte med dem var begränsade.

36 Vissa nationella arrangemang för lobbyverksamhet, som bygger på lagstiftningsakter, är obligatoriska för lobbyister och omfattar ett bredare urval av personal än vad som är fallet på EU-nivå. Exempel på detta ges i [ruta 3](#).

Ruta 3

Arrangemang för lobbyverksamhet i Tyskland

Den [tyska lagen om registrering av lobbyverksamhet](#) gäller bevakning av särskilda intressen i förbundsdagen och förbundsregeringen. Registret har varit obligatoriskt för lobbyister sedan den 1 januari 2022.

När det gäller förbundsdagen omfattar registret inte bara ledamöter av förbundsdagen och personal på de högsta befattningarna utan också personal som arbetar för dem, vilket bygger på antagandet att budskap som syftar till att påverka utformningen av politiken eller beslutsfattandet når dem också.

37 De institutioner som har undertecknat det interinstitutionella avtalet från 2021 kräver registrering i registret som en förutsättning för viss lobbyverksamhet som inte bedrivs på möten. Kommissionens genomförandebeslut om detta är från 2014 och 2018, medan rådets och parlamentets beslut är av senare datum. Parlamentet kräver registrering av en rad verksamheter. I juni 2023 uppdaterade parlamentet sina regler för att täcka fler verksamheter i sina lokaler. [Tabell 3](#) ger en översikt över verksamheter vid institutionerna som lobbyister ska registrera i registret.

Tabell 3 – Lobbyverksamhet som kräver förhandsregistrering i registret

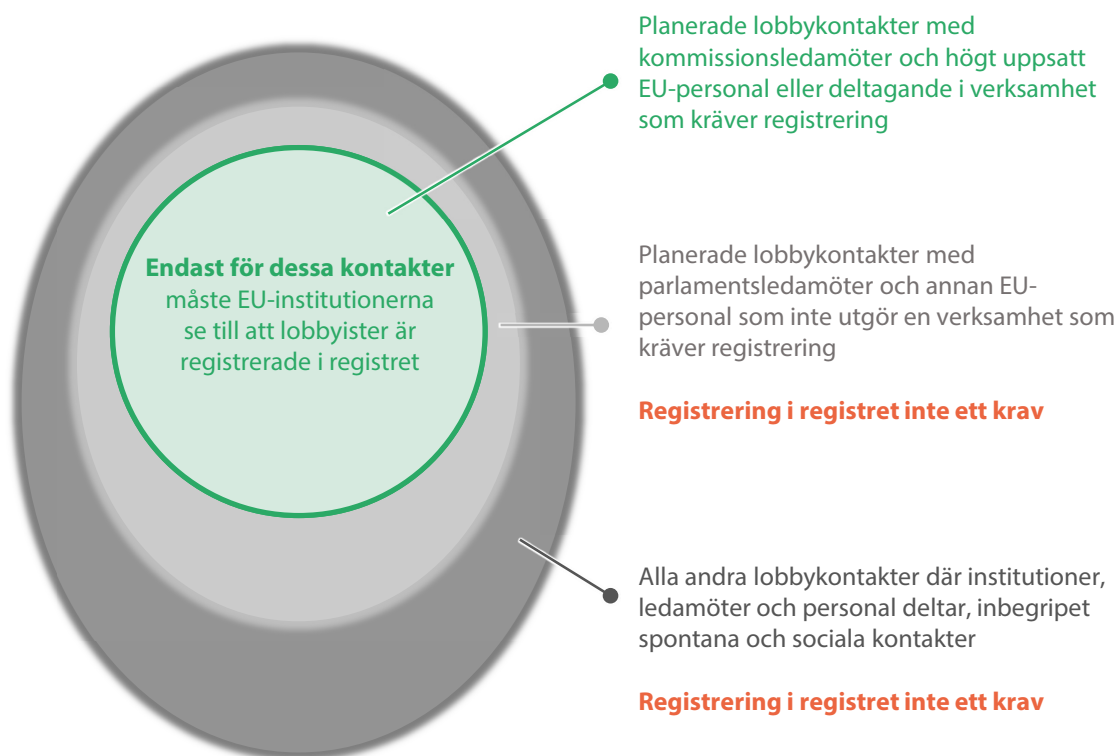
Parlamentet	Rådets generalsekretariat	Kommissionen
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tvärpolitiska grupper och andra inofficiella grupper ✓ Talare i utskottsutfrågningar ✓ För att få passerkort med lång giltighetstid för tillträde 		<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deltagande av vissa kategorier av personer och organisationer i kommissionens expertgrupper: <ul style="list-style-type: none"> — personer (typ B) — organisationer (typ C)
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Deltagande i anordnandet av och/eller deltagande som aktiv gäst i evenemang som anordnas av parlamentet i dess lokaler (sedan den 12 juli 2023) 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Tematiska genomgångar och deltagande som föredragshållare vid offentliga evenemang som anordnas av generalsekretariatet 	

Källa: Revisionsrätten, på grundval av kommissionens beslut [C\(2016\) 3301](#) om övergripande regler för expertgrupper, [Europaparlamentets arbetsordning från 2019](#), artiklarna 35 och 35a i [Europaparlamentets uppdaterade arbetsordning från 2023](#), [Europaparlamentets presidiums beslut av den 12 juni 2023](#) och artiklarna 4 och 5 i rådets beslut [\(EU\) 2021/929](#).

38 Under vårt granskningsarbete konstaterade vi att en icke-statlig organisation, som identifierats i Qatargate, inte var registrerad i registret men att den hade varit med och anordnat en konferens med parlamentsavdelningar i parlamentets lokaler i juni 2022. Vid den tidpunkten innehöll inte parlamentets regler något krav på registrering i registret som en förutsättning för sådan verksamhet. Detta åtgärdades dock genom uppdateringen av parlamentets regler som trädde i kraft i juli 2023.

39 Kommissionen ställer registrering i registret som villkor endast för deltagande av vissa kategorier av personer och organisationer i kommissionens expertgrupper. Men den kräver inte registrering i registret för någon annan av de lobbyverksamheter som beskrivs i artikel 3 i det interinstitutionella avtalet från 2021. Detta innebär att lobbyister kan vara involverade i verksamhet som att anordna eller delta i konferenser, evenemang, utfrågningar eller informationskampanjer tillsammans med kommissionen utan att vara registrerade i registret. I figur 4 sammanfattas omfattningen av genomförandet i praktiken av villkorlighetsprincipen i det interinstitutionella avtalet från 2021.

Figur 4 – Sammanfattning av omfattningen av genomförandet i praktiken av villkorlighetsprincipen i det interinstitutionella avtalet från 2021¹



¹ Storleken på figurens olika delar tjänar endast som illustration och avspeglar inte de faktiska proportionerna eller relativa storlekarna.

40 De begränsade kraven på registrering i registret i praktiken, och de olika tillvägagångssätten vid de tre institutionerna, innebär att lobbyister som inte är registrerade i registret inte hindras från att genomföra en rad möten och annan lobbyverksamhet med ledamöter eller personal vid institutionerna.

Institutionerna vidtar kompletterande åtgärder för att öka öppenheten och uppmuntra registrering

41 I [det interinstitutionella avtalet från 2021](#) anges att varje undertecknande institution kan vidta kompletterande åtgärder för öppenhet vid sidan av sina villkorade åtgärder ”för att uppmuntra registrering och stärka den gemensamma ram[en]”.

42 Vi bedömde de kompletterande åtgärder för öppenhet som institutionerna hade genomfört på följande två huvudsakliga områden:

- Offentliggörande av information om möten och lobbyverksamhet där ledamöter och personal deltagit efter det att de ägt rum.
- Åtgärder som utgör incitament för lobbyister att registrera sig i registret.

Offentliggörande av information om möten och annan lobbyverksamhet

43 Vi kartlade reglerna och rekommendationerna om offentliggörande av information om möten och annan verksamhet vid var och en av de tre undertecknande institutionerna samt bedömde deras omfattning och genomförande. Vid tidpunkten för vår revision var utskottsordförande, föredragande och skuggföredragande vid parlamentet skyldiga att offentliggöra information på nätet om alla planerade möten med lobbyister senast före de relevanta omröstningarna i utskott och plenum³⁰. Genom parlamentets uppdatering av arbetsordningen av den 13 september 2023, som trädde i kraft den 1 november 2023, är alla parlamentsledamöter och deras parlamentsassistenter skyldiga att offentliggöra information om alla planerade möten med lobbyister som omfattas av öppenhetsregistret³¹.

³⁰ Europaparlamentets arbetsordning från 2019.

³¹ Europaparlamentets beslut 2023/2095(REG), ändring 13, Europaparlamentets arbetsordning, bilaga I – artikel 5a (ny).

44 Information om dessa möten finns inte på öppenhetsregistrets webbplats utan på parlamentsledamöternas många individuella webbsidor som finns tillgängliga på parlamentets webbplats. Möten med koppling till specifika parlamentariska förfaranden förtecknas också under det aktuella förfarandet i lagstiftningsobservatoriet, under "Transparency". Information om lobbyisters deltagande i verksamhet som tvärpolitiska grupper, utskottsutfrågningar eller evenemang som parlamentet anordnar i sina lokaler offentliggörs inte heller på registrets webbplats.

45 Vid rådet finns det inga krav för någon, inte heller för högt uppsatt personal, att offentliggöra information om möten med lobbyister. Men efter medlemsstaternas åtagande att villkora möten mellan deras ständiga representanter och ställföreträdande ständiga representanter vid EU och lobbyister med registrering i registret (se punkt **10**), offentliggörs information om dessa möten.

46 Vid kommissionen måste alla kommissionsledamöter och generaldirektörer (inklusive generalsekreteraren) offentliggöra, på sina respektive webbsidor, alla kontakter och möten som de har i tjänsten med organisationer eller egenföretagare³². Detta sker i praktiken, och den information som lämnas på kommissionens webbsidor finns också på öppenhetsregistrets webbplats. Om en lobbyist deltar i kommissionens expertgrupper och offentliga samråd, offentliggörs även den informationen på öppenhetsregistrets webbplats.

Åtgärder för att uppmuntra registrering

47 Två av de tre undertecknande institutionerna vidtar relevanta kompletterande åtgärder för öppenhet i syfte att uppmuntra lobbyister att registrera sig i registret genom att tillhandahålla registrerade information, så snart den är tillgänglig, om utvecklingen på områden som de har uttryckt ett intresse för. Detta sker via e-postmeddelanden.

³² Kommissionens beslut [2014/838/EU, Euratom](#), [2014/839/EU, Euratom](#) och [2018/C 65/06](#).

48 Parlamentet underrättar registrerade om parlamentsutskottens verksamhet³³. Kommissionen underrättar registrerade om sina offentliga samråd och färdplaner³⁴. Rådet vidtar för närvarande inga sådana åtgärder.

Arbetsformerna vid öppenhetsregistrets sekretariat leder till utmaningar när det gäller samordning och uppgiftskvalitet

49 Genom det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) formaliserades en styrningsstruktur i två delar med ett sekretariat som rapporterar till en styrelse³⁵, se punkt [06](#). Styrelsen övervakar det övergripande genomförandet av det interinstitutionella avtalet och sammanträder minst en gång om året. Den fastställer årliga prioriteringar och budgetberäkningar, antar årsrapporter som utarbetats av sekretariatet och utfärdar instruktioner om särskild verksamhet till sekretariatet.

50 Det interinstitutionella avtalet från 2021 inrättade sekretariatet som en gemensam operativ struktur med uppgift att hantera registrets funktionssätt. Avtalet anger att sekretariatet ska bestå av de enhetschefer, eller motsvarande, som är ansvariga för öppenhetsfrågor vid varje undertecknande institution och deras respektive personal³⁶. Till dess uppgifter hör att fastställa riktlinjer för registrering i registret, tillhandahålla en hjälpcentral och anordna kommunikations- och andra informationskampanjer³⁷. Sekretariatet utarbetar utkast till den årsrapport som styrelsen antar. Det ansvarar för den dagliga förvaltningen av öppenhetsregistret, inbegripet utveckling och underhåll av registrets webbplats. Vi bedömde huruvida sekretariatets arbetsformer är anpassade till dess ansvar att se till att uppgifterna om lobbyverksamhet i registret håller optimal kvalitet.

³³ [Presidiets beslut av den 4 juli 2016](#).

³⁴ Kapitel VII *Guidelines on Stakeholder Consultation*, Europeiska kommissionens riktlinjer för bättre lagstiftning (SWD(2017) 350).

³⁵ Styrelsens första sammanträde [den 24 september 2021](#).

³⁶ Artikel 8.1 i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

³⁷ *Ibidem*, artikel 8.3.

Som gemensam operativ struktur kräver sekretariatet betydande samordning

51 Genom det interinstitutionella avtalet från 2021 åtog sig de undertecknande institutionerna att organisera sekretariatet som en gemensam operativ struktur. En enhetschef från en undertecknande institution utses till "samordnare" för en period på ett år som kan förnyas³⁸, och sekretariatet fattar beslut med enhällighet bland de tre enhetscheferna.

52 Sekretariatets uppgifter fastställs i det interinstitutionella avtalet, men institutionerna har inte formaliserat hur det dagliga arbetet ska fördelas mellan dem. Det finns inget särskilt team som avdelats till sekretariatet eller någon fastslagen arbetsordning som anger hur de tre institutionerna ska arbeta tillsammans.

53 Sekretariatets uppgifter fördelas mellan de tre institutionerna utifrån ett antal kriterier, såsom uppgifternas innehåll och relevans för institutionen. De tre institutionerna har kommit överens om att behandla nya ansökningar enligt ett roterande system (sex dagar för rådet, elva till tolv dagar för parlamentet och elva till tolv dagar för kommissionen). När det gäller andra uppgifter, till exempel löpande kontroller av kvaliteten på uppgifter i registret och behandlingen av klagomål, beror arbetsfördelningen också på personaltillgängligheten vid de tre institutionerna. Kommissionen är värd för registrets webbplats och tillhandahåller it-stöd.

54 För 2022³⁹ uppskattade sekretariatet att motsvarande tio heltidsanställda hade arbetat med dess uppgifter. I denna personalresurs ingick en del av arbetstiden för de tre enhetscheferna vid de tre institutionerna och för personalen vid deras enheter.

55 Det faktum att dessa arrangemang inte har formaliserats innebär att samordningsmekanismer behövs. Eftersom det inte förekommer någon delegering av befogenheter från enhetscheferna till teamen, måste alla beslut fattas gemensamt av alla tre enhetscheferna från de tre institutionerna. De har haft möten i genomsnitt en gång i månaden för att diskutera och fatta beslut i frågor som uppstått i samband med den dagliga förvaltningen (enskilda klagomål, fördelning av kontroller av uppgiftskvaliteten etc.). Mellan mötena kan enhetscheferna gemensamt fatta beslut genom ett skriftligt förfarande.

³⁸ Ibidem, artikel 8.2.

³⁹ Årsrapport om hur öppenhetsregistret fungerar 2022.

56 För att uppfylla kraven i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) har sekretariatet offentliggjort en ny [förlaga till registreringsformulär](#) och [riktlinjer för sökande och registrerade](#). Alla ansökningar om registrering kontrolleras nu mot kriterier för rätten att införas i registret. Alla lobbyister som redan var registrerade måste uppdatera sin information med hjälp av det nya formuläret senast den 30 april 2022. Merparten av dessa registrerade (11 200 eller 87 %) hade gjort det fram till det datumet. Att kontrollera alla sådana ändrade registreringar ingår i sekretariatets arbetsuppgifter. Detta ledde till en ökning av sekretariatets verksamhet 2022, särskilt när det gällde förfrågningar till hjälpcentralen, se [tabell 4](#).

Tabell 4 – Antal förfrågningar till sekretariatets hjälpcentral, 2019–2022

	2019	2020	2021	2022
Förfrågningar till hjälpcentralen	1 027	1 117	1 255	2 056

Källa: Revisionsrätten, på grundval av [årsrapporterna om hur öppenhetsregistret fungerar för 2019–2022](#).

57 Före det interinstitutionella avtalet från 2021 fördes korrespondens med registrerade via separata funktionsbrevlådor vid parlamentet och kommissionen. Sedan det interinstitutionella avtalet från 2021 trädde i kraft har korrespondens med sökande förts via it-systemet i sekretariatets backoffice (TR-ADMIN), medan korrespondens med registrerade alltjämt förs via de separata funktionsbrevlådorna.

58 På grund av den ökade arbetsinsats som är nödvändig för att föra registret och sekretariatets icke formaliserade arbetsformer krävs ett stort mått av samordning för att säkerställa att information delas som den ska mellan teamen vid de olika institutionerna. Detta ökar risken för att verksamheten blir mindre effektiv.

Uppgiftskvaliteten är inte optimal, men sekretariatets kontroller har förbättrats den senaste tiden

59 Europarådet konstaterar att i system som kräver att lobbyister registrerar sig måste lobbyisterna själva se till att de uppgifter de lämnar är korrekta och aktuella. Europarådet rekommenderar därför att en offentlig myndighet som ansvarar för registret också ska kunna kontrollera uppgifternas korrekthet⁴⁰.

⁴⁰ Europarådet, [Rekommendation CM/Rec\(2017\)2](#) och motivering, princip 8.

60 Enligt uppförandekoden i det interinstitutionella avtalet från 2021 ska de registrerade ”svara för att de uppgifter de lämnar vid registreringen [...] är fullständiga, aktuella, korrekta och inte vilseledande [...]”⁴¹. Sekretariatet ansvarar för att övervaka innehållet i registret, för att uppgifterna i det ska hålla optimal kvalitet.

61 Sekretariatet upprättade ett särskilt it-system, kallat TR-ADMIN, för att göra alla registrets viktigaste delar smidigare, det vill säga ansökningar, kvalitetskontroller, behandling av klagomål och databasen för registrets webbplats. Systemet har uppdaterats regelbundet sedan det först upprättades 2011, och nästa uppdatering är planerad till 2024.

62 Lobbyister måste ansöka online via registrets webbplats om att införas i registret, och sekretariatet tillhandahåller detaljerade [riktlinjer för sökande och registrerade](#). Sökande måste lämna en rad olika uppgifter, se [ruta 4](#).

⁴¹ Punkt f i bilaga I i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#).

Ruta 4

Uppgifter som lobbyister måste lämna när de ansöker om registrering i registret

- Namn och kontaktuppgifter.
- Typ av organisation.
- Allmänt uppdrag, mål och ansvarsområde.
- Särskild verksamhet som omfattas av registret (t.ex. huvudsakliga EU-lagstiftningsförslag eller EU-politik som organisationen är inriktad på och deltagande i EU-strukturer och EU-plattformar).
- Antal personer som deltar i verksamheten.
- Intresseområden, medlemskap och intressen som företräds.
- Finansiell information (t.ex. EU-bidrag).

De uppgifter som krävs har utökats sedan det interinstitutionella avtalet från 2021 trädde i kraft och innefattar nu även följande:

- Intressen som företräds.
- Redovisning av finansiell information enligt vald kategori av intressen som företräds.

Källa: Riktlinjer för öppenhetsregistret för sökande och registrerade, 2021.

63 Sedan 2018 års riktlinjer infördes är de registrerade skyldiga att uppdatera sina uppgifter varje år. It-systemet TR-ADMIN skickar dem automatiska påminnelser via e-post när det är dags för den obligatoriska årliga uppdateringen. Registrerade som inte gör uppdateringen kan först få sin registrering tillfälligt upphävd och därefter, eventuellt, strykas från registret, se [figur 5](#).

Figur 5 – Funktioner för påminnelse, tillfälligt upphävande av registrering och strykning från registret i registrets it-förvaltningssystem



Systemet skickar tre **automatiska e-postpåminnelser** sex månader, fyra veckor och två veckor innan tidsfristen för den obligatoriska årliga uppdateringen löper ut. För registrerade som inte gör uppdateringen **upphävs registreringen tillfälligt efter den sista påminnelsen**. Om de efter den tillfälligt upphävda registreringen inte vidtar några åtgärder, **stryks** de från registret.



Källa: Revisionsrätten, på grundval av sekretariatets dokument.

64 Före det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) fördes lobbyister in i registret så snart som de lämnade in sin ansökan och blev omedelbart synliga på registrets webbplats. Vid tidpunkten för ansökan fastställde inte sekretariatet om de hade rätt att vara införda i registret. Det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) stärkte detta system genom att kräva att sökandes rätt att vara införda i registret skulle fastställas av sekretariatet innan de kunde inkluderas i det. Sekretariatet kontrollerar också löpande alla uppgifter om en delmängd lobbyister som redan är registrerade. I [tabell 5](#) beskrivs de kontroller av uppgifters kvalitet som genomfördes innan det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) trädde i kraft och de kontroller som genomförs sedan det trädde i kraft.

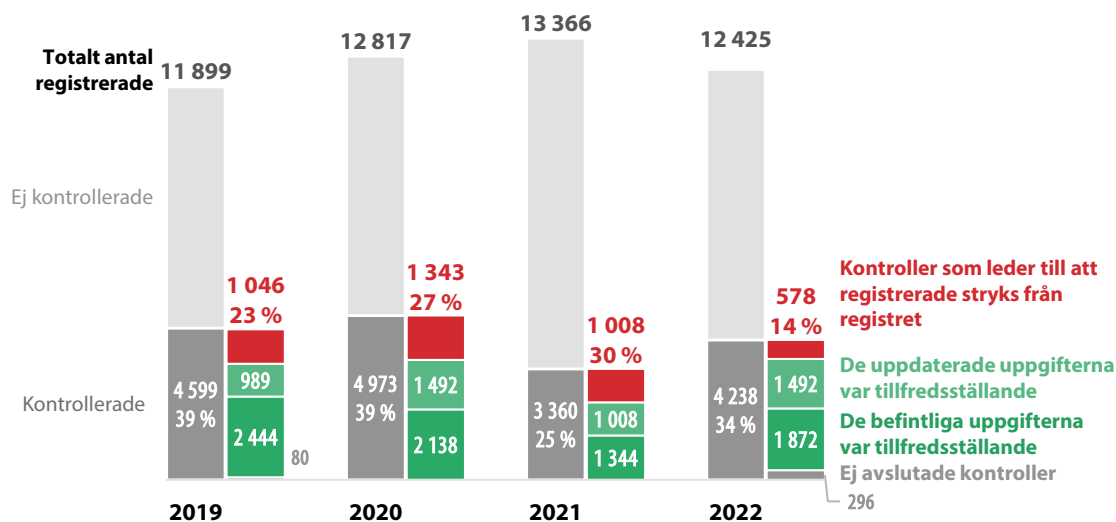
Tabell 5 – Sekretariatets kontroller av uppgiftskvaliteten över tid

	Före avtalet från 2021	Efter avtalet från 2021
Begränsade kontroller vid tidpunkten för ansökan ("kontroll av rätten att införas i registret")	Inga	<p>Sekretariatet anser att sökande har <u>rätt att införas i registret</u> om de</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ inte omfattas av undantagen i det interinstitutionella avtalet från 2021, ○ är verkliga och kontrollerbara, ○ bedriver relevant verksamhet, ○ har förklarat att de följer uppförandekoden (nytt i det interinstitutionella avtalet från 2021). <p>Om sekretariatet under en kontroll av en sökandes rätt att införas i registret anser att de inlämnade uppgifterna på dessa fyra punkter inte är tillfredsställande, kontrolleras också den sökandes alla övriga uppgifter.</p>
Kontroller av den registrerades samtliga uppgifter ("kvalitetskontroller"), såsom visas i ruta 4	<p>Varje år gör sekretariatet följande:</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Riktade kontroller baserade på kriterier som fastställts inom sekretariatet och årliga prioriteringar som fastställts av styrelsen. ○ Ad hoc-kontroller. ○ Kontroller efter ett klagomål. 	

Källa: Revisionsrätten, på grundval av artiklarna 3, 4 och 6.2 samt bilaga I i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#), sekretariatets handbok, Ares (2019)6763329 och sekretariatets interna behandlingsförfaranden, odaterade.

65 Mellan 2019 och 2022 kontrollerade sekretariatet kvaliteten på uppgifterna från i genomsnitt 34 % av de registrerade varje år. Om sekretariatet under en kontroll konstaterade att lobbyisters uppgifter inte var tillfredsställande gavs de möjlighet att uppdatera dem. Under perioden 2019–2021 ledde dessa kontroller till att i genomsnitt 24 % av de registrerade som kontrollerades ströks från registret, eftersom de antingen inte ansågs ha rätt att vara införda i registret eller för att de inte hade uppdaterat sina uppgifter. År 2022, efter det att det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) hade trätt i kraft och nya systematiska kontroller av nya sökande hade införts, sjönk denna andel till 14 %, se [figur 6](#).

Figur 6 – Antal kontrollerade registrerade per år, 2019–2022



Källa: Revisionsrätten, på grundval av årsrapporterna om hur öppenhetsregistret fungerar för 2019–2022.

66 I stället för att kontrollera alla registrerade enligt ett roterande system så att alla registrerade täcks in med några års mellanrum eller göra riskbaserade kontroller byggde sekretariatets kontroller på klagomål som mottogs och genomfördes på ad hoc-basis, beroende på de tillgängliga personalresurserna. Riktade kontroller gjordes utifrån de årliga prioriteringar som fastställts av styrelsen. När sekretariatet beslutade vilka registrerades uppgifter som skulle kontrolleras använde det inte systematiskt den funktion i it-systemet TR-ADMIN som identifierar registrerade vars uppgifter är inkonsekventa, se [figur 7](#).

Figur 7 – Funktioner för automatisk varning och riskbedömning i TR-ADMIN



Varningar

Varningsfunktionen **flaggar** automatiskt **för potentiella problem** med registrerades uppgifter enligt på förhand fastställda regler (t.ex. avsaknad av eller inkonsekvent information om klienter, finanser, resurser etc.).

Problemen är synliga som varningsflikar för både sekretariatet och de registrerade.



Riskpoäng

Systemet **tilldelar registrerade en riskpoäng** baserat på antalet problem med deras uppgifter och hur allvarliga problemen är i enlighet med regler som sekretariatet fastställt på förhand.

Sekretariatet kan extrahera en "rödlista" över registrerade med de högsta riskpoängen och prioritera dem för kvalitetskontroll.

Källa: Revisionsrätten.

67 Vi utförde följande arbete för att bedöma kvaliteten på uppgifterna i öppenhetsregistret:

- o Vi analyserade tillförlitligheten och enhetligheten hos uppgifterna för hela registrets population på 12 653 lobbyister den 5 oktober 2022. Vår analys var inriktad på följande risker: dubbla registreringar, avsaknad av obligatoriska uppgifter, registrerade som redovisade EU-bidrag som är oförenliga med den finansiella informationen i ABAC, felaktiga uppgifter redovisade av registrerade om belopp som använts till lobbyism via mellanhänder och felaktig redovisning av företrädde intressen.
- o Vi extraherade ett riskbaserat urval om 100 registrerade som vi gjorde mer riktade kontroller av. Av dessa var 88 registrerade före ikraftträdandet av det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) och tolv efter. Vi kontrollerade lobbyisternas redovisning av personalresurser och i vilken mån den överensstämde med deras redovisade budget för lobbyverksamhet. Om sekretariatet hade gjort kontroller före den 12 januari 2023 (vilket gällde 97 av de 100 registrerade i vårt urval) bedömde vi sekretariatets kontroller och dokumentationen av dem. För hela urvalet om 100 registrerade kontrollerade vi om registreringskraven hade följts.

Problem som identifierats med uppgiftskvaliteten och verifieringskedjan

68 Vid vår granskning av hela populationen av registrerade i öppenhetsregistret identifierade vi följande problem som tyder på problem med uppgiftskvaliteten:

- o Registrets [riktlinjer för sökande och registrerade](#) (1 september 2021) anger att principen om att bara registrera sig en gång gäller. Vi fann emellertid fem fall där lobbyister hade registrerat sig mer än en gång, vilket sekretariatet senare korrigerade.
- o Obligatoriska uppgifter saknades: vi identifierade 27 fall där uppgifter om årliga kostnader för lobbyverksamheten saknades och 25 fall där det inte fanns några uppgifter om företrädde intressen, trots att det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) gjorde det obligatoriskt att lämna sådana uppgifter. Alla lobbyister som var registrerade innan det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) trädde i kraft var skyldiga att ändra sina uppgifter i enlighet med de nya informationskraven senast den 30 april 2022⁴².

⁴² Årsrapport om hur öppenhetsregistret fungerar 2022.

- Uppgifter om EU-bidrag som lobbyister hade redovisat i registret överensstämde inte med uppgifterna i kommissionens redovisningssystem: för det senast avslutade räkenskapsåret (2021) kunde vi jämföra 135 fall. Uppgifterna stämde överens i endast sex fall.
- Lobbyister som agerade mellanhänder hade inte alltid lämnat de särskilda uppgifter som krävs om sina klienters identitet och vilka belopp de hade mottagit från dem: av 661 mellanhänder i registret hade 20 inte lämnat uppgifter i enlighet med riktlinjerna för det senast avslutade räkenskapsåret, medan 27 inte hade gjort det för det innevarande räkenskapsåret. Vi konstaterade också att 16 mellanhänder som hade bildats mer än tre år före registreringen själva hade uppgett att de var nybildade och att de därför inte hade redovisat uppgifter för det senast avslutade räkenskapsåret när de registrerade sig.

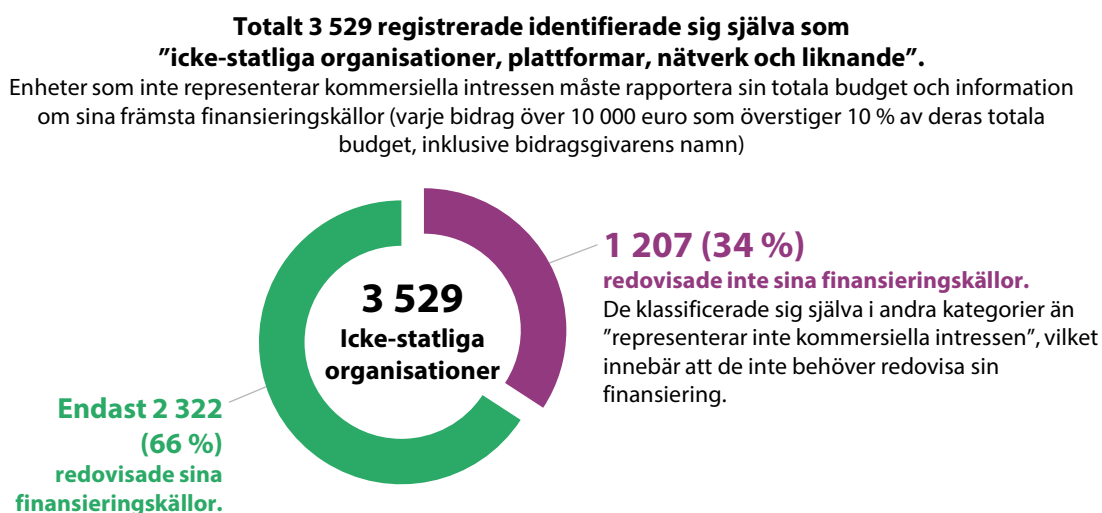
69 Enligt OECD:s principer bör redovisningskraven öka transparensen genom att identifiera de parter som har ett direkt intresse i resultatet av lobbyverksamheten och deras budget för påverkansarbetet⁴³. Enligt det [interinstitutionella avtalet från 2014](#) måste alla registrerade lämna en uppskattning av sina årliga kostnader för lobbyverksamheten. Sedan det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) trädde i kraft har olika kategorier av intressen som företräds gett upphov till olika typer av redovisning av finansiell information, se [bilaga II](#) för närmare uppgifter. Sekretariatet ger lobbyister vissa förklaringar och viss praktisk vägledning om vilka kategorier de ska välja när de redovisar sina uppgifter samt ett antal exempel. Men lobbyisterna kan välja att redovisa sina uppgifter i vilken kategori som helst, oavsett vilken rättslig form de har. I [bilaga III](#) redogörs för komplexiteten hos de olika kraven på redovisning av finansiell information för varje typ av registrerad.

70 Genom vår analys av populationen i registret konstaterade vi att det fanns en risk för att registrerade som finansieras av en tredje part (t.ex. icke-statliga organisationer) kan undvika att redovisa finansiell information om detta genom att ange att de endast företräder sina egna intressen eller sina medlemmars kollektiva intressen. Omkring en tredjedel av dem som hade uppgett sig vara ”icke-statliga organisationer, plattformar, nätverk och liknande” (1 207 av totalt 3 529 registrerade) lämnade sådana upplysningar, det vill säga att de företrädde sina egna intressen eller sina medlemmars kollektiva intressen, och redovisade därför inte ekonomiskt stöd och finansiering som de hade fått, se [figur 8](#). När det gäller registrerade som registrerats före det interinstitutionella avtalet från 2021 fann vi inga bevis för att sekretariatet

⁴³ *Recommendation of the Council Principles for transparency and Integrity in Lobbying*, OECD/LEGAL/0379, princip 5.

systematiskt kontrollerade icke-statliga organisationers egna redovisningar om vilka intressen de företräder, som avgör vilken finansiell information de ska redovisa. Enligt det interinstitutionella avtalet från 2021 ska alla nya redovisningar kontrolleras.

Figur 8 – Icke-statliga organisationers redovisningar av sina finansieringskällor



Källa: Revisionsrätten.

71 Verifieringskedjan för sekretariatets kontroller är bristfällig, och det är problem med uppgifternas kvalitet. Vid vår analys av ett riskbaserat urval om 100 registrerade identifierade vi följande problem med kvaliteten på sekretariatets kontroller:

- **Bristfällig verifieringskedja.** Även om sekretariatet registrerar när kontroller har gjorts, registreras närmare uppgifter endast om problem konstateras. Av de 97 sekretariatskontroller som vi granskade innehöll 49 närmare uppgifter om de gjorda kontrollerna.
- **Problem med uppgifternas kvalitet.** I tre av sekretariatets kontroller identifierade vi problem med kvaliteten på de registrerades uppgifter, närmare bestämt underlåtenhet att redovisa finansiell och annan information om klienter, otillräckligt detaljerade beskrivningar av intressen och bristande överensstämmelse mellan budgeten för lobbyverksamheten och personalresurserna.

Öppenhetsregistrets webbplats har betydande begränsningar när det gäller fullständighet och användarvänlighet

72 OECD:s [princip 5](#) anger att redovisningen av lobbyverksamhet bör ge tillräckligt med relevant information om nyckelaspekter av lobbyverksamheten för att möjliggöra offentlig granskning. I skäl 5 i det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) anges att öppenhet avseende intressebevakning är viktig för att allmänheten ska kunna följa företrädare för intressegruppers verksamhet och vara medveten om deras potentiella inflytande. En välfungerande och aktuell webbplats är också viktig för att ledamöter och personal vid institutionerna ska kunna kontrollera om lobbyister är registrerade innan de håller möte med dem. Öppenhetsregistrets webbplats innehåller uppgifter som lobbyisterna har lämnat, se [ruta 4](#), och en del av dem är sökbara.

73 Vi bedömde vilken typ av uppgifter om lobbyister som finns tillgängliga på öppenhetsregistrets webbplats, om uppgifterna var sökbara, i vilken mån det går att jämföra lobbyister och hur användarvänlig webbplatsen är. Som jämförelse tittade vi även på de webbplatser i medlemsstater och hos utvalda icke-statliga organisationer som innehåller information om nyckelaspekter av lobbyverksamhet, se [ruta 5](#).

Ruta 5

Webbplatser med information om lobbyverksamhet

Tyska lobbyregistrets webbplats

I det [tyska lobbyregistret](#) är uppgifter åtkomliga i ett användarvänligt format, finns statistisk information och går det att filtrera och söka uppgifter i flera kategorier.

Webbplats om EU-lobbyister som drivs av en icke-statlig organisation

Denna nätbaserade, interaktiva [databas](#) som drivs av en icke-statlig organisation samlar in, harmoniserar och presenterar information som extraherats från öppenhetsregistrets, kommissionens generaldirektörers och parlamentets webbplatser samt EU:s portal för öppna data. Användare kan söka i, filtrera och sortera denna information på ett användarvänligt sätt med hjälp av interaktiva resultattavlor.

74 Vi konstaterade att öppenhetsregistrets webbplats innehåller den allra senaste detaljerade informationen som lobbyister lämnat, men det finns begränsningar.

- Informationen om lobbyisters möten omfattar endast möten med kommissionsledamöter och generaldirektörer vid kommissionen. Det finns ingen information om lobbyisters möten med personal vid rådet eller med ledamöter av eller personal vid Europaparlamentet. När det gäller parlamentet offentliggörs en del sådan information på dess egen webbplats eller på enskilda parlamentsledamöters webbsidor. Enligt sekretariatet håller parlamentet för närvarande på att ta fram ett verktyg för offentliggörande av möten som är tänkt att kopplas till öppenhetsregistret. Den nuvarande sökfunktionen när det gäller lobbyister bygger på begränsade kriterier och omfattar endast vissa kategorier. Det går inte att söka specifik information om lobbyister som vissa ledamöter eller viss personal har haft möten med. Det går bara att se information om en registrerad i registret åt gången, och sökresultat kan endast ordnas efter lobbyistens namn, registreringskategori, registreringsdatum och land som huvudkontoret ligger i. Resultaten kan inte rangordnas efter andra relevanta kriterier, såsom lobbyister med störst budget, EU-bidragsbelopp som mottagits, lobbyresurser eller antal möten.
- Webbplatsens användarvänlighet är för närvarande inte optimal. Användargränssnittet är begränsat till enkla sök- och filtreringsformulär. Den tillhandahåller inte aggregerad information om lobbyister och deras verksamhet på ett sätt som gör det möjligt för användarna att få fram de tillgängliga uppgifterna. Vidare används inte vanliga tekniker för att presentera uppgifter online, till exempel dynamiskt länkade interaktiva resultattavlor.
- När det gällde lobbyister som hade strukits från registret eller vars registrering tillfälligt hade upphävts var informationen om deras tidigare lobbyverksamhet varken synlig under det tillfälliga upphävandet eller när de hade registrerat sig igen. Informationen om lobbyister vars registrering tillfälligt upphävts har funnits tillgänglig på en särskild sida sedan i mars 2023, se [ruta 6](#).

Ruta 6

Förlusten av historisk information om lobbyister minskar öppenheten

En lobbyist i vårt urval ströks från registret i maj 2020 eftersom den inte hade gjort den obligatoriska årliga uppdateringen. Lobbyisten registrerade sig igen i juni 2020, men sekretariatet gav den ett nytt id-nummer. Informationen om alla lobbyistens verksamheter före maj 2020 kopplad till det gamla id-numret fanns inte längre tillgänglig på registrets offentliga webbplats. Denna förlust av historisk information om lobbyister minskar öppenheten.

Vi upptäckte också ett fall där registreringen av en lobbyist som var inblandad i Qatargate tillfälligt upphävdes i december 2022. Under perioden då registreringen var tillfälligt upphävd var informationen om lobbyistens verksamhet, budgetar och möten inte synlig på den offentliga webbplatsen fram till i mars 2023, då information om tillfälligt upphävda registreringar började redovisas.

Slutsatser och rekommendationer

75 Vi drar slutsatsen att EU:s öppenhetsregister innehåller relevant information som gör att medborgarna kan följa lobbyverksamhet, men brister och luckor minskar insynen i lobbyverksamhet som bedrivs vid de tre undertecknande institutionerna.

76 Det interinstitutionella avtalet om ett öppenhetsregister från 2021 följer på det hela taget internationella principer. Det finns en tydlig ram och en centraliserad registreringspunkt för lobbyister som vill få tillgång till information om eller påverka utvecklingen av EU:s politik, beslut eller lagstiftning. Det interinstitutionella avtalet från 2021 innehåller bestämmelser om rätten för sökande att införas i registret och krav på att lobbyister ska följa en gemensam uppförandekod. Vi konstaterade dock att efterlevnadsåtgärderna för att se till att lobbyister följer registrerings- och informationskraven är begränsade. Det interinstitutionella avtalet från 2021 är inte en lagstiftningsakt och kan därför inte användas för att fastställa påföljder för lobbyister, men de kan strykas från registret i vissa fall (se punkterna [22–26](#)).

77 Genom det interinstitutionella avtalet från 2021 infördes villkorlighetsprincipen. Enligt den förväntas ledamöter eller personal vid de undertecknande institutionerna endast samverka med registrerade lobbyister. I praktiken tillämpar institutionerna denna princip på olika sätt. Detta har lett till olika tillvägagångssätt, bland annat när det gäller vad som utgör ett "möte", och "möte med vem", för när registrering av lobbyister i öppenhetsregistret ska vara en förutsättning för att delta i möten eller annan verksamhet. Endast lobbymöten med de högsta beslutsfattarna vid rådets generalsekretariat och kommissionen omfattas av denna förutsättning. Parlamentet tillämpar inte denna förutsättning på enskilda möten med ledamöter och personal med undantag för vissa möten i samband med evenemang och aktiviteter (t.ex. utskottsutfrågningar) (se punkterna [27–40](#)).

Rekommendation 1 – Stärk och harmonisera genomförandet av öppenhetsregistrets ram

De undertecknande institutionerna bör stärka och harmonisera den befintliga ramen, antingen genom den kommande översynen av det interinstitutionella avtalet eller genom sina genomförandebeslut genom att

- a) fastställa en gemensam definition av vad som utgör ett ”möte” som täcker in alla planerade utbyten med lobbyister,
- b) precisera att åtminstone den högsta ledningen med ansvar för politikutformning och beslutsfattande (direktörer och högre) endast ska hålla möten med registrerade lobbyister.

Måldatum för genomförande: juli 2025.

78 De tre undertecknande institutionerna har tagit olika steg för att öka öppenheten och uppmuntra registrering med hjälp av kompletterande åtgärder. Detta har lett till att information om möten och verksamheter med registrerade lobbyister offentliggörs i större utsträckning. Men sådan information offentliggörs inte systematiskt. Det går inte att kräva registrering i öppenhetsregistret före spontana möten, men lobbykontakter av detta slag kan också syfta till att påverka politiken och täcks inte av öppenhetsregistrets ram. (se punkterna [41–46](#)).

Rekommendation 2 – Offentliggör information om oplanerade möten med lobbyister

De undertecknande institutionerna bör offentliggöra information om oplanerade möten där lobbyverksamhet har bedrivits.

Måldatum för genomförande: juli 2025.

79 Öppenhetsregistrets sekretariat är en gemensam operativ struktur som inrättats för att hantera registrets funktionssätt. Sekretariatets arbetsformer är inte formaliserade, och dess gemensamma struktur gör att betydande samordning krävs. Sekretariatet har ingen arbetsordning som anger hur de tre institutionerna ska arbeta tillsammans för att samordna sitt arbete med uppgifter som till exempel fördelning av arbetsbördan mellan institutionernas personal eller överlämning av ärenden. Detta ökar risken för att verksamheten blir mindre effektiv. (se punkterna [49–58](#)).

80 Sekretariatet kontrollerar kvaliteten på de registrerades uppgifter antingen vid tidpunkten för ansökan, efter klagomål eller på ad hoc-basis. Detta innebär att det efter registreringen endast är vissa av de registrerade som kontrolleras för att säkerställa att deras uppgifter är aktuella och uppfyller eventuella nya krav. Sekretariatets it-system flaggar för risker avseende uppgiftskvaliteten när det gäller specifika registrerade, men dessa risker följs inte upp systematiskt. Vi identifierade problem med uppgiftskvaliteten, såsom dubbla registreringar, inkonsekventa eller ofullständiga finansiella uppgifter och avsaknad av obligatoriska uppgifter. Vi konstaterade också att kontroller inte hade dokumenterats tillräckligt. Vi konstaterade att sekretariatets kontroller nyligen hade förbättrats (se punkterna [59–68](#)).

81 Det finns en risk för att icke-statliga organisationer som finansieras av tredje parter kan undvika att redovisa information om sina finansieringskällor genom att ange att de endast företräder sina egna intressen eller sina medlemmars kollektiva intressen. Detta beror på att uppgifterna om vilken intressekategori de registrerade företräder bygger på deras egen redovisning. Det finns vissa anvisningar för registrerade om detta, men vi fann inga bevis för att sekretariatet systematiskt kontrollerar dessa redovisningar (se punkterna [69–71](#)).

Rekommendation 3 – Förbättra kontrollerna av uppgiftskvaliteten

För att förbättra kvaliteten på uppgifterna i öppenhetsregistret bör sekretariatet

- a) planera regelbundna kontroller av uppgiftskvaliteten, så att alla registrerade kontrolleras minst en gång under en treårsperiod, och systematiskt kontrollera registrerade beträffande vilka risker har identifierats vid automatiska kontroller,
- b) kontrollera fullständigheten och korrektheten hos finansiella uppgifter om EU-bidrag (t.ex. korskontroller mot kommissionens redovisningssystem),
- c) tillhandahålla tydlig vägledning och systematiskt kontrollera giltigheten hos företrädda intressen som redovisas av samtliga sökande och registrerade,
- d) dokumentera alla kontroller av uppgiftskvaliteten i sina it-system, även kontroller där inga problem identifieras.

Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.

82 Redovisningen av lobbyverksamhet syftar till att ge tillräcklig och relevant information om nyckelaspekter av lobbyverksamheten för att möjliggöra offentlig granskning. Men [öppenhetsregistrets offentliga webbplats har betydande begränsningar](#) härvidlag. Vissa viktiga uppgifter, till exempel om möten med ledamöter av eller personal vid Europaparlamentet och historiska uppgifter om enheter som registrerats på nytt, finns inte tillgängliga. Webbplatsen tillhandahåller inte heller aggregerade uppgifter om lobbyister och deras verksamhet på ett användarvänligt, interaktivt sätt (se punkterna [72–74](#)).

Rekommendation 4 – Förbättra användarvänligheten och relevansen hos öppenhetsregistrets offentliga webbplats

Sekretariatet bör förbättra relevansen och användarvänligheten hos öppenhetsregistrets offentliga webbplats genom att

- a) tillhandahålla aggregerad information om lobbyister och deras verksamhet på interaktiva resultattavlor, så att användare kan analysera och jämföra de uppgifter som finns tillgängliga från olika källor,
- b) integrera och koppla samman information om lobbyister i öppenhetsregistret med offentliggjord information om deras lobbyverksamhet, inbegripet möten med ledamöter och personal vid institutionerna (inklusive ledamöter av Europaparlamentet),
- c) tillgängliggöra all historisk information om lobbyister som har strukits från öppenhetsregistret eller vars registrering tillfälligt har upphävts, inbegripet deras lobbymöten.

Måldatum för genomförande: Slutet av 2025.



Denna rapport antogs av revisionsrättens avdelning V, med ledamoten Jan Gregor som ordförande, vid dess sammanträde i Luxemburg den 27 februari 2024.

För revisionsrätten

Tony Murphy
ordförande

Bilagor

Bilaga I – Definitioner av lobbyism

Källa	Definition av lobbyism
<p>Historisk definition</p> 	<p>I Oxford English Dictionary nämns en betydelse hos substantivet "lobby", belagd sedan åtminstone 1640, som en plats där lagstiftare och medlemmar av allmänheten kan mötas och diskutera frågor.</p>
<p>Akademisk litteratur</p> 	<p>I akademisk litteratur definieras lobbyverksamhet som en samordnad insats för att påverka utformningen av politik och beslutsfattandet i syfte att uppnå ett visst resultat från offentliga myndigheter och valda företrädare, vanligtvis utförd av organiserade grupper eller enskilda personer med särskilda intressen (<i>Regulating lobbying: A global comparison</i>, Chari m.fl. 2019).</p>
<p>PR-specialister</p> 	<p>En definition av "lobbyverksamhet" som Irlands PR-institut (Public Relations Institute of Ireland) har fastställt är särskilda insatser för att påverka offentligt beslutsfattande genom att antingen kräva politisk förändring eller försöka förhindra en sådan förändring. Den består av framställningar till offentliga befattningshavare om någon aspekt av politiken, eller någon åtgärd för att genomföra politiken, eller något ärende som behandlas eller som sannolikt kommer att behandlas av ett offentligt organ.</p>
<p>Europarådet</p> 	<p>Enligt Europarådet avses med lobbyverksamhet i regel en samordnad insats för att påverka utformningen av politik och beslutsfattandet i syfte att uppnå ett visst resultat från offentliga myndigheter och valda företrädare. I vidare bemärkelse kan termen avse offentliga åtgärder (såsom demonstrationer) eller verksamhet i "allmänhetens intresse" som bedrivs av olika institutioner (sammanslutningar, konsultfirmor, intressegrupper, tankesmedjor, icke-statliga organisationer, advokater etc.). I snävare bemärkelse kan termen avse företagssektorns skydd av ekonomiska intressen (företagslobbying) som står i proportion till dess betydelse på den nationella eller globala arenan.</p>
<p>OECD</p>	<p>Enligt OECD är lobbyverksamhet en naturlig del av den demokratiska processen. Genom att dela med sig av sakkunskap, informera om legitima behov och ge belägg för politiska problem och hur de bör hanteras kan olika intressegrupper ge regeringar värdefulla insikter och uppgifter som den offentliga politiken kan baseras på. Information från en mängd olika intressen och intressenter hjälper beslutsfattare att förstå alternativ och avvägningar och kan i slutändan leda till bättre politik.</p>

Bilaga II – Olika krav när det gäller redovisning av finansiell information

Typ av företrädare för intressegrupper:

- (A) Främjar sina egna intressen eller sina medlemmars intressen
- (B) Främjar klienters intressen (mellanhänder)
- (C) Representerar inte kommersiella intressen

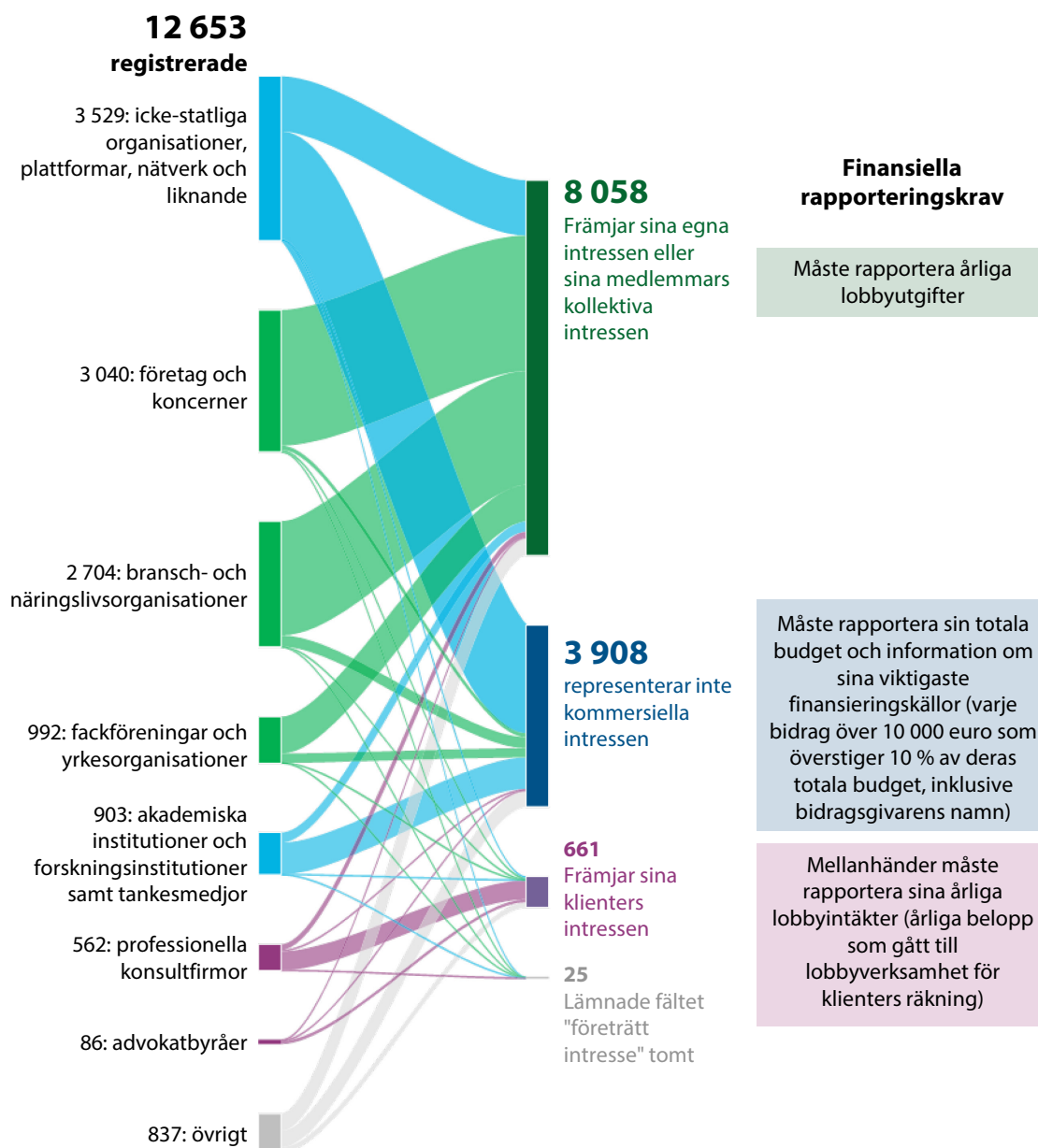
Finansiella uppgifter och finansiell information som alla sökande eller registrerade måste lämna			(A)	(B)	(C)
Nybildad enhet (ja/nej)			✓	✓	✓
Det senaste räkenskapsåret			✓	✓	✓
När det avslutade året började och slutade			✓	✓	✓
Uppskattade årliga kostnader för verksamhet som omfattas av öppenhetsregistret			✓	✗	✗
Uppskattad total årlig intäkt			✗	✓	✗
Total budget			✗	✗	✓
Kompletterande information			✓	✓	✓
Anlitade mellanhänder för att bedriva omfattad verksamhet för dess räkning	Det senaste avslutade räkenskapsåret	Mellanhandens namn, representationskostnader	✓	✗	✗
	Det innevarande räkenskapsåret	Mellanhandens namn, representationskostnader	✓	✗	✗
Relevanta klienter för vilkas räkning den sökande hade deltagit i intressebevakning vid EU:s institutioner	Det senaste avslutade räkenskapsåret	Fullständig förteckning över klienter med uppgifter om a) deras fullständiga namn (inga akronymer, inga generella beteckningar), b) intäkt, c) EU-lagstiftningsförslag, EU-politik eller EU-initiativ som är föremål för den omfattade verksamheten för denna specifika klients räkning (motsvarande uppgifterna under rubrik 9 i registreringsformuläret)	✗	✓	✗
	Det innevarande räkenskapsåret	Klientens namn	✗	✓	✗
Finansiering	För varje bidrag som överstiger 10 % av den totala budgeten OCH 10 000 euro	Finansieringskälla för varje kategori (EU-finansiering och EU-bidrag, offentlig finansiering, icke-EU-bidrag, donationer och medlemsbidrag) Bidragsgivarens namn, belopp, finansieringskälla	✗	✗	✓
Bidrag som bidrar till den sökandes/ registrerades verksamhetskostnader	Det senaste avslutade räkenskapsåret	Källa, belopp, totalt belopp för EU-bidrag	✓	✓	✓
	Det innevarande räkenskapsåret (ja/nej)	Källa, belopp, totalt belopp för EU-bidrag	✓	✓	✓

✓ Krav

✗ Inget krav

Källa: Det interinstitutionella avtalet från 2021 och Riktlinjer för sökande och registrerade.

Bilaga III – Typer av registrerade och redovisade intressen som företräds



Källa: Revisionsrätten, på grundval av det [interinstitutionella avtalet från 2021](#) och öppenhetsregistret.

Förkortningar

ABAC: system för periodiserad redovisning.

EUTR: EU:s öppenhetsregister.

IIA: interinstitutionellt avtal.

OECD: Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling.

TR-ADMIN: it-system i öppenhetsregistrets sekretariats backoffice

Ordförklaringar

företrädare för intressegrupp: fysisk eller juridisk person, eller formell eller informell grupp, sammanslutning eller nätverk, som bedriver verksamhet som omfattas av det interinstitutionella avtalet om öppenhetsregistret.

interinstitutionellt avtal: gemensamt överenskommet dokument som reglerar vissa aspekter av samråd och samarbete mellan EU-institutioner.

klient: en lobbyist som har ingått ett avtalsförhållande med en mellanhand i syfte att den mellanhanden ska främja den företrädarens intressen genom att bedriva omfattad verksamhet.

mellanhand: lobbyist som främjar en klients intressen genom att bedriva lobbyverksamhet.

omfattad verksamhet: lobbyverksamhet som ingår i tillämpningsområdet för det interinstitutionella avtalet.

registrerad: företrädare för intressegrupp som ingår i registret.

sökande: en lobbyist som ansöker om att bli införd i registret.

villkorlighet: princip enligt vilken företrädare för intressegrupper måste vara registrerade i registret innan de får bedriva lobbyverksamhet.

Europaparlamentets svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-05>.

Rådets svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-05>.

Kommissionens svar

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-05>.

Tidslinje

<https://www.eca.europa.eu/sv/publications/sr-2024-05>.

Vi som arbetat med revisionen

I revisionsrättens särskilda rapporter redovisar vi resultatet av våra revisioner av EU:s politik och program eller av förvaltningsteman som är kopplade till specifika budgetområden. För att uppnå så stor effekt som möjligt väljer vi ut och utformar granskningsuppgifterna med hänsyn till riskerna när det gäller prestation eller regel efterlevnad, storleken på de aktuella intäkterna eller kostnaderna, framtida utveckling och politiskt intresse och allmänintresse.

Denna effektivitetsrevision utfördes av revisionsrättens avdelning V EU:s finansiering och förvaltning, där ledamoten Jan Gregor är ordförande. Revisionsarbetet leddes av ledamoten Jorg Kristijan Petrovic med stöd av Martin Puc (kanslichef), Mirko Iaconisi (attaché), Margit Spindelegger (förstachef), Attila Horvay-Kovacs (uppgiftsansvarig) och Gediminas Macys, Quirino Mealha, Nita Tennilä, Elitsa Pavlova and Tetiana Lebedynets (revisorer). Jennifer Schofield gav språkligt stöd.



Från vänster: Gediminas Macys, Attila Horvay-Kovacs, Elitsa Pavlova, Tetiana Lebedynets, Mirko Iaconisi, Jorg Kristijan Petrovic, Margit Spindelegger, Martin Puc, Nita Tennilä, Jennifer Schofield och Quirino Mealha.

UPPHOVSRÄTT

© Europeiska unionen, 2024

Europeiska revisionsrättens policy för vidareutnyttjande fastställs i [beslut nr 6-2019](#) om revisionsrättens policy för öppna data och vidareutnyttjande av handlingar.

Om inget annat anges (t.ex. i enskilda meddelanden om upphovsrätt) omfattas revisionsrättens innehåll som ägs av EU av den internationella [licensen Creative Commons Erkännande 4.0 Internationell \(CC BY 4.0\)](#). Det innebär att det är tillåtet att återanvända innehållet under förutsättning att ursprunget anges korrekt och att det framgår om ändringar har gjorts. Om du återanvänder revisionsrättens innehåll får du inte förvansa den ursprungliga innebörden eller det ursprungliga budskapet. Revisionsrätten ansvarar inte för eventuella konsekvenser av återanvändningen.

När enskilda privatpersoner kan identifieras i ett specifikt sammanhang, exempelvis på bilder av revisionsrättens personal, eller om verk av tredje part används, måste ytterligare tillstånd inhämtas.

Om ett sådant tillstånd beviljas upphävs och ersätts det allmänna godkännande som nämns ovan, och eventuella begränsningar av materialets användning måste tydligt anges.

För användning eller återgivning av innehåll som inte ägs av EU kan tillstånd behöva inhämtas direkt från upphovsrättsinnehavarna.

— Figurerna 2, 5 och 7 – ikoner: dessa figurer har tagits fram med hjälp av resurser från <https://flaticon.com>. © Freepik Company S.L. Med ensamrätt.

Programvara eller handlingar som omfattas av immateriella rättigheter, till exempel patent, varumärkesskydd, mönsterskydd samt upphovsrätt till logotyper eller namn, omfattas inte av revisionsrättens policy för vidareutnyttjande.

EU-institutionernas webbplatser inom domänen europa.eu innehåller länkar till webbplatser utanför den domänen. Eftersom revisionsrätten inte har någon kontroll över dem uppmanas du att ta reda på vilken integritets- och upphovsrättspolicy de tillämpar.

Användning av revisionsrättens logotyp

Revisionsrättens logotyp får inte användas utan revisionsrättens förhandsgodkännande.

HTML	ISBN 978-92-849-1925-3	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/523240	QJ-AB-24-006-SV-Q
PDF	ISBN 978-92-849-1976-5	ISSN 1977-5830	doi:10.2865/909556	QJ-AB-24-006-SV-N

Lobbyverksamhet är ett grundläggande demokratiskt verktyg med vars hjälp organisationer och enskilda individer kan bidra till politikens utformning och beslutsfattandet. Europaparlamentet och Europeiska kommissionen inrättade EU:s öppenhetsregister genom ett interinstitutionellt avtal, som rådet senare anslöt sig till.

Vi bedömde huruvida registret är ett funktionellt verktyg för att skapa öppenhet kring lobbyverksamheten i samband med att EU utformar sin politik och fattar beslut. Vi konstaterade att det innehåller relevant information för medborgarna. Men brister och luckor i informationen minskar insynen i lobbyverksamhet som bedrivs vid de tre undertecknande institutionerna.

Vi rekommenderar att man stärker registrets ram och offentliggör information om oplanerade möten med lobbyister. Vidare rekommenderar vi att kontrollerna av uppgiftskvaliteten förbättras liksom den offentliga webbplatsens användarvänlighet och relevans.

Revisionsrättens särskilda rapport i enlighet med artikel 287.4 andra stycket i EUF-fördraget.



EUROPEISKA
REVISIONSRÄTTEN



Europeiska unionens
publikationsbyrå

EUROPEISKA REVISIONSRÄTTEN
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBURG

Tfn +352 4398-1

Frågor: eca.europa.eu/sv/contact

Webbplats: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors