

Europakommissionens register över intresseorganisationer

Abstract

This paper examines the European Commission's, newly established, "Register of interest representatives" The analysis is divided in two parts, first I analyze the registers purpose, the kind, and detail, of information it contains and the different kinds of groups that are supposed to register. After that I analyze the organizations in the register more thoroughly, using a database of my own creation. The database was constructed with information drawn from the register, as well as information from external sources. Regarding the design and purpose of the register, I find that improvements in the design are needed, if the register is to fulfill its purpose. As for the groups themselves, the interest population in the register is dominated by different types of business interests and their respective organizations. There are also strong indications that the level of development and size of a country's economy is positively correlated to that country's level of representation.

Keywords: European Union, lobby, interest group, regulation, transparency

Innehållsförteckning

1	Inledning	1
1.1	Syfte och frågeställning.....	2
2	Registret över intresseorganisationer	3
2.1	Registrets uppbyggnad och innehåll	3
2.2	Informationen i registret.....	4
2.3	De som saknas	6
2.4	Registrets syfte	8
2.4.1	Uppförandekoden	10
3	Databasen och dess innehåll	13
3.1	Analys.....	14
3.1.1	Organisationstyperna.....	14
3.1.2	Organisationernas ursprung.....	15
3.1.3	Organisationernas mål.....	19
3.1.4	Organisationernas medel	22
4	Slutsats	26
5	Referenser	28

1 Inledning

Denna uppsats handlar i första hand om olika former av organiserade intressen på EU-nivå och mer specifikt om de intressen som finns förtecknade i ett register som upprättades den 23 juni 2008 av Europakommissionen. Registret är en del av ett större projekt, det ”Europeiska öppenhetsinitiativet”. I registret, som är frivilligt, är det tänkt att alla organisationer, vilkas aktiviteter kan beskrivas på följande sätt, skall ingå: ”verksamhet som drivs med målet att påverka utformningen av politiken och den politiska beslutsgången inom EU:s institutioner” (Grönbok – Europeiska öppenhetsinitiativet, 2006 s.3).

Jag har, utifrån detta register, konstruerat en databas med hjälp av programmet SPSS. I databasen utgörs analysenheterna av organisationerna och dessa skiljs åt med hjälp av en uppsättning variabler. Registret i sig och hemsidan där det publiceras innehåller mängder med information men ger få eller inga möjligheter till statistisk jämförelse och det är möjligheter av det slaget jag vill få genom att konstruera en databas.

Samtidigt som jag hoppas kunna vaska fram mängder av intressant information ur registret, avseende populationens sammansättning, ursprung, mål och så vidare, så intresserar jag mig även för de fakta som registret utelämnar. Det finns till exempel stora diskrepanser mellan antalet organisationer i registret och andra uppskattningar av antalet organisationer som är engagerade i intresserepresentation på EU-nivå. Är populationen i registret representativ för hela gruppen intresseorganisationer eller kan man identifiera grupper som är över- eller underrepresenterade?

Registret i fråga är inte det första som upprättats i syfte att ge en bild av vilka organisationer som aktivt försöker påverka kommissionen och vad deras mål är. Det finns ett par skillnader mellan detta, nyligen inrättade, register och det tidigare CONNECS-registret (Consultation, the European Commission and Civil Society). Detta gäller till exempel vilka organisationer som är kvalificerade att registreras samt vilka uppgifter de uppmanas att föra in i registret, mer om detta senare. Jag anser att det, med tanke på skillnaderna, är befogat att göra denna undersökning för att se vilka lärdomar man kan dra av informationen i det nya registret.

Den Europeiska kommissionen har sjösatt detta projekt för att testas under ett år, efter vilket projektet kommer att utvärderas. Med tanke på kommande utvärdering (sommaren 2009) vill jag med detta arbete bidra med ett inlägg i den redan pågående men framförallt kommande debatten kring registrets utformning och eventuella framtid.

Undersökningar av detta slag har gjorts tidigare och jag är ingalunda någon pionjär som bryter ny mark i fråga om undersökningens utformning. Det som skiljer mitt arbete från tidigare forskning och motiverar detsamma är, som sagt, att

det bygger på nytt material som nyligen offentliggjorts och som fortfarande håller på att ta form.

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med detta arbete är, i huvudsak, att utvärdera och analysera kommissionens nya register över intresseorganisationer. Detta kommer i huvudsak att göras utifrån den databas jag har konstruerat av information hämtad från sagda register. Det jag vill ta reda på genom att granska registret är vilka typer av organisationer som finns registrerade i detsamma, vart de är baserade, vilkas intressen de representerar, hur mycket pengar de spenderar i syfte att påverka beslutsprocessen och så vidare. Kort sagt, jag vill ge en så detaljerad bild av populationen i registret som möjligt och resonera kring denna.

Samtidigt som jag granskar uppgifterna i registret vill jag belysa och resonera kring hur registret är uppbyggt, i vilket syfte och för vem har man upprättat det samt hur väl det fyller sitt syfte.

Frågeställningar: Hur är Kommissionens register över intresseorganisationer utformat och fyller det sitt syfte? Vilken information kan vi få om organisationerna i registret?

2 Registret över intresseorganisationer

Olika benämningar kan lätt föra med sig vissa värderingar. Jag föredrar ”intresserepresentant” och ”intresseorganisation” framför ”lobbyist” och ”lobbyorganisation”. De senare begreppen är inte helt okontroversiella och har en politisk laddning. Följden blir att intresserepresentanter ogärna använder dessa begrepp om sig själva (Greenwood 2007 s.11, COM 2006 194 final s.2-3). Utöver detta så finns det i registret organisationer som i egentlig mening inte kan klassas som lobbyister. Eller, som det uttrycks med Kommissionens egna ord:

”Såsom registrets namn antyder uppmuntrar kommissionen alla intresseorganisationer att registrera sig, även om de inte själva ser sig som ”lobbyister”. Registreringen visar att organisationen i fråga företräder någons intressen. Det betyder inte att alla som registrerar sig stämplas som lobbyister.”
(Vanliga frågor om Europeiska öppenhetsinitiativet (register och uppförandekod – 2008 s.1)

Registret över intresseorganisationer innehåller i skrivande stund 789 organisationer av vilka 617 finns med i min databas. I fortsättningen är det, om inte annat anges, dessa 617 jag hänvisar till när jag skriver om ”intresseorganisationerna”.

2.1 Registrets uppbyggnad och innehåll

Att mäta antalet organisationer som är aktiva intresserepresentanter på Europeisk nivå är inte en okomplicerad sak, ett flertal olika uppskattningar av antalet har gjorts genom åren och skillnaderna dem emellan är väldigt stora. En färsk sammanställning av dessa olika mått och deras ursprung har gjorts av forskarna Joost Berkhout och David Lowery (2008).

Det finns två typer av datakällor som kan nyttjas av forskare på området. Den första sorten är de officiella källor och register som publiceras av institutioner vars verksamhet påverkas av intresserepresentation. Det register som jag använt mig av är av denna typ. Innan Kommissionen inrättade sitt nya register över intresseorganisationer fanns ett register med namnet CONNECS, som upprättades 1992 och skrotades under 2008. Skillnaderna mellan det gamla och det nya är värda att notera om man vill förstå anledningen till bytet. Generellt kan sägas att man, från Kommissionens sida, har sänkt kraven på de organisationer som vill

registrera sig. Utöver att sänka kraven har man i det nya registret en tjänst som innebär att varje intresseorganisation blir underrättad när Kommissionen planerar att hålla en öppen konsultation inom något av de områden där en organisation registrerat att man har intressen.

Den viktigaste skillnaden är att det nya registret accepterar organisationer som enbart representerar nationella eller sub-nationella intressen. I det gamla registret krävdes att organisationer skulle ha medlemmar i tre eller fler stater med medlems- eller kandidatstatus i EU för att kunna registrera sig. Organisationerna i CONNECS var dessutom uteslutande federativa organisationer, vars medlemmar själva utgjordes av autonoma organisationer. Följderna av dessa krav blev att inga enskilda företag eller nationella branschorganisationer gavs möjligheten till registrering, något de nu har fått och utnyttjat (Berkhout & Lowery, 2008 s. 493-498). I det nya registret har nämligen knappt 200 företag registrerats, i 80 fall har de själva registrerat sig och i resten har de registrerats genom en professionell konsult med uppdrag att tillvarata sina klienters intressen på Europeisk nivå. Utöver de enskilda företagen har ett motsvarande antal (171 st) nationella organisationer som representerar företagens intressen registrerat sig i det nya registret.

Totalt listade det gamla CONNECS-registret 728 organisationer i mars 2006. Det nya registret var när jag började med uppsatsen mindre än sin föregångare, under arbetet gick det dock ikapp och förbi.

De register som inte sköts och kontrolleras av en EU-institution skiljer sig från de övriga på en essentiell punkt, de bygger inte på någon form av självrapportering eller frivillighet. Du kan som organisation finna dig registrerad i dessa register utan att så själv önska. Ett register anses vara det mest heltäckande och tillförlitliga, Landmarks är namnet på detta register som uppskattar den totala populationen av intresseorganisationer till 2325 vid senaste mätningen och den innefattar både organisationer som själva representerar sina intressen och de som får sina intressen tillvaratagna genom ombud. Landmarks inkluderar i sitt register endast organisationer som uppfyller vissa kriterier (T.ex. endast fackföreningar med kontor i Bryssel, endast de "viktigaste" internationella organisationerna osv.).

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det nyligen inrättade registret över intresseorganisationer ännu saknar många organisationer, kommissionen själv uppskattar antalet intresseorganisationer på EU-nivå till ca 3000 (Commission document 93/C63/02, 1994 s.1). Registret växer fortfarande och det nya registrets riktlinjer för registrering samt incitamentet med underrättelse via e-post som organisationerna kan ta del av indikerar att Kommissionen strävar efter och kommer att få ett mer allomfattande register än det tidigare.

2.2 Informationen i registret

Den information som varje organisation registrerar skiljer sig åt beroende på vilken typ av organisation det är frågan om. Detta upplägg är resultatet av

förhandlingar, protester och kompromisser mellan Kommissionen och intressegrupper. Varje organisation måste, vid registreringen, välja vilken av fyra organisationstyper som bäst beskriver den egna organisationen. Inom var och en av de fyra kategorierna finns det även ett antal undergrupper som organisationerna har att välja mellan. Gruppernas namn och fördelningen mellan dem kommer inte att presenteras i sin helhet här, det kommer lite senare. Kort kan sägas att alla typer av organisationer i denna tabell hitta en kategori som passar dem bra. Några kategorier är kanske väl allmänna och de är inte ömsesidigt uteslutande då vissa organisationers verksamhet kan passa in under flera kategorier. Här framkommer ett av de största problemen med självrapporteringen i det nya registret, organisationerna lämnar information som inte kontrolleras på regalbunden basis. Kommissionen själv har inga regelbundna kontroller av informationen i registret utan agerar enbart om de misstänker att brott mot uppförandekoden har begåtts, alternativt att tredje part rapporterar felaktigheter.

Tidigare forskning har uppmärksammat organisationers ovilja att sammankopplas med begreppen lobbying/lobbyist (Greenwood 2008 s.10) och detta kan vara anledningen till att många branschorganisationer och andra representanter för företagsintressen valt att registrera sig som icke-statliga organisationer. Samtidigt är kraven vid registrering hårdare för icke-statliga organisationer än för branschorganisationer då de tidigare lämnar ut mer detaljerad finansiell information.

Efter att ha klassificerat sin organisation uppges organisationens namn, legala status (aktiebolag, förening, kooperativ etc), hemsida, juridiskt ansvarig person för organisationen och dennes titel, adress/telefon till huvudkontoret, övrig kontaktinformation och organisationens mål och uppdrag. Alla ovanstående uppgifter kan, förutom organisationstypen, lämnas blanka om organisationen så önskar.

Gällande organisationernas medlemmar och deras ursprung så skiljer sig proceduren åt beroende på vilken typ av organisation som ska registreras. Organisationerna i de första två huvudkategorierna (främst företag och branschorganisationer) behöver inte ange hur många organisationer man har som medlemmar, vilka de är eller var de kommer ifrån, något som organisationerna i de sista två kategorierna (främst icke-statliga organisationer) uppmanas göra. Undantaget i den första kategorin utgörs av konsulter/konsultföretag som fyller i sina klienters namn. En annan viktig åtskillnad mellan grupperna är hur detaljerad finansiell information de förväntas utelämna. I den första gruppen räcker en uppskattning av organisationens kostnader som är direkt knutna till intesserepresentation, i den andra förväntas organisationen även uppge sin totala budget samt vart pengarna härstammar från, offentlig/privat finansiering osv. Den kanske viktigaste informationen som organisationerna uppger rör vilka av kommissionens kompetensområden som de hoppas kunna påverka. Här har de att välja bland 34 stycken färdiga områden som i stort överensstämmer med Kommissionens olika generaldirektorat. Det finns inga gränser för hur många områden varje organisation kan ange som intressanta. Intressedeklarationen är knuten till ett system där varje organisation, om den så önskar, blir underrättad när

kommissionen planerar att hålla en öppen konsultation inom något av de områden respektive organisation berörs av.

Varje organisation ska uppge dess intressens omfattning, de kan ha Subnationell, nationell, europeisk eller global omfattning. De väljer en eller flera av dessa kategorier.

Under tiden jag konstruerade databasen upptäckte jag flera felaktigheter som jag gav Kommissionen kännedom om, huruvida dessa felaktigheter har åtgärdats har jag inte haft möjlighet att kontrollera. De felaktigheter jag upptäckte var i första hand ekonomiska. Tillexempel så har, av de 16 organisationer som angett sin totala budget till 0 €, tretton stycken likafullt uppgett att de har kostnader som är direkt knutna till intresserepresentation. Ett annat exempel är organisationen SOS Faim (reg nr. 0505121548-50) som i registret uppger att deras huvudkontor är baserat i Bryssel, **Bulgarien**, ett uppenbart slarvfel men ett sådant som utan större möda från Kommissionens och organisationens sida kunnat åtgärdas.

2.3 De som saknas

Det är intressant att fundera kring vilka organisationer som valt att inte registrera sig. Man kan lätt dra slutsatsen att alla organisationer som inte står med i registret, och därmed inte skrivit under uppförandekoden, är de som med ohederliga medel söker inflytande på EU-nivå. Sanningen är dock mer komplex än så, som exemplet med advokatbyråerna nedan visar. Som tidigare nämnts så är populationen i registret som helhet ej representativ då det stora flertalet inte är med i detsamma.

En grupp intresserepresentanter som inte behöver registrera sig men som är välkomna att göra det, om de så önskar, är regionerna. Någon egentlig motivering till varför dessa inte rekommenderas registrera sig har jag inte funnit. Beslutet är hursomhelst intressant, då just regioners verksamhet på Europeisk nivå varit ett uppmärksammat ämne (t.ex. Gidlund & Jerneck 2001). Regionerna är speciella aktörer på EU-nivå eftersom de faktiskt kan få pengar ur den regionala utvecklingsfonden (Laffan, O'Donnell & Smith 2000 s.124.126). Andra intresserepresentanter (med undantag för vissa icke-statliga organisationer) får inte bidrag eller resurser direkt av EU, utan arbetar snarare för att påverka lagstiftning och dylikt i en, för dem, gynnsam riktning.

Den grupp av organisationer som är mest underrepresenterad är utan tvekan advokatbyråerna, som varit motståndare till initiativet från start, trots de något mindre strikta regler som tillämpas på just advokatbyråer. Totalt har fyra advokatbyråer registrerat sig samtidigt som uppskattningar av det totala antalet advokatbyråer i Bryssel uppger siffror kring eller strax över 100 stycken (Commission document 93/C63/02 1994 s.1 – Landmarks, 2005). Anledningen till advokatbyråernas underrepresentation är att de inte vill, eller får, offentliggöra namnen på sina klienter. I flera länder har advokater uppförandekoder som förbjuder detta och eftersom registret inte är tvingande eller ratificerat i något

fördrag, vilket skulle kunna ge det företräde över sagda koder, så är advokaternas uppförandekod alltså bindande. Därför inväntar många advokatbyråer riktlinjer från sina nationella branschorganisationer angående hur de ska agera i frågan. De strävar givetvis inte efter att framstå som ohederliga, men i dagsläget kan de, i teorin, dras inför rätta av sina klienter om de registrerar sig (Bounds & Tait 2008, Bounds & Peel 2007).

En annan grupp organisationer som är underrepresenterad i registret är de stora företagen. De siffror jag hittat anger antalet företag med direkt representation till lite drygt 300 stycken (Greenwood, 2008 s.11 – Shackleton & Watson, 2003 s.91). Antalet internationella företag med ett globalt verksamhetsområde uppgår i registret till 33 stycken, alltså ungefär var tionde. Det är uteslutande företag baserade i Europa med undantag för fyra amerikanska företag samt ett vardera från Kina och Japan. En tredjedel är verksamma inom tillverkningsindustrin, resten är utspridda över andra sektorer och i genomsnitt uppger de att de spenderar 200 000 – 250 000 € varje år på intresserepresentation, ett högt genomsnitt jämfört med andra grupper. De vanligaste intresseområdena är miljö, följt av konkurrens.

Det går att räkna upp mängder av betydelsefulla organisationer som saknas i registret, till exempel saknas fyra av de fem mest inflytelserika konsultfirmorna (Marziali 2006. s.13).

Det går att nämna ett flertal anledningar till varför många av de största och viktigaste intresseorganisationerna valt att stå utanför registret. Den kanske viktigaste anledningen är att fördelarna med att registrera sig är mindre för stora, mäktiga organisationer. De två morötter som finns inbyggda i registret, att det kan höja en organisations trovärdighet genom uppförandekoden samt att organisationen underrättas om öppna konsultationer inom områden som intresserar den, är inte särskilt attraktiva för de största organisationerna. För det första så är de välkända och deras legitimitet härstammar från deras förmåga att leverera "Access goods", helt enkelt den information som Kommissionen behöver för att utföra sitt jobb (Bouwen 2002 s.370, Marziali 2006 s.13). Vidare så har dessa organisationer inget behov av att underrättas om när Kommissionen avser att hålla öppna konsultationer inom olika områden. De är redan integrerade i hela processen och framgångsrik intresserepresentation i EU hänger till stor del på timing och förmåga att så tidigt som möjligt påverka beslutsprocessen (Greenwood 2007 s.24, Marziali 2006 s.28-29). Eller, en mer målande beskrivning: "The most effective lobbyists begin their contacts on an issue when legislation is little more than a gleam in an official's eye" (Hull 1993 s.87) Därför är information om när öppna konsultationer kommer att hållas inget som dessa organisationer behöver eftersom de vid det laget redan är involverade i beslutsprocessen.

För de mindre och resurssvagare organisationerna kan däremot registret innebära större fördelar. En liten organisation, utan kontor i Bryssel kan ha svårt att hålla sig informerad om vad som pågår i korridorerna, och om de då har möjligheten att bli underrättade om när öppna konsultationer hålls så slipper de ödsla sin tid och sina knappa resurser på att hålla sig ajour. Man kan också tänka sig att organisationer utan förmåga att producera, för Kommissionen vital, teknisk

information får söka inflytande genom sitt goda rykte eller nobla syfte. Av den anledningen blir det för dem än viktigare att framstå som ärliga, till exempel genom att använda sig av de ”striktare riktlinjerna” för registrering (Tait, 2008).

2.4 Registrets syfte

Kommissionens mål och syfte med registret står att läsa på dess hemsida och återges här i sin helhet:

”Syftet med registret är att informera allmänheten om vilka allmänna och särskilda intressen som påverkar beslutsgången i EU:s institutioner och hur mycket pengar som läggs ned på lobbyverksamhet. Registret är frivilligt och har inrättats av EU-kommissionen inom ramen för det europeiska öppenhetsinitiativet. Genom att registrera sig kan intresseorganisationerna visa att de ställer sig bakom principen om insyn och öppenhet och att deras verksamhet är helt legitim. I samband med registreringen åtar sig organisationernas företrädare att följa reglerna i kommissionens uppförandekod.

Webbplatsen riktar sig både till intresseorganisationer, som här kan registrera sig, uppdatera sina uppgifter och förlänga sin registrering, och till allmänheten, som här har tillgång till alla uppgifter som har samlats i registret. Här kan du också lämna klagomål om du misstänker att någon bryter mot uppförandekoden.” (Kommissionens hemsida för registret, 2008)

Kommissionen anser uppenbarligen att man, i någon form, bör kontrollera intresseorganisationer och intresserepresentation på EU-nivå. Sanningen är att den rika flora av intresseorganisationer som idag verkar gentemot kommissionen existerar på grund av att de behövs (Shackleton & Watson 2003 s.99). Kommissionen är en kraftigt underbemannad och resursfattig organisation med tanke på dess ansvarsområden. Den har inte de resurser som krävs för att på egen hand utföra sina uppgifter och detta skapar hos Kommissionen ett beroende gentemot intresseorganisationerna (Spence 1997 s.71).

Detta skapar en paradox, kommissionens resursfattighet gör den beroende av intresseorganisationer, något som, tillsammans med det faktum att det är svårt att ställa kommissionen till svars, bidrar till att många ser den som odemokratisk. Detta i sin tur gör att det finns ett motstånd mot att ge kommissionen större resurser då man anser den odemokratisk, när det i själva verket är dess brist på resurser som skapat kommissionens beroende av intresseorganisationer och bidragit till dess ”demokratiska underskott”.

Kommissionen själv verkar dock inte anse att beroendet av intresseorganisationer är ett problem, dock inser man värdet av att kontrollera intresseorganisationerna. Kommissionens inställning till intresseorganisationer kan demonstreras med följande, ofta citerade, stycke:

The Commission has always been an institution open to outside input. The Commission believes this process to be fundamental to the development of its policies. This dialogue has proved valuable to both the Commission and to interested outside parties. Commission officials acknowledge the need for such outside input and welcome it. (Commission document 93/C63/02 1994 s.1)

Därför har aldrig kommissionen försökt öka sin legitimitet genom att minska sitt beroende av intresseorganisationer, utan har istället riktat in sig på att bättre hantera kontakterna med dessa (Dobson & Weale 2003 s.170).

Man kan snabbt identifiera tre enheter som berörs av registret. Den första enheten är Kommissionen som står bakom skapandet av registret. Kommissionens motiv för att göra detta är flera. För det första är Kommissionen en av de institutioner som ofta kritiserats för att vara ogenomskinlig och därigenom bidra till ett demokratiskt underskott i EU (Naurin 2007 s.2) Kommissionen har därför press på sig att öka sin legitimitet, något man hoppas att registret skall bidra till. För det andra erbjuds kommissionen, genom registret, en möjlighet att skapa sig en överblick över vilka intresseorganisationer som söker påverka det arbete man utför. För det tredje hoppas man att uppförandekoden som alla organisationer i registret skriver under ska minska antalet fall av ohederlig intresserepresentation.

Den andra enheten som berörs är givetvis intresseorganisationerna som genom att registrera sig åtar sig att följa uppförandekoden som appliceras på alla organisationer i registret. Att som organisation inte registrera sig kan lätt tolkas som att man inte har för avsikt att bedriva intresserepresentation på ett ärligt och öppet vis. Det mest uppenbara incitamentet för organisationerna är dock systemet där organisationerna underrättas av kommissionen inför alla öppna konsultationer som berör respektive organisation. Kommissionen publicerar alla bidrag som inkommer under ett officiellt samråd och efter registrets införande så publiceras bidrag från registrerade och oregistrerade organisationer var för sig, man kan därför enkelt se vilka bidrag som (förutsatt att systemet fungerar) skapats och inlämnats i linje med uppförandekoden.

Den tredje och sista enheten som registret är till för är allmänheten och dess företrädare. Transparens är en vital del i ett demokratiskt system och kommissionen själv erkänner detta och registret är en del av större projekt som syftar till att öka EU:s legitimitet.

”Kommissionen anser att legitimiteten för varje modern administration delvis vilar på att den håller en hög standard när det gäller öppenhet [...]Det var mot denna bakgrund som kommissionen lanserade ”Europeiska initiativet för att främja öppenhet” i november 2005”. (Grönbok – Europeiska öppenhetsinitiativet, 2006 s. 2)

Mer specifikt antas registret öka transparensen på följande sätt:

”full transparency means first and foremost covering the landscape of European interest representatives as comprehensively as possible. To reach this objective, the Commission proposed a voluntary and incentive-based approach.” (COM 2007 127 Final s.3).

2.4.1 Uppförandekoden

En essentiell del i initiativet med registret över intresseorganisationer är uppförandekoden, en kort lista om sju punkter som alla organisationer i registret förbinder sig att följa. Listan med regler togs fram efter konsultation av berörda parter och intern diskussion i kommissionen, slutresultatet ser ut på följande vis:

1. De ska uppge sitt namn och namnet på den eller de enheter som de arbetar för eller företräder.
2. De ska inte ge en missvisande bild av sig själva vid registreringen som kan vilseleda tredje man eller EU-personal.
3. De ska uppge vilka intressen, och i förekommande fall klienter eller medlemmar, de företräder.
4. De ska svara för att all information de lämnar så vitt de kan bedöma är opartisk, fullständig, aktuell och inte vilseledande.
5. De ska inte använda oärliga metoder för att skaffa, eller försöka skaffa, information eller påverka, eller försöka påverka, beslut.
6. De ska inte försöka förmå EU-personal att bryta mot de regler och uppförandenormer som gäller för dem.
7. När de anställer tidigare EU-anställda ska de respektera de regler och konfidentialitetskrav som dessa är bundna av.
(KOM 2008 323 slutlig s.8)

Kommissionen har hållit ett öppet samråd om hur uppförandekoden och registret skulle utformas och under denna period inkom 61 bidrag från olika organisationer och personer med ett intresse i frågan. Alla som deltog i konsultationen ställde sig, i princip, positiva till upprättandet av en uppförandekod. De åsikter som inkom till kommissionen under samrådet kan, med viss reservation, delas upp i två delar. De från företagssektorn å ena sidan och de från övriga organisationer å andra sidan.

De båda sidorna lämnade in ungefär lika många bidrag. Företagssektorn, med advokatbyråerna i spetsen, propagerade för mindre strikta regler, frivillig registrering, inget kontrollorgan för att säkra efterlevnad av reglerna i koden samt en snävare definition av vad som klassas som ”intresserepresentation”. Övriga organisationer drog åt andra hållet med krav på obligatorisk registrering, bred definition av ”intresserepresentation” samt striktare kontroll av kodens efterlevnad, alternativt genom publicering av en ”svartlista” för de som brutit mot koden (SEC 2008 1926 s.1-5).

Resultatet blev, som så ofta inom EU, en kompromiss. Den frivilliga registreringen medförde att kommissionen tvingades avväga hur detaljerat registret, samt hur strikt uppförandekoden skulle vara. För strikta regler skulle kunna göra att inga organisationer registrerar sig och för slappa regler skulle göra registret verkningslöst, oavsett hur många som registrerade sig. Om man utgår från vilka som protesterat mest mot registrets slutliga form så verkar kompromissen ha varit mest gynnsam för företagarna och deras intressen. En stor sammanslutning av organisationer som övervägde att bojkotta registret i protest mot dess tandlöshet, valde istället att vid registreringen uppge mer detaljerad

information än vad registret efterfrågade. Bakom initiativet stod organisationerna ALTER-EU och EU civil society contact group, deras striktare regler yrkar på att organisationerna bör uppge:

- Namnet på enskilda lobbyister och vilka de företräder i vilken specifik fråga.
- Mer rigorös finansiell information som säkerställer jämförbarhet mellan alla typer av organisationer (samma regler för alla). (Tait, 2008).

Företrädare för dessa organisationer påpekade att registrets utformning gjorde att det inte skulle säkerställa transparens i ordets rätta bemärkelse ens om alla organisationer i Bryssel registrerade sig samt att ett register utan namnet på enskilda intresserepresentanter är lika användbart som en telefonbok utan nummer (Ibid).

Kritiken från andra hållet har nämnts tidigare, där främst advokatbyråer ansåg att registret i sin nuvarande form bröt mot redan existerande professionella koder som de såg sig bundna av.

Diskussionen, avseende både argumenten och vilken sida de olika organisationerna valt, har tagit en förutsägbar karaktär. Det finns en tendens, framförallt från den sida av diskussionen som eftersträvar striktare regler, att måla saker i svart och vitt. Deras argument bygger på en onyanserad bild av hur intresserepresentation faktiskt går till i EU. Ena sidan söker inspiration från USA i frågan om hur intresserepresentation bäst regleras. I USA tvingas nämligen intresseorganisationer uppge mycket detaljerad, finansiell information (Chari, Murphy & Hogan 2007 s.427). I dagsläget räcker det för organisationerna i Kommissionens register att uppskatta sin ”totalkostnad”, ett begrepp som organisationerna till viss del själva får tolka hur man räknar ut (Vanliga frågor om Europeiska öppenhetsinitiativet (register och uppförandekod – 2008 s.3-4). Att kritik riktas mot EU:s mindre strikta krav är förståeligt men det görs, som sagt, på delvis felaktiga grunder.

Det finns nämligen avsevärda skillnader mellan hur det Europeiska och det Amerikanska systemet för intresserepresentation fungerar. I USA är det på ett helt annat sätt möjligt att sätta likhetstecken mellan pengar och inflytande eftersom intresserepresentation där, i stor utsträckning, sker genom kampanjbidrag, en mycket ovanlig företeelse i EU. I EU värderas inte finansiella resurser på samma sätt. Där värderas istället förmågan att producera den kunskap och information som institutionerna är i ständigt behov av (Bouwen 2002 s.369, Shackleton & Watson s.93-94). Finansiella resurser skadar givetvis inte, men resurssvaga organisationer kan även de vara inflytelserika på ett sätt som saknar motstycke i USA.

Att kritik riktats mot registrets och uppförandekodens utformning är för övrigt föga förvånande då de organisationer som står bakom kritiken existerar för att minska EU:s demokratiska underskott. De fungerar lite som oppositionen i ett parlamentariskt system, de erkänner emellanåt att beslutsfattarna gör bra saker

men kan aldrig vara helt nöjda då ett perfekt fungerande system skulle göra den egna organisationen överflödig.

3 Databasen och dess innehåll

A skapa en databas har på ett helt nytt sätt fått mig att inse att det på samma gång kan vara ett fantastiskt hjälpmedel, eller ett frustrerande och trubbigt instrument. Datainsamlingen och inmatningen i programmet upptog lite drygt halva uppsatstiden. Under skapandet och analysen av databasen har jag använt mig av två metodböcker (Esiasson et.al. 2003 samt Djurfeldt et.al 2003).

Det största problemet med registret är, som jag upplever det att organisationerna kan registrera sig utan att någon kontrollerar informationen de uppger om inte klagomål inkommer. Följden blir att olika organisationerna tolkar uppgifterna de uppmanas lämna på olika sätt, något som försvårar möjligheten att analysera informationen i registret. Ett annat stort problem som jag tidigare tagit upp är att den information som organisationerna uppmanas registrera skiljer sig åt mellan olika typer av organisationer. Främst skiljer sig noggrannheten avseende finans- och medlemsinformation. Lite knappt en tredjedel har lämnat finansiell information av mer detaljerad art, resten har bara behövt uppge sin ”totala kostnad som är direkt knuten till intresserepresentation”. Ett värde som inte bara beräknades på olika sätt av olika organisationer men som även uppgavs i steg om 50 000 €, vilket försämrar variabelns kvalitet.

Den något bristfälliga kvalitén på informationen i registret ledde till att jag tvingades konstruera några variabler själv, något som inte var helt enkelt. Intresseområdena gav, som sagt ingen rättvisande bild av vilken sektor som organisationerna var aktiva inom, och jag konstruerade därför två variabler av kategorityp, en för företagssektorn och en för icke statliga organisationer och dylikt. Kategorierna har inte alltid varit ömsesidigt uteslutande då ett antal organisationer med väldigt brett verksamhetsområde passat in under flera kategorier. I sådana fall har jag valt att inte kategorisera dessa. Framförallt icke-statliga organisationer har en tendens att ange alla nobla intressen de känner till som sina (mänskliga rättigheter, miljö, bistånd, transparens osv.) De två variablerna bör ses som ett komplement till informationen om intresseområden som redan finns i registret.

Informationen om organisationerna och deras medlemmars ursprung är sparsmakad, i alla fall för de företagsanknutna kategorierna, för vilka det räcker att uppge huvudkontorets samt adress till ett eventuellt kontor i Bryssel. Då jag intresserade mig för just organisationernas ursprung valde jag att skapa variabler för detta. Till en början hade jag en idé om att jag skulle räkna antalet intressen som härstammade från varje land, men problemen med den typen av kvantifiering blev för stora. Jag fick därför nöja mig med att för varje organisation kontrollera i vilka regioner/länder den hade medlemmar/fanns representerad och använda mig av en ja/nej-skala. Undantagna från denna klassificering är företagen, vars ägandeförhållanden, dotterbolag och så vidare, skulle tagit allt för lång tid att reda

ut. I deras fall har jag nöjt mig med huvudkontorets placering samt om företaget är verksamt nationellt, europeiskt eller globalt. För att räknas som europeiskt eller globalt krävdes att företaget faktiskt hade kontor runtom Europa/världen.

En skattning av organisationernas omfattning fanns redan i registret, men återigen så innebär systemet med *självrapporering* ett mått av *felrapportering*. Små organisationer som säger sig ha globala intressen och vice versa. Jag hoppas därför att mina data och registrets skall komplettera varandra.

3.1 Analys

Jag har försökt ge lite bakgrundsinformation om intresserepresentation i EU samt registrets utformning och syfte, nu följer en mer detaljerad analys av databasen. Upplägget kommer vara ganska fritt och experimentellt, där jag laborerar med tre olika variabler i tur och ordning. Först kommer organisationernas ursprung, följt av deras mål (intresseområden) och slutligen analyserar jag organisationernas medel (finansiella) för att uppnå sina mål.

3.1.1 Organisationstyperna

Här presenteras de olika organisationstyperna och deras fördelning, man kan se en tydlig dominans av yrkes- och branschorganisationer samt icke-statliga organisationer. Tillsammans står dessa två grupper för knappt hälften av alla intresseorganisationer.

Specialiserade konsultföretag och advokatbyråer som bedriver lobbyverksamhet vid EU:s institutioner	39
Advokatbyråer	4
Konsultföretag med inriktning på offentlig förvaltning	19
Oberoende konsulter med inriktning på offentlig förvaltning	15
Övriga liknande organisationer	1
Företagsegna lobbyister samt bransch- och yrkesorganisationer som sysslar med lobbyverksamhet	364
Företag	64
Yrkes- och branschorganisationer	243
Fackförbund	16
Övriga liknande organisationer	41
Icke-statliga organisationer och tankesmedjor	168
Icke-statliga organisationer och deras sammanslutningar	136
Tankesmedjor	7
Övriga liknande organisationer	25
Andra organisationer	46
Akademiska organisationer och deras sammanslutningar	5
Religionsföreträdare, kyrkor och trossamfund	1
Sammanslutningar för offentliga myndigheter	8
Övriga liknande organisationer	32

Jag kommer inte att göra någon djupare analys av fördelningen mellan grupperna som sådan, i sig är den inte särskilt intressant. Det är istället först när man ställer organisationstypen i relation till andra faktorer, som till exempel ursprung eller mål, som det blir intressant.

3.1.2 Organisationernas ursprung

Organisationernas ursprung kan kontrolleras på två sätt, det första (och enklaste) är att kolla var de är baserade genom att kontrollera platsen för organisationernas huvudkontor. En sammanställning av de vanligast förekommande platserna, indelat efter land och huvudstad, ser ut på följande vis:

Länder:

Belgien, 30,6 %
Tyskland, 18,4 %
Frankrike, 9,7 %
Storbritannien, 6,8 %
Italien, 5,3 %
Spanien, 4,5 %
Nederländerna, 4,4 %
Danmark, 2,6 %
Sverige, 1,6 %
Övriga, 16,1 %

Städer:

Bryssel, 28,8 %
Paris, 7,3 %
Berlin, 6,1 %
London, 3,2 %
Madrid, 2,6 %
Köpenhamn, 1,6 %
Bonn, 1,6 %
Rom, 1,6 %
Köln, 1,3 %
Övriga, 45,9 %

Vi kan se en markant Belgisk och Brysselbaserad dominans avseende vart organisationerna har sina huvudkontor, något som kan feltolkas. Faktum är att en stor andel av organisationerna som är baserade i Bryssel är "Europeiska" eller Globala till sin natur. Databasen stödjer också denna iakttagelse, ca 85 % av alla Brysselbaserade organisationer representerar europeiska eller globala intressen, inte bara Belgiska. Av dessa är cirka 2/3 representanter för företagssektorn och sista tredjedelen utgörs av övriga intressen. Organisationstypen i gruppen av organisationer baserade i Bryssel domineras stort av branschorganisationerna, vilka står för ca 60 % av alla organisationer. Tvåa kommer de icke-statliga organisationerna med ca 30 % och de sista 10 % är en blandad samling. I gruppen branschorganisationer är tillverkningsindustrin mest representerad, räknat i antal organisationer. För de icke-statliga organisationerna är fördelningen jämnare, ingen specifik sektor är markant mer representerad än någon annan.

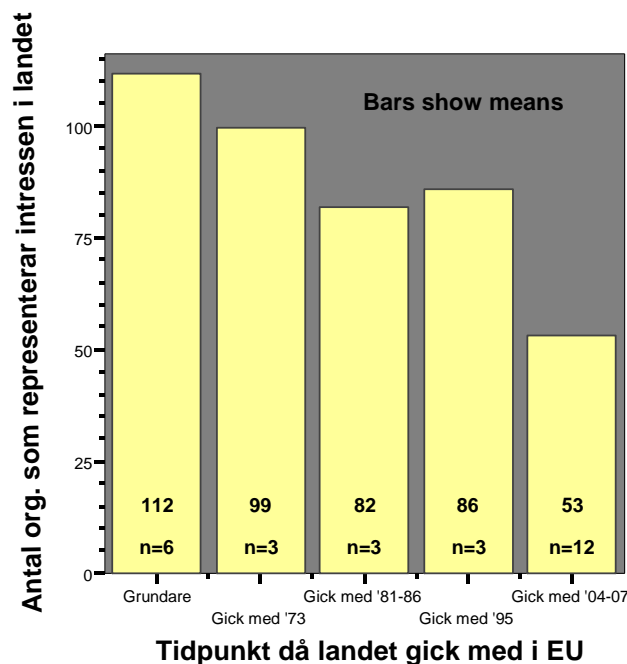
Vi har sett att Bryssel är den stad där intresserepresentanterna oftast har sina huvudkontor, men den enda slutsats man kan dra efter att ha skådats organisationerna närmare i sömmarna är att organisationer med huvudkontor i Bryssel ofta är paraplyorganisationer som representerar sina medlemmars

intressen. För att kontrollera vilkas intressen som faktiskt representeras och vart dessa kommer ifrån måste man kontrollera vilka som är medlemmar i organisationerna.

En fråga jag ville få svar på var vilka länder eller grupper av länder som är mest aktiva på Europeisk nivå gällande intresserepresentation och om man kan spåra några strukturella orsaker till detta. De två huvudsakliga strukturella orsakerna som jag kan tänka mig påverkar graden av representation är tid och ekonomisk utveckling. Med tid menas att länder som länge varit EU-medlemmar i högre grad bör vara representerade på EU-nivå samt att de som står utanför unionen inte bör vara lika representerade då de i mindre utsträckning berörs av beslut fattade på EU-nivå. Hypotesen att ett positivt samband föreligger mellan tiden ett land varit medlem och antalet medlemskap grundar sig på två argument. Det första är att det helt enkelt tar en viss tid för ett lands civilsamhälle och företag att ställa om sig till den nya verklighet som ett medlemskap i EU innebär. Det andra argumentet är att de som var först på plats har fått fördelar av att kunna etablera stabila relationer med Kommissionen, relationer som båda sidor gynnas av att vårda och utveckla (Van Schendelen 2002, Broscheid & Coen 2007 s.359-361).

Min andra tanke grundar sig i observationen att en stor andel av de representerade intressena är ekonomiska till sin natur, därför bör, enligt all rimlighet, länder med hög grad av ekonomisk utveckling vara mer representerade än sina ”fattigare” motsvarigheter. Det bör alltså gå att etablera ett positivt samband mellan storleken på ländernas ekonomier och grad av representation.

Vid en snabb översikt verkar båda dessa hypoteser hålla. Grafen nedan visar sambandet mellan antalet organisationer som representerar intressen från ett land och tidpunkten då landet ifråga gick med i EU. Den enda gruppen som avviker från sambandet är den bestående av Österrike, Finland och Sverige, medlemmar från och med 1995. Medlemskap i EU är till stor del ett politiskt beslut, men det har ofta ekonomiska motiv. Krav, rörande just ekonomiska förhållanden ställs på alla aspirerande EU-medlemmar. Det finns därför en möjlighet att ekonomisk utveckling och styrka är en bakomliggande variabel, som både orsakar medlemskap i EU och en hög grad av deltagande i intresserepresentation.



För att kontrollera detta behöver vi länder som avviker i något avseende. Till exempel Irland, som varit med i unionen länge (sedan 1973) och som har en förhållandevis liten ekonomi. Irland följer dock mönstret och har ungefär så många intressen som man kan förvänta sig utifrån ekonomins storlek. I Irlands fall verkar inte den långa tid man löst medlemskap i unionen ha ökat graden av representation.

De andra avvikarna vi har tillgång till är länderna som valt att stå utanför unionen men som i stor utsträckning påverkas av sin närhet till densamma, nämligen Schweiz och Norge. Dessa två fall indikerar också att ekonomisk storlek spelar en större roll än tiden man varit medlem, de ligger båda över EU-genomsnittet i ekonomiskt välstånd och har, trots att de aldrig varit medlemmar i unionen, en grad av representation som ligger över många medlemmars. Schweiz och Norge har, vad gäller grad av representation, siffror som är väldigt lika Portugals och Greklands.

Vad gäller sambandet mellan ekonomisk styrka och graden av representation så förefaller det alltså som att det finns ett samband. Dock är det svårt att hitta en bra variabel för "ekonomisk styrka". Jag kan inte enbart använda mig av det vanligaste måttet, BNP/capita eftersom detta mått slår ut det totala värdet av producerade varor och tjänster på antalet invånare i ett land. Högst BNP/capita inom EU-27 har Luxemburg, men landet har bara ca en halv miljon invånare och en, i sammanhanget, liten ekonomi. Den enklaste lösningen jag kom på var att helt enkelt använda både BNP/capita och befolkningsmängd i varje land. Vid en regressionsanalys där dessa två angavs som oberoende och antalet organisationer som representerar intressen i respektive land som beroende så får man ett justerat R^2 -värde på ,746. Man kan alltså förklara ca 75 % av variationen i grad av representation med hjälp av landets folkmängd och ekonomiska utveckling.

Andra strukturella orsaker som nämns i litteraturen, förutom tiden för medlemskap och ekonomisk styrka är till exempel hur starkt civilsamhället i fråga har. Antagandet är att ett positivt samband råder mellan styrkan hos civilsamhället och grad av intresserepresentation. Mina data stämmer med hypotesen, de som i tillgänglig litteratur sägs ha ett svagare civilsamhälle (östra och södra Europa) har även lägre grad av deltagande (Greenwood, 2002). Problemet är att jag inte har något eget mått på "styrkan" hos ländernas civilsamhälle vilket omöjliggör närmare statistisk prövning.

Att etablera ett samband är dock, som bekant, inte samma sak som att ha fastställt orsak och verkan. I detta fall är det förmodligen fråga om en blandning av hur länge landet varit medlem samt ekonomiska förhållanden.

De icke-statliga organisationerna är, i likhet med många branschorganisationer, Europeiska. Därför får man inom denna grupp automatiskt en dominans av organisationer baserade i Bryssel. Gruppen icke-statliga organisationer utmärker sig också genom sin (jämförelsevis) stora andel intressen som kommer från områden utanför Europa. Jag har upptäckt ett svagt, negativt samband mellan ekonomisk utveckling och hur många procent av en regions intressen som är representerade genom icke-statliga organisationer. Det är intressant eftersom jag tidigare visat att ekonomisk utveckling annars kan antas gynna graden av intresserepresentation rent generellt.

Regionerna med högst procentandel är Sydamerika, Afrika och Östeuropa, de med lägst procentandel är Nordamerika, Västeuropa och Norra Europa. En enkel, bivariat korrelationsanalys mellan variablerna visar att det finns ett samband mellan dem på $-0,768$ som är signifikant på 0,05 nivån. Sambandet är intressant, men kan till stor del förklaras bort med att medlemskap i en icke-statlig organisation är lättare att få, internationella branschorganisationer har ofta en exklusiv medlemslista, där bara nationella branschorganisationer eller stora företag får vara med. Sambandet förfinar det tidigare uppvisade sambandet mellan ekonomisk styrka och graden av representation, genom att visa att det sambandet i första hand verkar gälla för medlemskap i organisationer som representerar företagssektorns intressen. Rika länder får en lägre andel (inte lägre antal!) medlemskap i icke-statliga organisationer helt enkelt för att de har en högre grad av deltagande i andra, mer företagsorienterade, organisationer.

Sambandet mellan ekonomi och representation stämmer alltså relativt väl, i alla fall så länge som vi håller oss till Europa, går vi utanför denna sfär så blir antalet faktorer som spelar in svåröverskådligt. Men om man kontrollerar vilka icke-europeiska länder som är flitigast representerade så är det två grupper som framträder tydligt, ekonomiskt starka länder som USA, Japan, Kanada och Indien utgör ena gruppen. Andra gruppen utgörs av de länder som, i likhet med Norge och Schweiz, har en geografisk och/eller kulturell samhörighet med Europa. Här hittar man länder som Turkiet, Ryssland, Kroatien, Island och Serbien, i nämnd ordning.

En intressant grupp att nämna utgörs av de länder som vill bli EU-medlemmar och som fått sin ansökan godkänd av EU. I dagsläget är det Turkiet, Kroatien och Makedonien som har erhållit kandidatstatus. I den händelse graden av involvering i EU:s beslutsprocess av ett lands civilsamhälle vore en avgörande faktor för att accepteras som medlem, ser Turkiets chanser relativt goda ut, man har en eller flera medlemmar i lite drygt var tionde intresseorganisation. Kroatien har lite sämre chanser och Makedonien har avgjort sämst chanser, då man bara är medlem i lite mer än var tjugonde organisation. Kollar man andelen Europeiska branschorganisationer som har medlemmar i kandidatländerna ser man liknande siffror, Turkiet är representerat i 24 % av organisationerna, Kroatien i 14 % och Makedonien endast i 4 %.

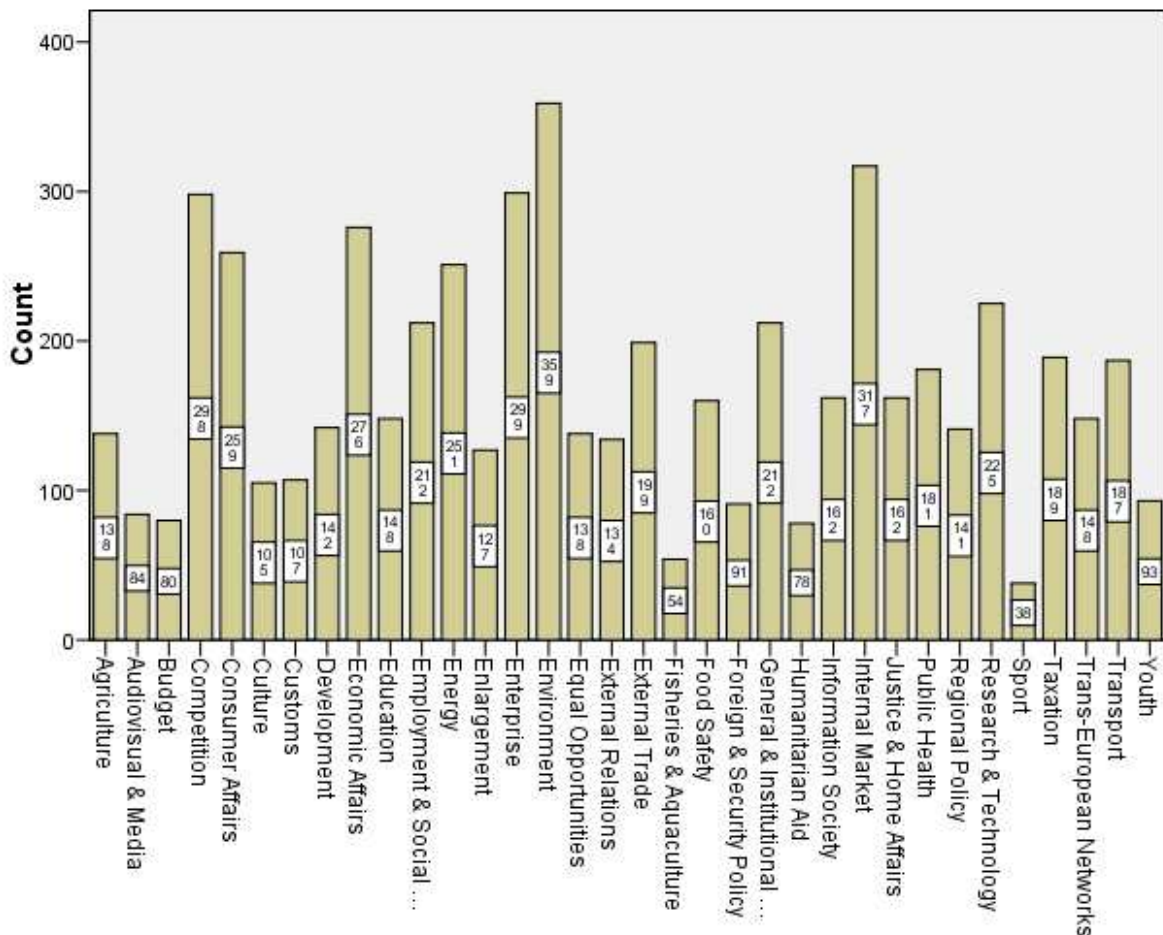
De nationella yrkes- och branschorganisationerna, som endast representerar sitt eget lands intressen inom ett givet område, är en intressant grupp. Statistiken jag förfogar över visar att det stora flertalet nationella branschorganisationer nöjer sig med att vara med i en Europeisk dito, och genom den få sina intressen tillvaratagna. Gruppen nationella bransch- och yrkesorganisationer domineras ganska stort av tyska sådana. Dryga 40 % av alla dessa organisationer är tyska till ursprunget och tvåan, Frankrike, har mindre än en tredjedel så många organisationer av detta slag som Tyskland har. I gengäld har Tyskland, jämfört med Frankrike och Storbritannien, en lägre grad av medlemskap i just Europeiska branschorganisationer. Varför väljer de tyska branschintressena att i större utsträckning att representera sig själva? Anledningen till detta är troligtvis att de nationella branschorganisationerna i Tyskland har en otroligt stark ställning. De har fått sina branschnormer stadgade i lag och fått ansvaret för normernas

efterlevnad, något som avviker från övriga Europa, där denna typ av organisationer har mycket svagare makt och därför kan gynnas mer av att ingå i federationer (Wessels 2004 s.200, Beyers & Kerremans 2007 s. 136-137).

Överrepresenterat i sammanhanget är även Danmark, som kommer på tredje plats i denna kategori, med fler organisationer än till exempel Storbritannien. Studier finns som visar på en dansk förskjutning från korporativ, institutionaliserad intresserepresentation till en mer informell typ av ad-hoc lobbying (Christiansen & Rommetvedt 1999). Den korporativa traditionen kan alltså ha skapat starka branschorganisationer som, när de inte längre i korporativ anda bjöds in, valde att söka nya institutioner att påverka. Men siffrorna är, trots detta, oväntat höga. Närmare studier krävs för att avgöra sanningshalten i denna hypotes.

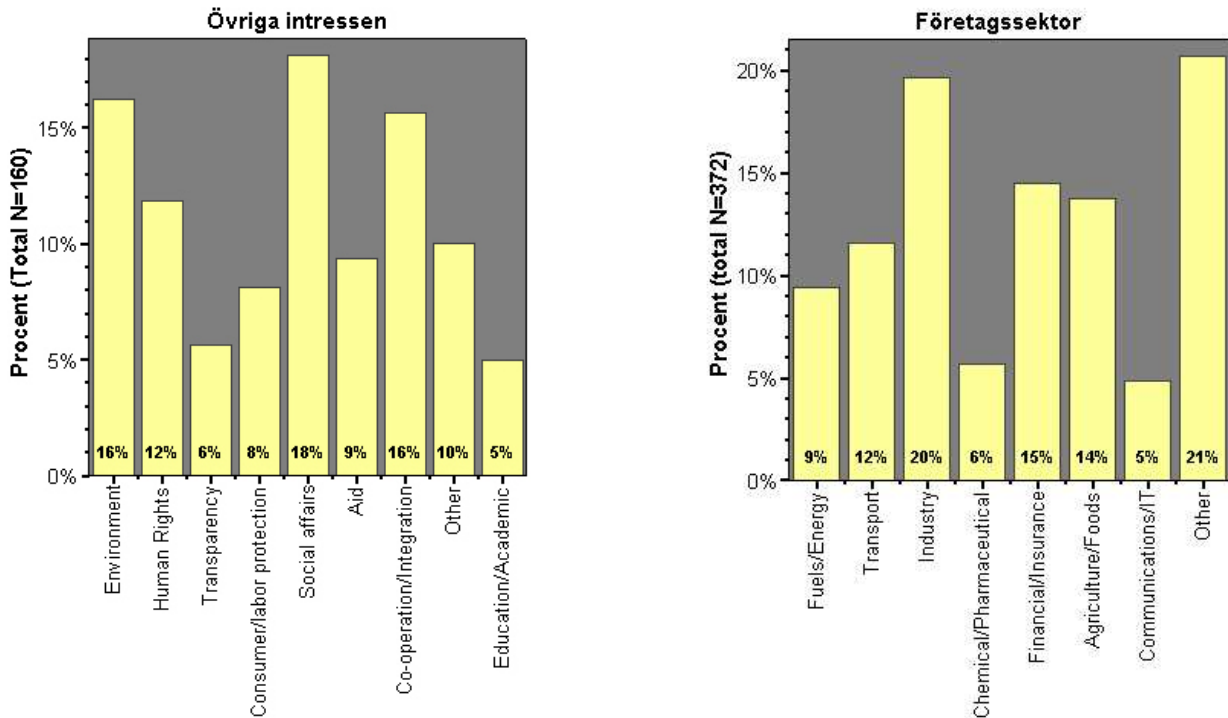
3.1.3 Organisationernas mål

Vad är det då som intresseorganisationerna vill uppnå? Eller, med en mer precis formulering, vilka organisationer engagerar sig i vilka frågor och på vilken nivå? Jag har redan nämnt de problem som registrets 34 egna intresseområden har, men jag ska försöka att, så gott det går, dra några slutsatser från dem. Till att börja med kan det vara intressant att redovisa de olika intresseområden och fördelningen mellan dem:



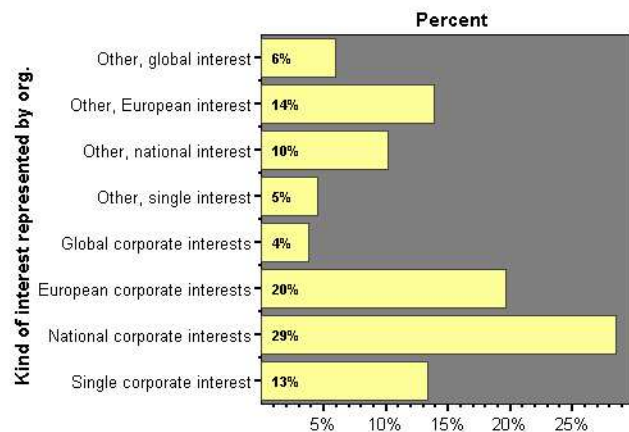
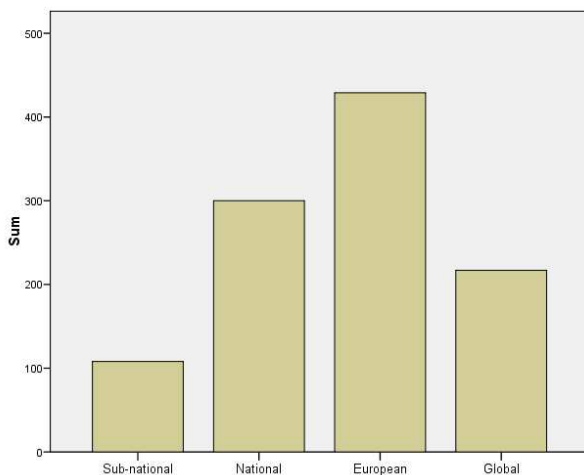
På grafen ovan kan man se att miljö är det vanligaste intresseområdet, följt av de ”ekonomiska” intresseområdena inre marknad, näringsliv (enterprise), konkurrens och ekonomi. Minst vanliga är sport, fiske och vattenbruk, humanitärt bistånd och budget. Ingen av siffrorna här är särskilt uppseendeväckande, även om jag inte hade gissat att miljö skulle hamna i topp.

För att komplettera uppgifterna valde jag att, så långt som möjligt, ge alla organisationer en ytterligare klassificering. Jag skapade två variabler, en för företagssektorer och en för övriga intressen och sammanställningen av dem ser ut så här:



Man kan tydligt se problemen jag hade att kategorisera alla organisationer i någon av dessa två variabler (de alldeles för stora other-staplarna), och 86 organisationer gick inte ens att placera i denna diffusa kategori. Som regel beroende på att de inte hade ett, entydigt, intresse utan flera. Sammanfattningsvis blev variablerna inte det jag hade hoppats att de skulle bli. Framförallt blev kategoriseringen av de ”övriga” intressena dålig då kategorierna inte är ömsesidigt uteslutande och staplarna skall därför ses som en grov uppskattning. För företagssektorn fungerade kategorierna bättre, en större andel blev kategoriserade som ”Other” men kategorierna var i mycket större grad ömsesidigt uteslutande.

Förutom att lista vilka intressen organisationerna hade fick de även lista intressenas omfattning. Registrets egna system för detta har brister (nedan t.v.), och jag gjorde därför en egen, mer detaljerad, variabel även för detta (nedan t.h.). Jag använde nästan samma steg som registret men skiljde framförallt på företagssektorns och de övrigas intressen. Fördelningen för de båda varianterna nedan:



I min variabel har jag, i de fall det är frågan om en paraplyorganisation, utgått från vart dess medlemmar är baserade. Enskilda företag har kodats som ett enskilt företagsintresse, oavsett hur globalt det är till sin omfattning.

Förutom denna variabel som ger oss omfattningen av organisationernas intressen så skapade jag en variabel som visade organisationernas fysiska omfattning. Ett exempel: en Europeisk branschorganisation, baserad i Bryssel och med medlemmar från hela Europa representerar ett Europeiskt intresse men är bara fysiskt närvarande i ett land, Belgien. Därför kodas den organisationen som "nationell". Motsvarande exempel är enskilda företag som bara representerar ett enskilt intresse, men är baserade över hela världen, som i sådana fall kodas som "Globala". Databasen visar att 82 % av alla organisationer är bara närvarande i ett land, 7 % runt om Europa och 11 % är globala. I gruppen organisationer som är baserade Europeiskt eller globalt är företagen och konsultfirmorna, tillsammans med yrkes- och branschorganisationerna starkt överrepresenterade.

Miljön är alltså det område som flest intresseorganisationer vurmar för, och en snabb kontroll visar, föga förvånande, att den grupp med högst andel intresserad av miljö är de icke-statliga miljöorganisationerna, med 96 %. Därefter kommer, kanske lite mer förvånande, tillverkningsindustrin med 88 %. Att miljö är det populäraste intresset kommer sig av att de grupper där en hög andel angett miljö som intresse är väldigt talrika. Alla typer av företag berörs av europeisk miljölagstiftning, möjligtvis med undantag för finans- och försäkringssektorn, också den grupp som har överlägset minst andel miljöintresserade.

Man kan se ett genomgående drag avseende vilka intresseområden som är vanligast förekommande. Företagssektorn dominerar till antalet och dess intressen blir mest representerade, något som konstaterats tidigare och som nu bekräftas av databasen (Broscheid & Coen 2007 s.24). Anledningen till att miljö är vanligast är troligtvis att det är ett intresse som företagssektorn och många andra organisationer har gemensamt, även om de med största sannolikhet drar åt olika håll i frågan.

Samma tendens går att spåra i de fyra, efter miljö, vanligaste intressena. De är inre marknad, näringsliv, konkurrens och ekonomi. Man skulle kunna tro att företagssektorn är starkt överrepresenterad inom dessa områden, men så är inte

fallet, 77 % av dessa intressen representeras av organisationer från företagssektorn, som utgör 65 % av den totala populationen i registret. Detta innebär att resterande 33 % av återfinns bland de organisationer som inte stammar från företagssektorn. Om man tittar på företagssektorn och de övriga var för sig så ser man att:

- Företagssektorns topp-fem lista över vanligaste intresseområdena är identisk med den för hela registret, vilket återigen visar företagssektorns dominans.
- De övriga organisationernas topp-femlista skiljer sig avsevärt från företagssektorns. Där är miljö störst, följt av utveckling, sysselsättning och arbetsmarknadsfrågor, utbildning och slutligen, allmänna och institutionella frågor.
- Företagssektorn står för mer än 50 % av representationen inom nästan alla intresseområden, undantagen är: ungdomsfrågor, humanitärt bistånd, utrikes- och säkerhetspolitik, fiske och vattenbruk, lika möjligheter, utbildning, utveckling och kultur, de enda områdena företagssektorn inte dominerar.

Kollar man varje organisations totala antal intressen, av de möjliga 34 så ser man att medelvärdet hamnar på lite drygt 9. Jag hade, när jag skapade variabeln, en hypotes att ju större och mer omfattande en organisation var, desto fler intressen borde den representera. Så är dock inte fallet, inom organisationerna som inte är från företagssektorn är variationen obefintlig. Inom företagssektorn anger de enskilda och nationella representanter flest intressen, medans de Europeiska och globala anger minst. Efter att ha rådfrågat litteraturen så framsår dock förhållandet som fullt logiskt. Det är helt enkelt så att organisationer som representerar intressen spridda över hela Europa/världen har svårare att enas inom organisationen. Förutsättningarna för dess medlemmar kan vara väldigt varierande och har ofta motstridiga intressen. Därför tvingas de hitta medlemmarnas ”minsta möjliga nämnare” och inrikta sig på att påverka EU i den fråga och riktning man faktiskt kan enas om (Greenwood 2007 s.15-16).

All information avseende organisationernas intressen är svårtolkad, och förmodligen felaktig i viss utsträckning. Intresseområdena är inte definierade och tolkningsutrymme finns. Ett intressant exempel på detta är den Europeiska fiskelobbyn (Europêche) som inte angett fiske och vattenbruk som intresseområde. Man är bara intresserad av ”allmänna och institutionella frågor”, något som får en att fundera.

3.1.4 Organisationernas medel

I följande avsnitt kommer jag redogöra för intresseorganisationernas medel, alltså hur mycket pengar de spenderar varje år på intresserepresentation. För en dryg tredjedel av organisationerna finns även utförligare uppgifter om deras totala budget och dess ursprung.

På förhand framstod denna variabel som den mest intressanta, men under arbetets gång har jag dels omvärderat min inställning till pengarnas betydelse, dels konstaterat att informationen organisationerna lämnar är oprecis, och i vissa fall

rent motsägelsefull. Organisationerna uppger sin totalkostnad i steg om 50 000 €. I EU är, som jag tidigare har nämnt, information hårdvaluta, inte pengar, även om information givetvis inte är gratis att producera. Ungefär var tionde organisation har inte angett sina kostnader, alla dessa hör dock till gruppen organisationer som angett sin budget. Så vi har tillgång till någon form av finansiell information för varje organisation.

En uträkning som är mer intressant än vad den är pålitlig och användbar visar att: alla organisationer i registret spenderar tillsammans mellan 77 och 104 miljoner € varje år.

I genomsnitt har varje organisation kostnader, direkt relaterade till intresserepresentation, på 100 000 – 150 000 € varje år, Medianen är 1 – 50 000 €. Medianen ger en mer rättvisande bild av hur mycket de flesta organisationer spenderar i snitt, det är nämligen så att de 10 % som spenderar mest står tillsammans för lite mer än 50 % av den totala mängden spenderade pengar. I gruppen som spenderar mest är bransch- och yrkesorganisationerna något överrepresenterade, på bekostnad av de icke-statliga organisationerna. Det finns dock ingen speciell grupp organisationer som (i snitt) spenderar markant mer pengar än någon annan. Alla organisationstyper utom tre har ett medianvärde på 1 – 50 000 €. De tre är, yrkes- och branschorganisationerna, företagen och de professionella konsultföretagen, alla representanter för företagssektorn. De tre grupperna utgör tillsammans 52 % av den totala intressepopulationen och står för 64 % av alla spenderade pengar, en viss överrepresentation men ingen dramatisk sådan. Det var lite snabbt om vilka grupper som spenderar mest, men vilka intresseområden är flitigast uppvaktade, i pengar räknat? Intresseområdena med högst medelvärde är:

- Sport 400 000 – 450 000 € /år
- Fiske och vattenbruk 350 000 – 400 000 € /år
- Budget 300 000 – 350 000 € /år
- Utrikes- och säkerhetspolitik 250 000 – 300 000 € /år
- Utrikespolitik/yttre förbindelser 200 000 – 250 000 € /år

Man bör dock ta siffrorna med en stor nypa salt, de översta tre hör alla till de ovanligaste intressekategorierna, vilket gör att de stora spenderare som angett alla intressen på egen hand drar upp genomsnittet för dessa små grupper. Om man istället kollar medianen för alla intresseområden blir skillnaden avsevärt mindre, fyra av fem på topplistan ovan får lägsta värdet. Budget får dock högst medianvärde av alla, 100 000 – 150 000 €/år och därefter delar resten upp sig mellan de som fått värdet 50 000- 100 000 €/år och de som fått värdet 1 – 50 000 €/år. Då skillnaden mellan intresseområdenas snittvärde är liten är det inte svårare än att de populäraste intresseområdena också är de där mest pengar spenderas. Majoriteten av alla organisationer spenderar dock förhållandevis lite pengar på intresserepresentation.

Om man förbiser intresseområdena och istället kontrollerar företagssektorer så är det två sektorer som står ut från mängden efter kontroll av både medelvärde och median, Bränsle/energi- och transportsektorn, dock är skillnaden inte särskilt

dramatisk. Bland de övriga organisationerna är det också två som står ut, här mer markant än i företagssektorn. De två grupperna är miljöorganisationer och fack/konsumentföreningar.

Det är stor skillnad mellan de organisationer som enbart är baserade nationellt eller Europeiskt och dem som är baserade globalt. De globala organisationernas medelvärde och median är båda dubbelt så stora.

Om man kontrollerar vilket omfång de intressen organisationerna representerar har, så ser man att enskilda, europeiska och globala företagsintressen spenderar mest pengar i snitt.

Överlägset mest spenderar konsultfirman Burson-Marsteller, uppemot 7 miljoner € per år, men då har också ett stort antalklienter som till exempel Kraft foods, Pfizer, Tetra Pak m.fl. Burson-Marsteller är en av de fem största konsultfirmorna på EU-nivå och förutsatt att de andra fyra, som inte är med i registret, har samma typ av klienter och budget är det en stor brist att de inte är registrerade (Marziali 2006, s.13).

Så långt organisationernas kostnader, nu kommer de organisationer som även har uppgett information om sin budget.

Det finns stora skillnader mellan de som får finansiellt stöd av EU och de som inte får det, det första som slår en är att organisationer som finansieras av EU har mycket större budgetar än resten, ungefär tre gånger så stora för att vara mer exakt. Det andra som slår en är hur lite av dessa, ”rikare” organisationers, budgetar som faktiskt kommer från EU. Även om man räknar bort alla pengar som EU skänker så minskar skillnaden endast marginellt. Det verkar alltså som att EU antingen finansierar organisationer som redan har det väldigt bra ställt, eller så fungerar EU-finansieringen statushöjande, vilket gör det lättare för organisationen att samla in pengar från annat håll. I vilket fall så är det en intressant utgångspunkt för vidare forskning.

Gruppernas sammansättning skiljer sig åt en aning, men inte tillräckligt för att förklara skillnaden mellan dem i resurser. Båda grupperna består till största delen av organisationer som representerar icke-kommersiella intressen. Skillnaden är att de EU-finansierade i större utsträckning representerar Europeiska intressen, de andra representerar i större utsträckning kommersiella och nationella intressen.

Inom gruppen med EU-finansierade organisationer dominerar miljö- och fack/konsumentfrågor, bland de övriga dominerar miljö- och socialfrågor. Slutsatsen är att EU prioriterar grupper med Europeiska intressen, annars finns det inte någon signifikant skillnad mellan grupperna, förutom just storleken på deras budgetar. Ett förhållande som vore intressant att studera närmare.

Man kan tydligt se skillnaden mellan kommersiella intressen och övriga, de övriga intressena är, i dubbelt så hög grad, beroende av offentlig finansiering jämfört med de kommersiella intressena. De kommersiella intressena är istället väldigt beroende av medlemsbidrag, 66 % av deras sammanlagda budget kommer från just denna källa.

Sett till alla organisationers budgetar ser man att 30 % av all finansiering är offentlig, resten är privat. Medlemsavgifter är den överlägset största inkomstkällan, och står för nästan hälften av all finansiering. Av offentlig

finansiering, är den från nationella källor störst, följd av Europeiska och regionala/lokala.

4 Slutsats

Jag har två slutsatser att presentera då uppsatsen består av två delar. Vad gäller registrets syfte och utformning har jag ett par saker att säga. Generellt sett är registret en bra idé, det ger den alltid lika överarbetade Kommissionen ett verktyg för kontroll av intresseorganisationer som kräver ett minimum av resurser från Kommissionens sida. Häri ligger tyvärr också dess brister.

Systemet med självrapportering anser jag inte fungera i sin nuvarande form, dock bör inte systemet frångås utan förbättras. Den absolut viktigaste förändringen är, som jag ser det, att det måste till väldigt tydliga och enhetliga instruktioner för organisationerna som vill registrera sig. Tolkningsutrymmet som idag ges organisationerna försämrar informationens kvalitet. De striktare reglerna för registrering som vissa organisationer använder är en bra riktlinje (EU civil society contact group 2008). Vad gäller antalet organisationer som saknas så anser jag att man kan avvakta och se hur projektet fortlöper, i alla fall så länge registret fortsätter att växa i samma takt.

Utöver dessa saker bör man avsevärt förbättra kontrollen av hur uppförandekoden efterlevs. Det vore heller inte fel att skärpa påföljderna för brott mot densamma, risken organisationer som missköter sig tar är idag väldigt låg. Påföljden kan som mest bli avförande från registret, vilket inte hindrar organisationen från att fortsätta sin verksamhet precis som förut. En policy från Kommissionens sida att bara acceptera information från organisationer i registret är därför inte orimligt, något som även skulle kunna skärpa uppförandekodens efterlevnad eftersom avförande från detsamma då blir förödande. Om man inte väljer denna väg måste registret inkluderas i Europeisk lagstiftning, vilket kan dröja.

Vad kan man då dra för slutsats av materialet? Valet att använda en databas som grund för analysen har tvingat mig att anamma ett slags makro-perspektiv. De slutsatser jag drar gäller endast olika grupper av organisationer, där jag ansett att närmare studier av enskilda grupper/fall är av intresse har jag påpekat detta.

Intressepopulationen på EU-nivå är, sammanfattningsvis, dominerad av företagssektorn och dess intressen. Detta är inte förvånande då hela EU kan förklaras som ett, i huvudsak ekonomiskt projekt (Moravcsik 1999 s.2). För EU-länderna finns ett starkt samband mellan ekonomisk styrka och graden av representation på EU-nivå, västeuropeiska intressen dominerar, följda av intressen från norra och södra Europa och minst representerade av EU-länderna är de från öst. Av alla länder är Frankrike, Storbritannien och Tyskland mest frekvent representerade.

Det vanligaste intresset är miljö, beroende på att miljöintresset är vanligt hos både företagssektorn och de icke-statliga organisationerna. Efter miljö dominerar de intressen som prioriteras av företagssektorn. Sambandet verkar även åt andra

hållet, intressen som bortprioriteras av företagssektorn (t.ex. sport-, ungdoms- och biståndsfrågor) hör till de ovanligaste.

Det finns, i registret, ingen identifierbar grupp som spenderar mycket mer pengar än någon annan, något som gör hetsen om ”de finansiellt starka jättarna” något överdriven. Jag har dock bara haft tillgång till informationen om vilka organisationer som är närvarande på EU-nivå och hur de är sammansatta/vad de spenderar osv. Därför kan jag inte uttala mig om vilka som faktiskt lyckas få sina viljor fram, är det till exempel de som spenderar mest, de som har kontor i Bryssel eller de som representerar Europeiska intressen? Frågor som framtida forskning får besvara.

5 Referenser

- Beyers, Jan & Kerremans, Bart i: Coen, David (red.) (2007). *EU lobbying: empirical and theoretical studies*. London: Routledge
- Berkhout, Joost & Lowery, David (2008) "Counting organized interests in the European Union: a comparison of data sources" *Journal of European Public Policy* vol.15 iss.4 p.489-513
- Bounds, Andrew – Peel, Michael (2007) "Brussels plan on lobbying angers law firms" *Financial Times*, July 31
- Bounds, Andrew – Tait, Nikki (2008) "Lawyers seek advice on lobbying register" *Financial Times*, June 22
- Bouwen, Pieter (2002) "Corporate lobbying in the EU: the logic of access" *Journal of European Public Policy* Vol.43 nr.3 s.346-365
- Broscheid, Andreas and Coen, David i: Coen, David (red.) (2007). *EU lobbying: empirical and theoretical studies*. London: Routledge
- Chari, Raj – Hogan, John & Murphy, Gary (2007) "Regulating Lobbyists: A Comparative Analysis of the United States, Canada, Germany and the European Union" *The Political Quarterly* Vol.78 nr.3 s.422-438
- Christiansen, Peter Munk & Rommetvedt, Hilmar (1999) "From Corporatism to Lobbyism? Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway" *Scandinavian Political Studies*, Vol.22 iss.3 s.195-220
- Commission document (2006) 194 final "*RESULTS OF THE COMMISSION CONSULTATION ON THE GREEN PAPER 'EUROPEAN TRANSPARENCY INITIATIVE'*"
- Commission document (2004) 93/C63/02 "*Commission Communication: an open and structured dialogue between the Commission and interest groups.*"
- Commission Document (22 mars 2007) 127 Final "*Communication from the commission: Follow up to the Green Paper 'European Transparency Initiative'*"
- Djurfeldt, Göran, Larsson, Rolf & Stjärnhagen, Ola (2003). *Statistisk verktygslåda: samhällsvetenskaplig orsaksanalys med kvantitativa metoder*. Stockholm: Studentlitteratur
- Dobson, Lynn & Weale, Albert i: Bomberg, Elisabeth & Stubb, Alexander (Red.) (2003) *The European Union: How Does it Work?* Oxford: University Press
- Eising, Rainer i: Coen, David (red.) (2007). *EU lobbying: empirical and theoretical studies*. London: Routledge
- Esiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik & Wägnerud, Lena (2003) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad. 2., [rev.] uppl. (2003)*. Stockholm: Norstedts juridik
- EU Civil Society Contact Group (2008) "*How to make a transparent registration in the European Commission Register of Interest Representatives*" URL:

<http://act4europe.horus.be/module/FileLib/Register%20guidelines%2029%20Oct%202008%20version%201.pdf> hämtad den 4 Jan 2009.

Greenwood, Justin (2007) *Interest Representation in the European Union 2: nd ed*
New York: Palgrave Macmillan

Hull, Robert i: Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy (Red.) (1993) *Lobbying in the European Community* Oxford: University Press

Jerneck, Magnus & Gidlund, Janerik (2001). *Komplex flernivådemokrati: regional lobbying i Bryssel*. Malmö: Liber ekonomi

KOM (3 maj 2006) 194 slutlig. ”Grönbok – Europeiska öppenhetsinitiativet”

KOM (27 maj 2008) 323 slutlig. ”En ram för förbindelserna med företrädare för intresseorganisationer (register och uppförandekod)”

Kommissionens hemsida för registret (15 Dec 2008):
<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/welcome.do?locale=sv>

Laffan, Brigid, O'Donnell, Rory & Smith, Michael (2000). *Europe's experimental union: rethinking integration*. London: Routledge

Landmarks Publications (2005) *European Public Affairs Directory 2006* Brussels: Landmarks

Moravcsik, Andrew (1999). *The choice for Europe: social purpose and state power from Messina to Maastricht*. London: UCL Press

Wessels, Bernard i: Marks, Gary & Steenbergen, Marco R. (red.) (2004). *European integration and political conflict*. Cambridge: University Press

Marziani, Valeria (2006) *Lobbying in Brussels: Interest Representation and Need for Information*, Bonn: Center for European Integration Studies

Naurin, Daniel (2007) *deliberation behind closed doors: transparency and lobbying in the European union* Colchester: ECPR

SEC (27 maj 2008) 1926 “RESULTS OF THE CONSULTATION ON THE CODE OF CONDUCT FOR INTEREST REPRESENTATIVES”

Shackleton, Michael & Watson, Rory i: Bomberg, Elisabeth & Stubb, Alexander (Red.) (2003) *The European Union: How Does it Work?* Oxford: University Press

Spence, David (1997) i: Geoffrey Edwards and David Spence (eds), *The European Commission*, London: Catermill International.

Tait, Nikki (2008) “Brussels faces battle over lobbying register” *Financial Times*, Oct 31

Van Schendelen, Rinus (2002) *Machiavelli in Brussels: The Art of Lobbying the EU*, 2nd ed. Amsterdam: University Press.

Vanliga frågor om Europeiska öppenhetsinitiativet (register och uppförandekod – (21 mars 2008) Dokumentet hämtat från:
<https://webgate.ec.europa.eu/transparency/regrin/infos/faq.do> den 16 Dec 2008