

# Lobbyisternas inflytande

- Två fallstudier om hur särintressen påverkar EU

# Abstract

Att organiserade intressen utövar inflytande över beslutsfattandet inom EU råder det inga tvivel om. Vad vi ämnar att besvara med vår studie är hur EU ställer sig till lobbyisternas inflytande, vilket arbete som görs för att öka insikten i det inflytandet samt om tillvägagångssättet skiljer sig mellan olika intresser. Utifrån frågorna tar vi upp hur Europaparlamentet och kommissionens struktur möjliggör särintressenas inflytande samt det arbete som görs för att öka insikten i deras lobbande. Vår frågeställning besvarar vi genom att tillämpa den på EU:s senaste kemikaliedirektiv samt det tobaksdirektiv som nu är under arbete. Vi använder oss av en diskussion som finner sin grund i pluralism, korporatism samt makt teori för att identifiera komplexiteten i inflytandet på policyprocessen.

*Nyckelord:* Lobbying; Särintressen; REACH; Tobaksdirektiv; Transparens; Korporatism; Pluralism

*Antal ord:* 9126

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Inledning</b> .....	<b>1</b>
1.1	Bakgrund .....	1
1.2	Syfte och problemformulering .....	1
1.3	Metod .....	2
1.4	Material och källkritik .....	3
1.5	Disposition .....	3
1.6	Avgränsning .....	4
<b>2</b>	<b>Teoretiskt ramverk</b> .....	<b>5</b>
2.1	Maktens tre dimensioner .....	5
2.1	Pluralism och korporativism i EU .....	6
<b>3</b>	<b>EU:s institutioner</b> .....	<b>8</b>
3.1	Kommissionen.....	8
3.2	Europeiska unionens råd .....	8
3.3	Europaparlamentet.....	9
<b>4</b>	<b>Transparens</b> .....	<b>10</b>
4.1	EU:s uppförandekoder.....	12
<b>5</b>	<b>Lobbying mot organen</b> .....	<b>14</b>
5.1	Kommissionen.....	14
5.2	Parlamentet.....	15
<b>6</b>	<b>REACH - Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals</b> .....	<b>17</b>
6.1	Analys av REACH .....	18
<b>7</b>	<b>Tobaksdirektivet</b> .....	<b>21</b>
7.1	Tobaksanalys .....	22
7.2	Tobaksanalys utifrån pluralism och korporatism .....	23
<b>8</b>	<b>Slutsats</b> .....	<b>24</b>
<b>9</b>	<b>Litteraturförteckning</b> .....	<b>27</b>



# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Det civila samhället spelar en viktig roll i alla demokratiska system men i EU, menar Persson (2007, s.225), att det civila samhället har en mer framträdande roll än på nationell nivå bland unionens medlemsländer. I EU:s politiska system har traditionell representation via valkanaler varit jämförelsevis svag, samtidigt som det civila samhällets deltagande i utformningen av politiken varit starkare då det saknas en fullfjädrad representativ regering. Det har gjort att det civila samhällets deltagande blivit betraktat som ett sätt att demokratisera den europeiska unionen, samtidigt som det underlättats genom att deltagandet av intressegrupper i stor utsträckning institutionaliserats.

Att förstå den institutionaliseringen är viktigt för alla som önskar att studera EU:s beslutsprocess och de inblandade aktörerna sedan det annars är lätt att missförstå EU:s inställning till särintressen, behovet att reglera deras lobbande, deras möjlighet att påverka samt i vilken utsträckning de kan påverka. Exempelvis uppskattar Greenwood (2007, s. 2-6) att 50 procent av våra nationella lagar bär en "made in Brussels"-stämpel, var av alla gått igenom instanser där lobbyister haft möjligheten att göra ett avtryck på samtliga.

I ett försök att illustrera hur de beskrivna särintressena går tillväga i kampen om inflytande har vi valt att fokusera vår analys på beslutsprocesserna kring det senaste kemikaliedirektivet, REACH, samt det tobaksdirektiv som nu är under arbete. Båda våra fall valdes främst utifrån vårt eget intresse av lobbyverksamheten kring respektive och vi hade inga förhoppningar innan vi började att hitta några, för våra fall, unikt samband. Dock fann vi snabbt olika och intressanta aspekter i vardera fall vilket var vår förhoppning då vi valde att göra två fallstudier. När det kommer till REACH var det den stora skalan av lobbyverksamhet kring direktivet, som i EU:s historia saknar motstycke, samt Sveriges framträdande roll som var avgörande. I vårt andra fall var det den, i vårt tycke, annorlunda lobbyverksamheten som gjorde vårt val enkelt då lobbandet kring tobaksdirektivet som inte sker ur ett regleringsyfte strider mot den WTO-lag vi senare kommer diskutera.

## 1.2 Syfte och problemformulering

Den starka institutionaliseringen i EU kan skapa ett problem med “insiders” och “outsiders”. Det innebär att grupper delas upp i två olika läger, ett med tillhörande privilegier och ett utomstående med sekundär status. Det skapar ett problem sedan EU är strukturerat på ett sådant vis att intressegrupper behövs för att utföra grundläggande demokratiska funktioner. Det är den problematiken, i insider-outsider-dilemmat, som kommer ligga centralt i vår studie genom hela vår analys då affärsintressen får en naturligt privilegierad roll i policyskapandet då dessa skapar resurserna som i sin tur behövs för att regeringar ska överleva (Greenwood. 2007 s. 2).

I vår studie kommer även maktbegreppet att vara i centrum då det är nära besläktat med frågan vem som faktiskt har möjligheten att påverka beslutsprocessen samtidigt som vi använder maktteori som ett av våra två huvudsakliga analysverktyg. Vi kommer dock vara försiktiga med att generalisera kring detta sedan det är svårt att överblicka den formella maktindelningen mellan EU:s centrala institutioner. Makten är svår att överblicka eftersom mycket tycks lösas från fall till fall och vi kommer heller inte försöka mäta makt i något avseende eftersom det är en för stor metodologisk utmaning sedan det är svårt att fastställa hur en lobbyist faktiskt påverkat ett beslut (Tallberg m. fl 2001, s.31, 79). Vårt mål är snarare att försöka hitta underliggande trender i hur intressegrupper går tillväga och i vilka instanser de gör det, med fokus på det senaste kemikaliedirektivet och det tobaksdirektiv som nu är under arbete. Vi kommer dessutom använda oss av pluralism och korporativism för att beskriva hur lobbyverksamheten i EU ser ut, samt föra en diskussion om hur pluralismen och korporativismen påverkat våra två fall.

Huvudfrågeställningen i vår studie är: *Hur påverkar särintressen beslutsprocessen i EU?*

För att lättare kunna besvara vår huvudfrågeställning har vi under arbetets gång även tagit hjälp av följande frågeställningar för att nå fram till vårt önskade resultat:

- Vad gör EU för att öka insikten i beslutsfattandet?
- Hur är EU:s inställning till lobbyverksamheten?
- Skiljer sig lobbyisternas tillvägagångssätt?

## 1.3 Metod

Då vi i vår studie försöker besvara frågorna var, när, hur, vem och vilka som försöker främja sina intressen genom lobbying i EU uppfylls samtliga krav för en beskrivande studie, dock för vi en ifrågasättande och diskuterande analys kring samtliga frågor vilket gör att studien bör karakteriseras som en *förklarande studie* (Esaïasson m.fl 2012, s. 36). Då vi i vår studie använder oss av två fallstudier är det förstäligt om läsaren får ett intryck av att vi försöker

oss på en jämförande fallstudie, vilket vi inte gör. Våra fall är inte valda efter någon mest lika-design eller mest olika-design utan både valdes utifrån intresse (Esaiasson m.fl 2012, s. 109), självfallet var det dock vår förhoppning att hitta olikheter samt likheter genom vårt metodval.

## 1.4 Material och källkritik

Materialet som vi har använt i vår studie består enbart av sekundärkällor i form av litteratur som beskriver EU:s roll och funktion respektive samspelet mellan intresseorganisationerna och EU:s institutioner. Då forskningen kring ämnet är utbredd, har vi haft möjligheten att lägga fokus på böcker skrivna av etablerade forskare. Vidare har vi använt oss av vetenskapliga artiklar som har behandlat lobbyism i EU, och främst hur intressegrupper varit inblandade i våra fall som behandlar REACH och tobaksdirektivet. Vi valde även att komplettera vårt material med officiell dokumentation från EU i form av rapporter och memos samt en rapport från en NGO vars mål är att öka transparensen i EU. För vår informativa del har vi även valt att använda nationalencyklopedin samt EU:s egen hemsida.

## 1.5 Disposition

Vi anser att det är väsentligt att informera läsarna om EU:s struktur, så att de vidare har en förståelse kring varför lobbyverksamheten mot EU ser ut som den gör. Vi har vidare valt att uppmärksamma det transparensinitiativ med tillhörande uppförandekoder som EU arbetade för att få igenom, som syftar till att skapa en striktare reglering av lobbyisternas verksamhet. Delarna fungerar som en informativ del inför den följande beskrivande texten om intresseorganisationers agerande mot kommissionen och Europaparlamentet. Texten har blivit disponerad på det viset för att ge läsaren en klar uppfattning om unionens generella inställning till lobbying samt en viss insikt i den kritik som riktas mot EU:s reglering innan vi beskriver våra två fall. Vårt mål med den beskrivna disponeringen är att i största möjliga mån underlätta läsarens möjlighet att själv tolka de två fall som sedan följer. Båda fall tas först upp relativt kortfattat med en mindre utförlig diskussion för att sedan fullföljas med en uttömmande diskussion samt vår egen analys av fallen. Vi fann den disponeringen bäst då det inte var

passande av dela upp våra fall i en renodlad informativ del samt en analyserande samtidigt som översikten hade försämrats om vi samlat båda under en rubrik.

## 1.6 Avgränsning

Avgränsningen är i vårt fall väldigt viktigt då en diskussion kring hur särintressen påverkar beslutsprocessen i EU kan göras väldigt omfattande. Vi har valt att fokusera på kommissionen och parlamentets roll vilket betyder att det kommer finnas en diskuterande och en informativ del om dessa samtidigt som vi enbart gör en kort beskrivning av rådets roll som beslutande organ. Vårt val att enbart fokusera på kommissionen och parlamentet är motiverat av den enkla anledningen att lobbyverksamheten kring dessa är störst. Bouwen argumenterar dock i Greenwood (2007, s, 27) att särintressens representation inte är frånvarande i rådet vilket gör att vi fann en kort beskrivning av dess roll nödvändig samtidigt som alla tre har en samspelande roll vilket gör att även rådets roll och struktur behöver beskrivas om läsaren önskar förstå hur EU:s beslutande organ är uppbyggt. Den avgränsningen är även nödvändig sedan lobbying mot ministerrådet är ett område där det inte förts någon omfattande forskning vilket hade gjort en text författad av oss kring ministerrådets roll i relation till vår frågeställning för spekulativ.



## 2 Teoretiskt ramverk

Robert Dahls metod att studera makt bestod främst av att analysera beslutssituationer genom att se på vilka aktörer som kommit med förslag och vilka aktörer som vunnit respektive förlorat. Det gick att visa, menade Dahl, genom att studera en rad viktiga beslut och på så vis se vem som vinner. Att göra en sådan studie, lik den Dahl gjorde i New Haven (Boréus 2009, s. 116), blir dock väldigt komplicerat och tidskrävande i vårt fall vilket gör att vi kommer använda oss av Lukes teorier då hans bredare syn på makt är mer passande för att behandla lobbyism. Det är en vetenskapssyn som bygger på att studera hur aktörer påverkar varandra i stället för att studera genomgående vinnare, likt Dahl. Ett val som görs då vårt mål är att försöka hitta underliggande tendenser och inte försöka finna någon genomgående vinnare då det skulle vara utanför ramarna för vår studie (Boréus, 2009, s. 123) samtidigt som EU:s institutioner är strukturerade för att uppmuntra till kompromiss (Tallberg m.fl 2011, s.105).

I forskandet kring hur lobbyverksamheten ser ut i EU, har de dominerande beskrivningarna utgått från att EU bedrivs utifrån den korporativa eller den pluralistiska modellen, där den allmänna uppfattningen bland forskare varit att EU bedriver en pluralistisk lobbyverksamhet (Tallberg m.fl. 2011, s.87). Vi vill därför beskriva de båda teorierna som används i EU:s politiska system, inför våra fallstudier där vi vill påvisa om de lagstiftats genom en pluralistisk eller korporativistisk modell

### 2.1 Maktens tre dimensioner

Bachrach och Baratz argumenterar i Boréus (2009, s. 121), som ett svar på Dahls maktdefinition, att makt inte enbart handlar om vem som vinner en strid där förslag ställs mot varandra, utan också om vilka förslag som över huvud taget kommer upp till beslut. Lukes menade att Bachrachs och Baratzs förbättrade Dahls, i hans mening, begränsade maktteori genom att även analysera vad de kallade "icke-beslut" då en intressekonflikt kan föreligga även om den inte tar offentligt uttryck. Argumentet görs då de, tillsammans med Lukes och till skillnad från Dahl menar att makt kan utövas även om en öppen konflikt inte föreligger då personer eller grupper kan handla på ett sådant vis att andra hindras från att framföra sina krav. Den beskrivna maktutövningen kan till exempel visa sig om en fråga aldrig kommer upp på dagordningen i till exempel Europaparlamentet efter påtryckningar från någon annan aktör mot en tredje aktörs intresse. En sådan intressekonflikt som inte tar sig offentligt uttryck inkluderar Lukes i sin *tvådimensionella maktanalys*. Lukes menar även att människor inte

medvetet behöver handla på ett bestämt vis för att systemet ska bestå i den form det i dagsläget är, utan menar att systemet kan leva vidare genom strukturellt och kulturellt betingade handlingsmönster vilket inte ter sig otroligt i en så institutionaliserad organisation som EU (Greenwood 2007, s. 128).

Lukes bild av strukturellt och kulturellt betingade handlingsmönster finner även stöd hos andra maktteoretiker som delar hans intresse av makt i form av förtryck och hans fokus delas främst av Gramsci, vars hegemoni-begrepp ligger till grunden för Lukes egen teori. Gramsci och Lukes studerade maktens påverkan i olika samhällsaspekter men båda delade uppfattningen om att det finns en maktstruktur som byggts upp av samhället genom kulturellt inflytande som är till gagn för vissa grupper (Boréus 2009, s. 118,121-122).

Lukes kritiserade dock själv sin teori för att vara för snäv och föreslog ett utvidgat maktbegrepp som han kallar en *tredimensionell maktsyn* då han saknar objektiva intressen i den tvådimensionella synen som främst är inriktad på studiet av agerande. Han menar här att det finns intressen som inte är uppfyllda hos personer som trots det inte upplever otillfredsställelse, så kallade objektiva intressen. Den sista dimensionen i Lukes teori har fått ta emot kritik då många menar att det inte finns något objektiva intresse (Boréus 2009, s.121-122), dock passar teorin in i ramarna för vårt arbete sedan lobbyverksamheten kring så väl kemikalie- som tobaksindustrin kan påverka vad Lukes kallar objektiva intressen.

## 2.1 Pluralism och korporativism i EU

EU:s politiska modell med olika institutioner som är inblandade i beslutsprocesserna, har gett upphov till att lobbyverksamheten i Bryssel har blivit mer svårdefinierad och modellen har varit en stark bidragande orsak till att lobbyisterna idag kan påverka beslutsprocessen i allt större utsträckning. Genom de korporativa och pluralistiska modellerna för lobbyverksamhet kan man lättare förstå lobbyisternas roll i EU:s beslutsprocess. Den *pluralistiska* modellen kan ses som en modell med en stor mängd organisationer, i stark konkurrens med varandra, som verkar för att få sina intressen hörda. Den *korporativa* modellen innebär det motsatta, nämligen att ett litet antal samhällsdominerande organisationer får ett stort inflytande hos de styrande organen. Det säregna med korporatismen är att modellen ger upphov till att företag och organisationer stödjer den sittande makten, för att på så vis få möjligheten att kunna påverka politiken som förs. (Tallberg m.fl 2011, s.94-95).

Den modell som kommit att dominera i EU är alltså den pluralistiska, genom den stora mängd av lobbyorganisationer som finns i Bryssel. Det ger i sin tur upphov till att gynna de små företagen och de svagare organisationerna, som dessutom tillgodoser en mer omfattande mängd konsumenter (Svendsen 2011, s.133). Det finns dock även tydliga inslag av den korporativa modellen, där de stora organisationerna genom mer officiella relationer har ett

stort inflytande inom EU. Däremot saknar EU en bestämd politisk arena där de inflytelserika och resursstarka lobbyorganisationerna kan få ett dominerande inflytande, vilket är en viktig förutsättning för korporatismen (Tallberg m.fl 2011, s.86-92).

Paradoxalt nog gör EU:s alltmer utbredda pluralistiska system att de organisationerna som har de största ekonomiska resurserna, även får tillgång till de skickligaste lobbyisterna. Den finansiella aspektens betydelse har därför kommit att bli alltmer tydlig kring lobbyverksamhet. Däremot finns möjligheten för mindre resursstarka organisationer att påverka EU genom att ingå i *koalitionsbyggande* med andra organisationer som har andra intressen, men som tillsammans i en samlad grupp kan erbjuda många olika åsikter och därmed ett mer slagkraftigt förslag (Tallberg m.fl 2011, s.96).

Den splittrade maktindelningen i EU och dess pluralistiska tendenser ger dessutom upphov till fenomenet "*venue – shopping*" som innebär att lobbyverksamheten anpassar sig till den instans där det finns störst chans att få fram sina intressen. Detta innebär då att ett misslyckat närmande mot kommissionen, sedermera kan resultera i att en lobbyist istället får genomslag för sina intressen i Europaparlamentet (Tallberg m.fl 2011, s.92).

Lobbysystemet i EU har de senaste 20 åren präglats av en ökad mängd lobbyorganisationer, vilket vidare medfört att Europaparlamentet och kommissionen varit tvungna att hantera intresseorganisationernas påtryckningar. Detta har fått konsekvensen att intressegrupper som inte följer EU:s uppsatta regler blivit uteslutna från att bedriva lobbyverksamhet mot EU:s institutioner. Exempel på sådana regler är parlamentets införande av uppförandekoder som lobbyister väntas följa för att få godkännande att vistas i deras lokaler. Transparensinitiativet som EU initierade är även det en följd av institutionernas strävan att intresseorganisationer ska följa vissa uppsatta regler. Utvecklingen har inneburit att det nu istället talas om *elit-pluralism* inom EU, en modell som innebär att tillträdet till regleras utefter hur väl lobbyisterna följer de uppsatta reglerna. Möjligheten att påverka den lagstiftandeprocessen blir då mer reglerad till en begränsad andel intressegrupper och en ökad konkurrens organisationerna emellan (Coen 2007, s.4,9).

## 3 EU:s institutioner

EU:s beslutande organ utgörs av kommissionen, rådet samt parlamentet och för att lättare skaffa sig en förståelse kring hur lobbyisterna går tillväga för att på det mest effektiva viset få sin röst hörd behövs strukturen hos de enskilda institutioner som utgör det beslutsfattande organet förstås. Deras roll och struktur behöver förstås då lobbandet sker mot olika institutioner i olika instanser samtidigt som tillvägagångssättet delvis skiljer sig beroende på området som önskas påverkas.

### 3.1 Kommissionen

Det är EU-ländernas stats- och regeringschefer som i samstånd med ordförande för kommissionen nominerar de 28 kommissionärerna som måste godkännas av Europaparlamentet innan de kan börja arbeta. Var land har en representant i kommissionen som inte får ta direkta order från sin regering utan ska agera utifrån unionens bästa och samtliga ansvarar för ett särskilt politikområde. Dess fyra primära uppgifter är att värna om EU:s gemensamma intressen genom att; föreslå nya lagar i regel med dess initiativrätt, förvalta EU:s årliga budget som godkänns av Europaparlamentet och rådet, se till att lagstiftningen sköts tillsammans med EU-domstolen genom att kontrollera så att medlemsländerna tillämpar EU-lagstiftningen på rätt vis, samt att företräda EU i internationella sammanhang. När kommissionen lägger fram ett förslag till en ny lag samråder organet med olika kommittéer och arbetsgrupper (europa.eu:1) och det är under denna förhandlingsperiod som särintressen och medlemsstater konsulteras. Den kommissionär som är ansvarig för området lagen främst berör, blir under perioden ett viktigt mål för lobbygrupper (Broman 2008, s, 49-50).

### 3.2 Europeiska unionens råd

Denna institution, som ofta förenklat kallas ministerrådet eller enbart rådet, utgör tillsammans med Europaparlamentet, EU:s viktigaste beslutsfattande organ (Lindahl, 2013). Det består av

en minister från varje medlemsland som väljs utifrån vilken fråga som ska behandlas vid sammanträdet och rådets ansvarsområde är stort. Det innefattar bland annat att stifta lagar, ingå avtal med icke-medlemsländer, samordna unionens övergripande ekonomiska politik, utforma EU:s utrikespolitik samt godkänna EU:s årliga budget tillsammans med Europaparlamentet.

Frågor som berör länder utanför unionen hanteras av rådet genom så kallade rådskonstellationer där sammanlagt tio olika grupper behandlar frågor som innefattar allt från miljöfrågor till finansiella frågor (europa.eu:2). Hur särintressen representeras i ministerrådet menar Greenwood (2007, s, 27) huvudsakligen är outforskat men att rådets bild av sig själva som ett organ där lobbying inte är närvarande kan vara felaktig. Bouwen argumenterar i Greenwood (2007, s, 27) att särintressens representation inte är frånvarande utan att den enbart sker på ett mer informellt sätt än i kommissionen och rådet.

### 3.3 Europaparlamentet

Europaparlamentet (EP) är den institution inom EU som genom direkta val ska företräda närmare 500 miljoner människor i 28 länder och sedan *the Single European Act* (SEA) 1987 gör EP det genom att både bestämma agendan och stifta lagar (Broman 2008, s, 52; Johansson & Lindahl 2013). Flera av EP:s huvuduppgifter sker i nära samarbete med ministerrådet sedan beslutfattandet delas mellan dessa när det kommer till att stifta lagar och bestämma budgeten. Parlamentet är dock ensamt med att vara den granskande institutionen vilket ger EP inflytande över så väl ministerrådet som kommissionen (europa.eu:3). Det är främst kommissionen som utsetts för den ovannämnda granskningen då Europaparlamentet har kontrollmakt över exekutivmakten. Det innebär att EP kontrollerar så väl som bestämmer budgeten.

Majoriteten av parlamentets arbete görs i de 20 permanenta utskotten som behandlar olika frågor som sedan sätts ihop och presenteras av en utsedd rapportör (Johansson & Lindahl 2013). Rapportören menar van Schendelen (2005, s, 77) arbetar mycket informellt och närmas ofta av olika lobbygrupper.

Parlamentets makt över EU:s finanser, i kombination med dess regler som gör det möjligt för lobbyister att delta i parlamentsutskott och på så vis få insikt i beslutsprocessen, gör EP till ett naturligt fokus för de som önskar studera särintressens påverkan på EU (Broman 2008, s, 52).

## 4 Transparens

Antalet lobbygrupper exploderade i EU under 90-talet till följd av flytten av reglerande funktioner från enskilda stater till EU:s institutioner. I takt med detta ökade även efterfrågan på representerade sårbarheten vilket resulterade i att tillgången till kommissionen och parlamentet underlättades för att möta deras behov. Den beskrivna strukturen finns än idag kvar i EU och den skapar ett regleringsbehov sedan utbytet av resurser mellan EU och lobbygrupper förblir omfattande (Coen 2007, s.1). EU:s transparensregister (TR) som bedrivs av både europaparlamentet och kommissionen, är ett initiativ med frivillig registrering som skapades för att öka transparensen i detta utbyte. Registret bidrar idag EU:s medborgare med information om nästan 6000 olika grupper som försöker påverka beslutsfattandet i EU, dock komplicerar det ofullständiga registret studier kring ämnet sedan det inte är obligatoriskt till skillnad från i USA där det finns tillgång till högkvalitativ data tack vare den obligatoriska registreringen (Svendsen 2011, s. 3).

25-40 % av alla relevanta aktörer i Bryssel beräknas inte vara registrerade vilket EU i sin årliga TR-rapport väljer att kalla:

“...a positive reflection of general impetus towards improved levels of transparency...” - (“Transparency register report” 2013, s. 4).

EU anser alltså att utvecklingen går i rätt riktning samtidigt som frågan om obligatorisk registrering förblir en av huvudpunkterna i den årliga granskningen av initiativet (Corporate Europe Observatory (CEO) 2013, s.4), precis som det varit en huvudfråga sedan parlamentet började förhandla med kommissionen om registret i maj 2008:

“Europaparlamentet betraktar avtalet som ett viktigt första steg mot större öppenhet och har för avsikt att när det blir aktuellt föreslå en skärpning av normerna för att garantera en konsekvent integritet hos unionens offentliga förvaltning och stärka de institutionella reglerna.” - (EP 2011 P7\_TA-PROV(2011)0222, s.1).

Frågan om det ska vara obligatorisk eller frivillig registrering har alltså varit med sedan starten av debatten, men EP argumenterar i sin rapport “Lobbying in the European union” redan från 2007 att formaliseringen av lobbyisternas “uppförandekoder” inte får ske för hastigt för att inte skada informationsutbytet och trovärdigheten i den politiska processen vilket, sedan initiativet klubbades igenom, fungerat som ett argument mot obligatorisk registrering (Coen 2007, s.3). Svendsen (2011, s.1-2,9) menar dock att lobbying som sker i skymundan från allmänheten kan hjälpa producenterna på konsumentgruppers bekostnad och förespråkar ökad transparens så snabbt som möjligt samtidigt som han menar att frågan om en obligatorisk registrering lik den i USA inte har tagits på allvar.

Att en obligatorisk registrering inte tagits på allvar kan bero på att politiker ser lobbyfrågan som en form av symbolpolitik. Naurin (2001 s.81-82) menar att så är fallet och pekar på Kanada, EU, Storbritannien, vars register han finner bristfälliga. Han menar att politiker främst använder frågan för att visa handlingskraft snarare än att påverka intressegruppernas inflytande, sedan dessa grupper ses med misstro från allmänheten.

Om man väljer att betrakta initiativet som en framgång eller ej är en bedömningsfråga men EU väljer i sin årliga transparensrapport att inte fokusera på den måttliga tillväxten av registrerade lobbyister i vissa grupper, som till exempel antalet registrerade advokatbyråer, utan väljer istället att fokusera på tillväxten av registrerade lobbyister i sin helhet som ökade med 10 % under 2012. Värt att nämna är att antalet registrerade organisationer ökade trots att övervakningen och uteslutandet av the Joint Transparency Register Secretariat (JTRS) trappades upp 2012. En stor del lobbyister uteslöts på grund av att de inte hållit sig till reglerna uppsatta av JTRS (CEO, 2013 s.5-6; "Transparency register report" 2013, s. 4).

Svensen (2011,s.9,11-12) menar att transparensproblemet i stor grad berör Lukes tvådimensionella makt syn om att aktörer med makt kan forma den policy som skapas för att främja sina egna intressen samtidigt som de kan se till att andra aktörers intressen inte kommer upp på agendan. Med det problemet i åtanke försöker han besvara frågan hur en eventuell reglering kan utformas för att lösa Lukes problem. Han besvarar frågan genom att titta på USA som han, till skillnad från Naurin, menar har lyckats förhållandevis bra med sin reglering och argumenterar för att följande tre punkter är direkt överförbara:

- Intressegrupper i USA är obligerade att registrera sig, något som även kommissionen har föreslått i transparensinitiativet.
- Lobbyister måste rapportera sina aktiviteter till myndigheterna med sex månaders mellanrum med information om vilka områden som lobbats, vilka byråkrater de träffat, namnen på anställda lobbyister och kostnaderna för lobbyaktiviteten. Rapporterna måste även vara fritt tillgängliga för EU-medborgare.
- Straffen för olaglig verksamhet i samband med lobbying måste även fastställas, som i USA. Svensen använder här Jack Abramoff<sup>1</sup> som exempel och menar att han enbart erkände sina lobbyingrelaterade brott då formella regler fanns till skillnad från i Bryssel där han menar att en fällande dom hade varit svårare att få igenom.

Greenwood och Thomas argumenterar i Naurin (2001, s.81) att den typ av reglering som diskuteras ovan inte skulle ha någon påverkan på lobbygruppers möjlighet att påverka politiken eller maktförhållandet mellan dessa grupper då reglering enbart skulle belysa vad som sker genom att i bästa fall uppfylla Svendsens andra punkt.

---

<sup>1</sup> Jack Abramoff dömdes 2006 till fem år och 10 månaders fängelse för bland annat bedrägeri. Domen kom efter

Vi finner dock att styrkan i Greenwood och Thomas argument beror på EU:s agerande vid ett eventuellt införande av obligatorisk registrering. EP använder sig exempelvis i dagsläget av ett slags belöningsystem för lobbyister som frivilligt väljer att registrera sig genom att bland annat underlätta deras tillträde till Europaparlamentets byggnader genom användandet av passerkort ("Transparency register report" 2013, s. 4). Om ett strikt regelverk införs i samband med en obligatorisk registrering där även ett slags omvänt belöningsprogram i form av hård bestraffning införs finns det goda incitament för samtliga lobbyister som önskar att fortsätta med sin verksamhet, att hålla sig till reglerna.

## 4.1 EU:s uppförandekoder

I linje med sitt uttalade engagemang kring insyn och öppenhet enades kommission och Europaparlamentet år 2011 om att inrätta samt gemensamt råda över ett öppenhetsregister (EP 2011 P7\_TA-PROV(2011)0222, s.4). I detta öppenhetsregister, vilket är samma register som beskrivs ovan, inkluderades även en rad uppförandekoder vilka står som grund till initiativet. Reglerna som lobbyisterna förbinder sig till inkluderar allt från att uppge korrekt information vid registrering i TR till att inte användas sig av oärliga metoder för att inskaffa sig information eller påverka beslut samt att inte påstå sig ha någon formell anknytning till EU. Listan är lång men den består sammanfattningsvis av väldigt grundläggande och vagt formulerade regler (CEO 2013, s. 4).

Uppförandekoderna har fått emot en viss kritik för att vara för svagt utformade (Svendsen 2011, s.139), detta trots att EU under perioden mars 2012 till oktober 2013 uteslöt 317 registrerade organisationer för att ha brutit mot regelverket. Kritiken finner dock grund i EU:s egen statistik sedan 69 % av de undersökta lobbyorganisationerna under perioden inte uppfyllde JTRS krav. Det är en alarmerande siffra sedan den största delen, närmare bestämt 62 %, av de undersökta organisationerna som sågs över slumpmässigt inte uppfyllde kraven. Det förslår att en majoritet av de registrerade lobbyisterna i Bryssel inte kan uppfylla kraven i en, av många ansedd, grundlig uppförandekod. Utöver de slumpmässiga testerna använder sig även JTRS av ett alarm-system. Det innebär att klagomål kan riktas mot organisationer som bryter mot uppförandekoderna vilket i de flesta klagomåls-fallen har att göra med att felaktig information uppgivits vid registrering. Av klagomåls-fallen visade sig 233 av de 253 anmälningarna stämma då de berörda parterna inte uppfyllde kraven.

I JTRS årliga rapport tas frågorna om striktare efterlevnad av reglerna för registranter upp samt prövning av åtgärder för att förbättra äktheten av den information som lämnas in vid registrering i TR. Att båda problem tas upp som huvudfrågor inför nästa rapport kan tolkas som att även JTRS finner reglerna bristfälliga ("Transparency register report" 2013, s. 7-9). EU bör dock överväga att göra sina straff för oregelrätt uppförande hårdare om JTRS önskar dra ner på uteslutandet av lobbyister. I dagsläget resulterar exempelvis upprepade överträdelser av uppförandekoderna enbart i ett års stryckning från registret samtidigt som en



avsiktig överträdelse på sin höjd kan resultera i sex månaders avregistrering (“Transparency register report” 2013, s. 14).

## 5 Lobbying mot organen

Som ovan nämnt så har EU:s organ olika roller i den lagstiftande processen, vilket har fått betydande effekter i hur lobbyverksamheten gentemot EU går till, då det krävs olika tillvägagångssätt för att lyckas med att påverka de olika organen. Detta innebär att kommissionen och parlamentet är intresserad av olika typer av lobbying, och därför är mer villiga att lyssna på lobbyister som kan gynna deras arbeten.

### 5.1 Kommissionen

I skapandet av nya lagförslag är det väsentligt för kommissionen att skapa sig en uppfattning om hur den gällande situationen ser ut bland medlemsländerna, för att på så vis möjliggöra att lagstiftningen blir så rättvis som möjligt. För att underlätta arbetet krävs det då att kommissionen är tillmötesgående för vad externa aktörer och sakkunniga har för åsikter kring hur lagförslagen bör utformas, för att på så sätt kunna arbeta fram ett passande lagförslag (European commission, civil society 2012). Kommissionens roll som den institution som utarbetar lagförslag, har varit den största anledningen till att lobbyister sökt sig till de olika kommissionärerna för att på så vis kunna få inflytande i lagförslagen. Att lobbyister riktar in sig på kommissionen i ett tidigt skede är av stor betydelse för intressegrupper, då de i inledningsfasen kan påverka de lagförslag som kommissionen ämnar att lägga fram. Det är därför en viktig princip för intressegrupper i EU att vara med i grundandet av ett förslag, för att inte bli åsidosatta av andra lobbyisters intressen. Samtidigt är det även viktigt att intresseorganisationerna riktar in sig på att bedriva lobbying mot den kommissionär som arbetar inom det området där man vill föra fram sina intressen, då de är mer tillgängliga och öppna för vad sakkunniga har för infallsvinklar. (Tallberg m.fl 2011;91; Persson 2007, s.226; Lehmann 2003, s.40).

Ett karaktärsdrag som skiljer kommissionen från de andra två lagstiftande organen är att kommissionärernas främsta uppgift är att verka för EU:s intresse, och har således inga specifika väljargrupper att tillmötesgå. Det innebär att lobbyister väljer att få igenom sina intressen mot Europaparlamentet och ministerrådet genom att hänvisa till den viktiga aspekten att tillmötesgå opinionen bland medborgarna (Tallberg m.fl 2011;91). Men kommissionen har fortfarande ett brett intresse av att få kännedom om vad olika lobbyister har för intressen inför lagförslagen och vill därför föra dialoger med intresseorganisationer i

ett så tidigt skede av förslagsprocessen som möjligt för att på så vis kunna skapa ett passande lagförslag (European commission, civil society 2012).

Dessutom ska kommissionen, enligt Amsterdamfördraget, noga diskutera igenom med berörda parter om vilka aspekter de vill att kommissionen ska ta hänsyn till, samt offentliggöra dokument om hur diskussionerna förts. Tanken är dock inte att lobbyister ska vara med i beslutsfattandet av lagar, utan istället komplettera och föra fram sina synpunkter på hur ett lagförslag kan utformas. Av den anledningen anser kommissionen att intressegrupper fyller en viktig funktion inom EU:s politiska system, då lobbyisters synpunkter kan verka för att förbättra ett lagförslag, samtidigt som det ger kommissionen mer legitimitet som politiskt organ (Persson 2007, s.226; Lehmann s.40, 2003).

Till skillnad från Europaparlamentets strävan efter att reglera lobbying mot parlamentarikerna, så har Kommissionen varit fortsatt öppna för externa influenser i form av särintressen, då de kan bidra med expertis och användbar information. För att få klarhet i vilka intressegruppernas agendor är, utvecklade kommissionen den tidigare nämnda transparensregistret, men för att tillåtas att bli registrerad krävs att intresseorganisationerna uppfyller kommissionens krav på öppenhet (Lehmann s.38, 2003;European commission, civil society 2012).

Med den mängd lobbyister som är aktiva inom EU har konsekvensen blivit att kommissionen valt att vara mer öppna för de stora och mer etablerade intresseorganisationerna, vilket har medfört att färre intressegrupper har fått tillträde till kommissionen på bekostnad av de mindre organisationerna, som blivit åsidosatta (Lehmann s.39, 2003). Som en konsekvens har kommissionen försökt att minska klyftorna mellan de starka och svaga intressegrupperna genom att bistå resurssvaga organisationerna med finansiellt stöd, som motsvarar ungefär en procent av EU:s budget. Genom den hjälpen är det tänkt att resurssvaga organisationer ska få möjlighet att konkurrera med de resursstarka organisationerna på liknande villkor (Greenwood 2007, s.1; Commission discussion paper 2000, s.2).

## 5.2 Parlamentet

Före införandet av europeiska enhetsakten 1987 var kommissionen och rådet de organ med störst inflytande i beslutsprocessen, vilket då innebar att lobbyister sökte sig dit för att få igenom sina intressen. När EU sedan antog den europeiska enhetsakten innebar det att parlamentet fick en mer inflytelserik roll vid lagstiftning, vilket gav upphov till att intressegrupper intensifierade sina påtryckningar mot Europaparlamentet (Lehman 2003, s.33). Europaparlamentets betydelse för om lagförslag ska godkännas eller inte är av stort intresse för lobbyister, som då kan få ett stort inflytande i vilka lagar EU ska föra igenom.

Europaparlamentets betydelse för intresseorganisationer är även tydlig då det i Lehman (2003, s.33) uppges ske cirka 70 000 kontakter mellan parlamentariker och lobbyister varje år.

Parlamentets intresse för vilka förslag som de är villiga att lyssna på grundar sig till stor del i hur EU:s medborgare reagerar på de beslut som ska tas, vilket innebär att de intresseorganisationer som representerar en bred valkrets, som exempelvis sociala rörelser och fackföreningar, tenderar att vara av stort intresse för parlamentariker. Lobbyister som dessutom kan bidra med kunskap om hur problem kan lösas och vilka ekonomiska konsekvenser ett förslag kan få, är populära bland europaparlamentarikerna (Tallberg m.fl 2011;91; Lehmann 2003, s. 36). I parlamentet är det även generellt sett uppdelat mellan de mer konservativa parlamentarikerna som är villiga att lyssna på intressegrupper som representerar företag och industrier, medan de mer miljövänliga parlamentarikerna är mer öppna för att tillgodose civila intressen (Lehmann 2003, s. 33). Burson Marsteller visar genom sin undersökning i Greenwood (2007, s. 184-189) vilka intressegrupper som har bedrivit den mest effektiva lobbyingen mot europeiska parlamentet, där det visat sig att miljövänliga organisationer har varit genomgående framgångsrika. Anledningen till att parlamentarikerna har varit gynnsamma för miljövänliga organisationer har grundat sig i att de följer de intressen som varit populära bland deras egna väljare, vilket miljöfrågor tenderar att vara. Dessutom så har europaparlamentets utskott för miljö, folkhälsa och livsmedelssäkerhet varit historiskt på att få igenom nya lagförändringar, vilket även det har gjort parlamentet till en bra samarbetspartner för miljöinriktade intressegrupper.

## 6 REACH - Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals

När kommissionen påbörjade sitt förarbete 1998 för att presentera sitt nya lagförslag gällande reglering av kemikalier, insåg de att den tidigare lagen var svagt utformad då det fanns mer än 100,000 kemikalier som cirkulerande i Europa, men enbart 3000 registrerade, vilket innebar att informationen om kemikalierna var bristfällig. Det följdes sedan av en omfattande förhandlingsprocess som sträckte sig över fem år och resulterade i att ett nytt direktiv utarbetades under benämningen REACH, som trädde i kraft 2007 (Broman 2008, s. 151-152; Persson 2007, s.227). Direktivet syftar till att skydda miljön och människor från risken att utsättas för farliga kemikalier som uppkommer genom främst en okontrollerad marknad, men även en allt hårdare konkurrens mellan företag som framställer ämnena (Europeiska kommissionen, REACH 2013). Utifrån det utformades REACH för att lättare kunna föra register över kemikalieämnena, vilket innebär att kemikalieämnena ska godkännas och registreras innan de kan användas på den europeiska marknaden. Direktivet innebär även att det är upp till de som framställer och importerar kemikalier att ansvara för att de inte bidrar till några miljö- och hälsoförstörande konsekvenser, istället för att ansvaret ska ligga hos myndigheterna (Nationalencyklopedin 2013, REACH; Broman 2008, s.152). Kemikalieämnena som är farliga ska, enligt REACH, användas under kontrollerade former och successivt ersättas av ämnen som är mindre skadliga. Lagstiftningen resulterade även i att det ska ställas krav på att de som använder sig av farliga kemikalieämnena ska uppmanas till att pröva ett säkrare alternativ, och vid de situationer då de tekniska och ekonomiska skillnaderna är skäligen ska de mindre farliga ämnena ersätta de ämnen som har skadliga hälso- och miljöeffekter (Regeringskansliet, 2012; Broman 2008, s.152 ).

Beslutsprocessen kring REACH engagerade 2000 intressegrupper som försökte påverka utfallet av direktivet, vilket innebar att förhandlingsprocessen kring REACH blev det fall där det varit flest lobbyister inblandade. Direktivet kan ses som en tydlig indikator på hur EU:s politiska system är uppbyggt utifrån en pluralistisk modell där en stor mängd lobbyorganisationer strävar efter att få igenom sina intressen. Det blir alltmer tydligt då REACH engagerade en stor mängd organisationer inom en rad olika områden som exempelvis djurrätts-, industri-, miljö- och konsumentintressen (Tallberg m.fl 2011,s.88-89). Dessutom använde kommissionen sig av internetkonsultation för att låta civila intressen vara med och påverka utformandet av REACH. Under en fyramånaders period var konsultationen öppen och det genererade mer än 6000 svar, vilket resulterade i att kommissionen gjorde ändringar i det förslag som tidigare arbetats fram (Tallberg m.fl 2011,s.96; Broman 2008, s.152). Målet med kommissionens internetkonsultation var att öka den demokratiska legitimiteten i EU, och på så vis uppmana EU:s medborgare att vara med och påverka utfallet

av REACH. Det finns därmed tydliga tecken på kommissionens pluralistiska tillvägagångssätt i skapandet av lagförslaget. Resultatet av internetkonsultationen visar däremot att det var kemikalieindustrin och de stora företagen som även i konsultationen fick störst inflytande, vilket visar att den pluralistiska modellen ger större fördelar till intresseorganisationer med stora finansiella resurser (Persson 2007, s.236).

## 6.1 Analys av REACH

Den pluralistiska modellen verkar för att det ska finnas en balans mellan starka och svaga intresseorganisationer, vilket innebär att det alltid ska existera organisationer som kan motargumentera och bidra med sina åsikter om en fråga. Det är därmed fundamentalt att intressegrupper med andra tankegångar tillåts samma möjligheter att påverka politiska beslut. Under den utdragna lagstiftningsprocess som präglade REACH var det därmed viktigt att lobbyister som representerade miljöintresset, fick lika mycket inflytande som den resursstarka kemikalieindustrin. Det är därmed möjligt att se kommissionens internetkonsultation som ett medel för att uppnå den balans mellan intresseorganisationerna som pluralismen förutsätter, för att på så vis möjliggöra att alla parter får sin röst hörd i beslutsprocessen (Persson 2007, s.225)

I lobbyverksamheten kring REACH var det tydligt att kemikalieindustrin genomförde aggressiv lobbying samt att de med sina finansiella resurser kunde ta en ledande och inflytelserik roll i lagstiftningsprocessen. De blev, efter kommissionen och ministerrådet, de som tillsammans med Europaparlamentet hade mest inflytande i beslutsprocessen. Miljöintressena spelade dock även de en viktig roll då de lyckades bilda koalitioner med andra aktörer som strävade efter samma mål, och kunde därmed minska de fördelar kemikalieindustrin haft genom de finansiella resurser de förfogade över. Detta var genomförbart då miljöintressena lyckades få med sig betydelsefulla samarbetspartners, som exempelvis delar av kommissionen. Resultatet blev därmed att miljöintressena kunde få mer inflytande och till viss del konkurrera med kemikalieindustrierna (Tallberg m.fl 2011,s.96).

Däremot kom beslutsprocessen kring REACH att till viss del motbevisa Marstellers studie om att europaparlamentet tillgodoser miljörättsorganisationernas intressen, då de efter lagstiftandet ansåg att det hade kompromissats en hel del, och därmed kände att deras intressen åsidosattes till fördel åt kemikalieindustrierna (Greenwood 2007, s, 139). Miljörättsorganisationernas svårigheter att kunna konkurrera med kemikalieindustriernas lobbyingverksamhet, genom deras finansiella resurser, går helt i linje med Lukes tvådimensionella maktanalys, som i fallet REACH innebar att intressegrupperna för kemikalieindustrierna kunde bedriva en mer aggressiv lobbying mot EU, och på så vis kunna förhindra miljörättsorganisationernas krav på en mer strikt lag.

En tydlig uppdelning mellan lobbyisterna som var aktiva i REACH- processen har varit de som prioriterat miljön och således argumenterat för en strikt lagstiftning, samt de som representerat kemikalieindustrins intresse, och lobbade för en mildare reglering av REACH. Det som har varit utmärkande med kemikalieindustrin och deras intressen har varit att de är den största industrin i Europa, samt den tredje största i världen. Vilket då innebär att de år 2004 genererade 1.2 miljoner jobb och en positiv handelsbalans på runt 60 miljarder euro. Deras huvudargument har således, genom påtryckningar från den franska och tyska staten, varit att en strikt lagstiftning skulle innebära att arbetslösheten i Europa skulle stiga kraftigt, och dessutom få stora ekonomiska konsekvenser för små och stora företag, samt för den europeiska ekonomin i sin helhet (Broman 2008, s.150-151, 166-167). Det är därmed även i kemikalieindustrins fall tydligt hur koalitionsbildande, i deras fall med inflytelsesrika stater, har bidragit med ökat inflytande i EU.

Lukes tankar om att det finns strukturellt betingat inflytande är en uppenbar del av kemikalieindustrins argumentation om att deras företag bör skyddas, då de skapar arbetstillfällen i Europa. Påtryckningar om jobbtillfällen är ett slentrianmässigt argument som industrier ofta använder sig av för att kunna utöva större påtryckningar utan att spendera stora summor på intressegrupper. Dessa typer av påtryckningar om jobbtillfällen har dock haft större inverkan lokalt och nationellt för industrier, än vad de har haft i EU, där makteliten generellt sett är svårare att övertyga genom den formen av strukturell makt, då bristen på arbeten drabbar stater hårdare än vad det drabbar EU (Tallberg m.fl 2011, s.99). Att kemikalieindustrin spenderade stora summor på lobbyister för att få igenom sina intressen kan därmed tänkas bero på att deras argumentation om arbetstillfällen inte fick så stort effekt i de inledande delarna av lagstiftandet. Lukes syn på att det finns strukturerade handlingsmönster stämmer till viss del överens med hur påtryckningar mot REACH såg ut, men för kemikalieindustrin räckte det inte med att själva argumentera för sin sak, utan de var tvungna att anställa lobbyister som lättare kunde föra fram deras åsikter. I skapandet av REACH var det även tydligt att lobbyisterna använde sig utav *venue shopping* för att på så vis kunna sprida sina intressen till det organ där det kunde få genomslag, istället för att enbart rikta in sig på en av institutionerna. Detta blev som tydligast då kemikalieindustrin lobbade mot europaparlamentet, istället för att rikta in sig på kommissionen som de tunga industrierna tenderar att göra (Tallberg m.fl 2011,s.91).

Diskussionen vi fört fram tar nästan uteslutande upp makt ur en negativ bemärkelse då vi utgått från Lukes, vars teorier fokuserar på makt som förtryck. Det kan ge läsaren en felaktig bild då makt även kan utövas ur en positiv bemärkelse, något som är tydligt i fallen vi studerat. Organisationerna som arbetar för ett renare och mer hälsosamt Europa är nästan otaliga och samtliga använder sig av maktutövande för att påverka. Vi har dock valt att fokusera på vinstdrivande aktörer i kontroversiella avregleringsfrågor, vilket kan ge läsaren intrycket att vi enbart fokuserar på makt som förtryck trots att de nämnda aktörerna fyller nödvändiga roller inom unionen (Boréus 2009, s. 122).





## 7 Tobaksdirektivet

Det nya direktivet som just nu förhandlas är brett och berör huvudsakligen märkning och förpackning av tobaksprodukter, förbudandet av smaktillsatser som döljer tobakssmaken samt ett snusförbud för hela EU med undantag för Sverige (europa.eu:4) och genom att leda den mest innovativa kontrollåtgärden gällande tobak som någonsin skapats har EU blivit en av världens viktigaste aktörer när det kommer till att skapa tobaksbegränsande-policy. EU var också en av, om inte den, viktigaste aktören i processen som ledde upp till World Health Organization (WHO)s första globala folkhälsofördrag kallat *the Framework Convention on Tobacco Control* (FCTC). Reglerna uppsatta i FCTC strävar EU inte enbart efter att uppfylla, utan även efter att överträffa genom det nya direktivet, vilket skulle betyda att det nu gällande direktivet från 2001 i stor utsträckning skulle moderniseras och stärkas (Alemanno 2012, s. 202-203). FCTC ställer också krav på lobbyingverksamheten då ramverket som EU och alla dess medlemsstater skrivit under inte enbart kräver full transparens kring all kontakt mellan tobakslobbyister och "policy-makers", utan även att den limiteras till att kontakt enbart får ske ur regleringssyfte. FCTC är en bindande lag vilket gör att europaparlamentariker och andra som påverkar lagstiftandet är skyldiga, att ha så lite kontakt som möjligt med tobakslobbyister, samt ge full inblick i den kontakt som sker (European Commission MEMO/12/1005 2012, s.1). Det är dock många parlamentariker som inte uppfyller kraven kring transparens. Att samtliga parlamentariker inte följer de regler som finns med i FCTC motiverades vid ett möte mellan samtliga EP-kommittéers ordföranden av att enbart konventionen är bindande och inte dess riktlinjer, vilket gjorde att det förslag *The European Green Party* gjorde om en "common approach" till tobaksindustrin slogs ner (CEO 2013 s.2-3,9). Argumentet menar Alemanno (2012, s.202) och (CEO 2013, s. 9) är motsägelsefullt då de riktlinjer som följer med om hur principerna i lagen bör implementeras har en de facto-bindande karaktär samtidigt som riktlinjerna bör följas sedan EU har ett uttalat mål om att överträffa minimikraven. Att möten med tobakslobbyister skett som inte varit i strikt regleringssyfte är alltså svårt att argumentera mot men att påvisa vad dessa resulterat i är ännu svårare då transparensen är bristfällig.

Att tobaksindustrin drar nytta av dess möjlighet att påverka tobaksdirektivet är dock fullt förståeligt sedan deras mål är att främja sina egna intressen, ett mål alla lobbyister delar. Vad som ter sig mindre självklart är dock hur det är möjligt sedan regelverket, beroende på hur det tolkas, antingen helt eller i stor utsträckning, förbjuder kontakt med lobbyister samtidigt som EU:s officiella inställning till tobaksindustrin är allt annat än inbjudande. Lukes två- och tredimensionella maktsyn bidrar här med en förklaring till hur det är möjligt genom att peka på strukturellt och kulturellt betingade handlingsmönster, samt objektiva intressen vilket vi

för en diskussion kring i vår avslutande analys (Greenwood 2007, s. 128; Boréus 2009, s. 121-122).

Att analysera lobbying i EU genom användandet av Lukes teorier är passande då unionens struktur inte är uppbyggt utifrån ett "winner takes all"-system (Greenwood 2007, s. 2). Det innebär, som tidigare nämnts, att det inte finns någon genomgående vinnare vilket, i vår mening, gör att Lukes breda maktteori fungerar bättre än någon annan tänkbar maktteori (Boréus 2009, s. 121). Vi finner den mest passande då det i båda våra fall finns två olika sidor, eller koalitioner, vars intressen direkt krockar vilket innebär att en fråga som inte tas upp för beslut kan få samma effekt som en direkt "vinst" i traditionell bemärkelse.

Även Lukes mer ifrågasatta tredje dimension som behandlar vad han kallar objektiva intressen samt hans teori om strukturellt och kulturellt betingade handlingsmönster passar väl in när det kommer till tobaksdirektivet.

## 7.1 Tobaksanalys

Att EU:s struktur är byggd för att främja kompromissande innebär, som tidigare nämnts, att det inte finns någon genomgående vinnare. Det gör att Lukes breda teori om att makt kan utövas genom att se till att någon annans förslag inte tas upp till beslut, i vår mening, fungerar bättre än någon annan maktteori vi bekantat oss med (Boréus 2009, s. 121). Vi finner den mest passande då det i båda våra fall finns två olika sidor, eller koalitioner, vars intressen direkt krockar med varandra vilket innebär att en fråga som inte tas upp för beslut kan få samma effekt som en direkt "vinst" i traditionell bemärkelse.

Vi finner även att Lukes tredje dimension som behandlar vad han kallar objektiva intressen samt hans teori om strukturellt och kulturellt betingade handlingsmönster passar väl in när det kommer till tobaksdirektivet då hälsorisker går hand i hand med tobaksanvändning samtidigt som användandet av tobak har ett starkt kulturellt fäste i det europeiska samhället vilket kan gynna tobaksindustrin (Boréus 2009, s. 121-122). Det går även att argumentera det motsatta, att vår kultur ser ner på tobaksanvändning vilket är till dess nackdel, men vi menar att industrin fått ett fäste i det europeiska samhället. Ett fäste som gjort att vi ser på tobaksanvändande som en del av vår kultur vilket är till industrins fördel. Vi ser samtidigt att det är en struktur som inte nödvändigtvis behöver upprätthållas genom medvetna handlingar från tobaksintressen, utan att användandet står på en grund som byggts genom sociala strukturer vilket påverkar människors syn på tobaksanvändning.

Vi menar även att den beskrivna strukturen gör att en stor del av EU:s befolkning inte uppfattar regleringen av tobak som något i deras intresse även om andras konsumtion av tobaksvaror påverkar dem. De påverkas genom passiv rökning samt genom ekonomisk förlust då deras skattepengar går till att behandla tobaksrelaterade sjukdomar. Det är något som påverkar de flesta i EU, även om de berörda personerna i fråga inte känner någon otillfredsställelse.

## 7.2 Tobaksanalys utifrån pluralism och korporatism

Att kategorisera tobaksdirektivet som pluralistiskt eller korporatistiskt är dock svårare än i REACH-fallet sedan insikten i lobbyverksamheten kring direktivet är sämre på grund av den bristande transparensen. Att kategorisera direktivet hjälps inte heller av att lobbyisterna som är aktiva kring direktivet vet vilka som är bäst att närma sig i parlamentet då det är dessa, utöver att vara mest samarbetsvilliga, som inte rapporterar sina interaktioner menar (CEO 2013, s.11) i sin rapport. Det finns dock partigrupper och vissa individuella parlamentariker inom parlamentet som frivilligt rapporterar sina interaktion med tobakslobbyister, till exempel *The European Green Party/EFA*, som finner att det främst är mindre aktörer som tobaksodlare och advokatbyråer som vill diskutera immateriella rättigheter som närmat sig dem, och inte större aktörer, vilket skulle efterlikna en pluralistisk modell. Även anti-tobakslobbyn i form av diverse mindre NGO:s gör att arbetet kring direktivet efterliknar en pluralistisk modell, dock argumenterar en parlamentarikers assistent i (CEO 2013, s. 5) att de mindre aktörerna som inte är NGO:s egentligen representerar större intressen som använder sig av en så kallad "backdoor approach". Med det menas att större aktörer använder sig utan av mindre aktörer som till synes inte har så stor anknytning till tobaksintressen och därmed bär med sig större trovärdighet vilket ger bilden av att lobbyverksamheten är korporatistiskt från ena "sidan" då den *egentligen* utgörs av några få stora aktörer samtidigt som den andra sidan är mer pluralistiskt. Att kategorisera de två sidorna som olika går dock inte, även om det i fallet med tobaksdirektivet är passande. Det är passande sedan korporatiska system gynnar intressen med goda finanser som tobaksindustrin samtidigt som pluralistiska system gynnar intressen med goda politiska resurser som hälso-NGO:s, vilket gör att den mest passande benämningen blir pluralistisk koalitionsbyggande. Det innebär att de inblandade aktörerna mobiliserats på två olika sidor som står mot varandra och agerar koordinerat (Tallberg m.fl. 2011, s.95-96).

## 8 Slutsats

Efter att ha studerat lobbyverksamheten i EU under närmare två månaders tid är det en sak som fortfarande slår oss, verksamhetens komplexitet. Det är en verksamhet som utgörs av vad som stundtals känns som oberäkneligt många aktörer på en gigantisk och obestämd arena där arbetandet för att skaffa sig inflytande kan ta sig många former. Det är också den breda inkluderingen i begreppet som har givit oss intrycket av att det är en verksamhet som gör policyprocessen mer rättvis. Den uppfattning som vi har skapat oss under arbetet är att lobbyisterna har en viktig funktion att fylla i skapandet av nya lagar. Att den Europeiska unionen består av så pass många olika medborgare med skilda intressen, gör att vi anser det nödvändigt att det finns en stor mängd lobbyister närvarande som kan representera den breda massan, istället för att beslutsprocesserna ska domineras av några få utvalda. Det har därför varit positivt att se hur den lobbyverksamhet som bedrivs i EU domineras av den pluralistiska modellen, vilket även varit tydligt i våra fall om beslutsfattandet kring REACH samt beslutsfattandet kring det tobaksdirektiv som nu arbetas fram.

Vi har dock även påträffat att den korporativa modellen varit representerad i kommissionen, där de resursstarka företagen och organisationerna haft större möjligheter att bedriva framgångsrik lobbying genom deras finansiella övertag gentemot de resurssvaga lobbygrupperna. Det finns givetvis fördelar med den korporativistiska modellen då den innebär att de stora organisationerna ska representera majoriteten av befolkningen, och på så vis minska påtryckningarna mot EU, och således underlätta kommissionens arbete med att arbeta fram lagförslag. Vi har dock i vår studie upplevt att den korporativa modellen innebär att de resurssvaga intresseorganisationerna förhindras från att påverka lagförslag vilket innebär att vissa intressen inte tillgodoses, en uppfattning som är i linje med Lukes tvådimensionella maktssyn.

Att den pluralistiska modellen innefattar en stor mängd lobbyister som konkurrerar med varandra för att få fram sina intressen, innebär inte att lobbyverksamheten är jämställd organisationerna emellan. Vi har i vår studie insett att det är de stora industrierna och näringslivsorganisationerna som har högst representation i EU, vilket gör det enkelt att dra slutsatsen att de resursstarka organisationerna är de som har störst inflytande hos de beslutsfattande organen. Vi har dock insett att koalitionsbyggande har varit minst lika viktigt och centralt för lobbyorganisationer, då de tillsammans med andra lobbygrupper kan få större tyngd i deras förslag på ändringar eftersom att de då representerar en större del av medborgarna. Det innebär därmed att det krävs mer än enbart finansiella resurser för att få igenom sina intressen, eftersom att koalitionsbyggande kan vara lika inflytelserikt. De finansiella fördelarna blir därför enbart ett hjälpmedel för intresseorganisationer, då det inte

garanterar ett dominerande inflytande mot intressegrupper med begränsande ekonomiska förutsättningar som i koalition med andra kan utöva lika stort inflytande. Vi har även i de fall som vi har studerat insett betydelsen av att ingå i koalition med andra organisationer, då koalitionsbyggande påverkade utfallet av både REACH och tobaksdirektivet. REACH visade genom koalitionsbyggande, på hur miljörättsorganisationerna lyckades få större möjligheter att konkurrera med kemikalieindustrins inflytande genom att få stöd av mäktiga politiskt aktörer.

Europeiska unionens syn på lobbyverksamheten finner vi är relativt positiv. Det har varit tydligt att kommissionen välkomnar intresseorganisationers expertis i vissa sakfrågor, och att de även ser det som positivt att lobbyister får inflytande, eftersom att det ger EU som politiskt system, mer demokratisk legitimitet. För Europaparlamentets del har det även varit tydligt då de lobbyister som företräder breda valkretsar tenderar att få Europaparlamentets uppmärksamhet.

Vi har dock, likt Naurin, fått intrycket av att någon reglering av deras verksamhet inte verkar prioriteras särskilt högt. Vår uppfattning bygger på det faktum att över hälften av de undersökta registrerade lobbyisterna i någon mån brutit mot de regler som finns med i uppförandekoderna samtidigt som enbart lite fler än 300 av aktörerna stängdes ute förra året. Den ringa siffran får ett obligatoriskt införande av registrering att verka långt borta samtidigt som den återkallar Lukes teori om sociala strukturer. Om lobbyisternas representation fortsätter att växa i den takt som den gjort sedan EU grundades, samtidigt som dess inflytande i stor mån förblir oreglerad, finns det en risk att deras stora inflytande i kombination med dålig insikt i dess verksamhet blir accepterat.

I takt med att EU utvecklat en elit-pluralistisk modell genom främst införandet av transparensinitiativet som trädde i kraft 2011, kan man tydligt se hur EU börjar utvecklas och efterlikna den reglering som finns i USA. Utveckling är tydligt inriktad på att försöka reglera lobbyverksamheten som tidigare i stor utsträckning varit oreglerad och med få tydliga riktlinjer om hur lobbyister ska förhålla sig till EU:s beslutande institutioner. Det tydliga målet med transparensinitiativet har varit att få så många organisationer som möjligt att registrera sig. Det intressanta med registret blir sedan hur kommissionen och Europaparlamentet behandlar de organisationer som inte är villiga att registrera sig. För institutionernas del så ska de organisationer som inte följer de uppförandekoder som finns, uteslutas från att lobba mot Europaparlamentet och kommissionen. En sådan reglering går även den att tolka med utgångspunkt i Lukes tvådimensionella makt syn, med fokus hur aktörer förhindrar andra aktörer från att medverka i processen. Till skillnad från ovanstående exempel på hur Lukes tvådimensionella maktsyn användes genom resursstarka intresseorganisationer, kan vi här se hur den används i en positiv bemärkelse, då det krävs att institutionerna förhindrar lobbyister som inte uppfyller vissa uppsatta krav från att påverka beslutsprocessen. Detta ger en tydlig indikation på vilken utveckling EU stävar efter när det kommer till reglering av lobbyverksamheten. Att rakt av kopiera USA:s reglering är inte en

optimal lösning för EU, då skillnaderna mellan de politiska systemen är för stora, men det kan fungera som inspiration till hur ett framtida obligatorisk register kan utformas.

För att minska lobbyisters användande av *venue shopping* anser vi att det bör ställas krav på ett gemensamt register för EU:s alla institutioner, då det just nu enbart gäller för kommissionen och Europaparlamentet. Det krävs framför allt att Europeiska unionens råd ingår i det registret då det även där sker lobbying. Vi valde i vår studie att inte fokusera på ministerrådet då vi ansåg att det, tillsammans med kommissionen och Europaparlamentet skulle bli alltför omfattande, samt att vi inte fann någon omfattande forskning kring ämnet. Som förslag på fortsatt forskning om lobbying i EU kan därför tänkas vara en undersökning om hur lobbying sker mot Europeiska unionens råd, samt vilka regleringar som gäller för lobbying mot ministerrådet.

## 9 Litteraturförteckning

### Tryckta källor

Alemanno, A 2012, *Out of sight, out of mind towards a new EU tobacco products directive*, Columbia Journal Of European Law, 18, 2, [elektronisk] Tillgänglig: <http://heinonline.org.ludwig.lub.lu.se/HOL/Page?handle=hein.journals/coljeul18&page=197&collection=journals#201>. Hämtdatum: 2013-12-12

Coen, David, 2007, *Lobbying in the European Union*, på begäran av Europaparlamentets utskott för konstitutionella frågor, Briefing paper, Constitutional Affairs, [elektronisk]  
Tillgänglig: [http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1211469722\\_lobbying\\_eu.pdf](http://www.eurosfair.prd.fr/7pc/doc/1211469722_lobbying_eu.pdf).  
Hämtdatum: 2013-12-17

Commission discussion paper, 2000, "The Commission and non-governmental organisations: building a stronger partnership", Diskussionsartikel presenterad av president Prodi och vicepresident Kinnock, Godkänd 2000. Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/ngo/docs/communication\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/ngo/docs/communication_en.pdf). Hämtdatum: 2013-12-29

Corporate Europe Observatory, (CEO) 2013. *Tobacco lobbyists all fired up ahead of key vote*. [Elektronisk]. Tillgänglig: [http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/tobacco\\_lobbyists\\_all\\_fired\\_up\\_ahead\\_of\\_key\\_vote.pdf](http://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/tobacco_lobbyists_all_fired_up_ahead_of_key_vote.pdf). Hämtdatum: 2013-11-29

Daniel Naurin, 2001, *Lobbyism, korporatism eller den stängda dörrens politik?* SNS författningsprojekt Studieförbundet Näringsliv och Samhälle. [elektronisk] Tillgänglig: [http://www.resume.se/Global/Event/Lobbyleaks/Arkiv-andra/lobbyism\\_korporativism.pdf?epslanguage=sv#page=1&zoom=auto,0,842](http://www.resume.se/Global/Event/Lobbyleaks/Arkiv-andra/lobbyism_korporativism.pdf?epslanguage=sv#page=1&zoom=auto,0,842). Hämtdatum: 2013-12-14

EP 2011 P7\_TA-PROV(2011)0222, s.1, 2011 "Ingående av ett interinstitutionellt avtal mellan parlamentet och kommissionen om ett gemensamt öppenhetsregister", beslut av Europaparlamente. [elektronisk]. Tillgänglig: [http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7\\_TA-PROV%282011%290222\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/lobbyists/2011/P7_TA-PROV%282011%290222_EN.pdf)  
Hämtdatum: 2013-12-10

European commission MEMO/12/1005 2012, *Frågor och svar: ny EU-lagstiftning om tobak*, Europeiska kommissionen, [elektronisk]. Tillgänglig: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-12-1005\\_sv.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-12-1005_sv.htm) Hämtdatum: 2013-12-10

Lehman, W, 2003, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, constitutional affairs series, working paper, working paper, European Parliament. [elektroniskt]. Tillgänglig: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO\\_ET%282003%29329438\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/join/2003/329438/DG-4-AFCO_ET%282003%29329438_EN.pdf). Hämtdatum: 2013-12-28

Persson, T, *Democratizing European Chemicals Policy: Do Consultations Favour Civil Society Participation?*, Journal Of Civil Society, 2007, Vol. 3, No. 3. Political Science Complete. [elektronisk]. Tillgänglig: <http://ehis.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=a92d8832-2294-45be-b437f666d0360252%40sessionmgr110&vid=7&hid=109>. Hämtdatum: 2013-12-18

Svendsen, G, 2011, *Evaluating and regulating the impacts of lobbying the EU? The case study of green industries*, Environmental Policy & Governance, utgåva 21, [elektronisk]. Tillgänglig: <http://ehis.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?sid=e7b7796c-253c-41a7-ac57-31da5d86600f%40sessionmgr4005&vid=4&hid=4103>. Hämtdatum: 2013-12-16

Transparency register report, *Annual Report on the operations of the Transparency Register*, presenterad av Europaparlamentet och Europeiska kommissionens generalsekreterare 2013, s.3

## Litteratur

Boréus, Kristina, (2009), *Politisk Teori*, Beckman, Ludvig, & Mörkenstam, Ulf (Red), Malmö, Liber, 2009

Broman, M, (2008), *Taking Advantage Of Institutional Possibilities And Network Opportunities: Analyzing Swedish Strategic Action In EU Negotiations*, Lund: Department of Political Science, Lund University, 2008.

Esaiasson, P, Gilljam, M, Oscarsson, H, & Wängnerud, (2012), *Metodpraktikan : Konsten Att Studera Samhälle, Individ Och Marknad*, n.p.: Stockholm : Norstedts juridik, 2012.

Greenwood, Justin (2007), *Interest Representation In The European Union*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2007

Tallberg, J, Beach, D, Naurin, D, & Tiilikainen (2011), *Makten I Europa*, Demokratirådets rapport 2011, Stockholm, SNS Förlag, 2011



van Schendelen, Rinus, (2008), *Machiavelli In Brussels: The Art Of Lobbying The EU*, n.p:  
Amsterdam : Amsterdam University Press, 2008.

### Internetmaterial

BBC News, *Q&A: Jack Abramoff scandal*, [elektronisk]. Uppdaterad; 2006-05-30.  
Tillgänglig: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4838792.stm>.

European commission, *civil society*: senast uppdaterad: 2012-02-23 [elektronisk]. Tillgänglig:  
[http://ec.europa.eu/transparency/civil\\_society/general\\_overview\\_en.htm#9](http://ec.europa.eu/transparency/civil_society/general_overview_en.htm#9). hämtdatum: 2013-12-29

European commission, REACH 2013, *REACH - Registration, Evaluation, Authorisation and Restriction of Chemicals*, [elektronisk]. Uppdaterad: 17/09/2013. Tillgänglig;  
[http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/chemicals/reach/index_en.htm), Hämtdatum 2013-12-17

Europa.eu:1, Europeiska Kommissionen [elektronisk]. Tillgänglig: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index\\_sv.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-commission/index_sv.htm), Hämtdatum; 2013-12-04.

Europa.eu:2, Ministerrådet [elektronisk]. Tillgänglig: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index\\_sv.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/council-eu/index_sv.htm), Hämtdatum; 2013-12-04

Europa.eu:3, Europaparlamentet [elektronisk]. Tillgänglig: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index\\_sv.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/european-parliament/index_sv.htm), Hämtdatum; 2013-12-03

europa.eu:4, *EU planerar strängare tobakslagar* [elektronisk] senast uppdaterade 2013-07-10. Tillgänglig: [http://ec.europa.eu/news/environment/121220\\_sv.htm](http://ec.europa.eu/news/environment/121220_sv.htm). Hämtdatum: 2013-12-29

EU:s kemikalieförordning – Reach, Regeringskansliet, Miljödepartementet, [elektronisk]. Tillgänglig; <http://www.regeringen.se/sb/d/6043/a/31625>, Uppdaterad 23 januari 2012. Hämtdatum: 2013-12-18

Lindahl, Rutger, Nationalencyklopedin, 2013, Europeiska unionens råd [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.ne.se/europeiska-unionens-r%C3%A5d>, Hämtdatum; 2013-12-04

Nationalencyklopedin, REACH, [elektronisk]. Tillgänglig: <http://www.ne.se/reach>, Hämtdatum; 2013-12-17.

Johansson, Karl Magnus; Lindahl, Rutger, Nationalencyklopedin, 2013, Europaparlamentet [elektronisk].

Tillgänglig: <http://www.ne.se/lang/europaparlamentet>, Hämtdatum; 2013-03-12