

EU Lobbying: Innflytelse og demokrati

Professor Svein S. Andersen og professor Kjell A. Eliassen
Senter for Europeiske Studier, Handelshøyskolen BI, Oslo

1. Lobbying og organisert interesserepresentasjon¹

Forsøk på å påvirke EUs beslutningsprosess har økt kraftig siden slutten av 80-tallet. Denne artikkelen beskriver utviklingen av lobbying i EU, mulige årsaker til dette og virkninger for innflytelse og demokrati i EU.

Lobbying har ofte vært drøftet som uformell påvirkning av parlamentarikere. Vi vil her se lobbying i kontrast til korporativ deltakelse i EUs beslutningssystem. Representative organisasjoner kan delta i lobbying, men generelt kan hvem som helst drive lobbying mot en eller flere av EU institusjonene. Til forskjell fra Washington, hvor lobbysystemet er godt etablert, er systemet i Brussel fremdeles under etablering. EU lobbying inkluderer derfor også aktiviteter som å samle informasjon og etablere seg som en aktør i Brussel.

Vi kan skille mellom to typer av innflytelse, nemlig korporativ og pluralistisk. Den korporative utøves av representative interesseorganisasjoner, med rutinemessig kontakt og deltakelse. Den pluralistiske formen for deltakelse er knyttet til konkurranse mellom spesialiserte interessegrupper og ikke minst enkelte organisasjoner og selskaper. Lobbying dreier seg ikke om hvordan aktørene er organisert, men hvordan de påvirker. Også deltakere i korporative systemer kan engasjere seg i lobbying, dvs. arbeide utenfor de tradisjo-

nelle kanaler for organisert kontakt. Lobbying kan derfor defineres som spesialisert, saksorientert og uformell ad hoc påvirkning i konkurranse med andre interessenter.

Interesserepresentasjon i EU på åtti-tallet og tidlig på 1990-tallet skiller seg fra de nasjonale Vesteuropeiske systemene ved det sterke innslaget av lobbying. Denne lobbyingen har to kjennetegn:

For det første er det, siden slutten av 1980-årene, en tendens til europeifisering av interesseartikulasjon innen EU. Tidligere gikk veien til innflytelse via egne regjeringer, nå skjer det i tillegg økende lobbying mot sentrale EU institusjoner.

For det andre er systemet åpent for et stort antall aktører innenfor mange saksområder, men det er karakterisert av uklare prinsipper som regulerer etableringen av et stabilt system av interesserepresentasjon. For å kunne evaluere mulighetene for innflytelse på beslutningsprosessene er det viktig å forstå den formelle strukturen, og spesielt de punktene i beslutningsprosessen hvor man kan ha innflytelse.

Nedenfor skal vi kort se nærmere på utviklingen av lobbying, og deretter drøfte mulige årsaker til at lobbying har fått så stor vekt i EU, samt likheter og ulikheter med lobbying

i USA. Til slutt tar vi opp mulige utviklingslinjer og lobbyings betydning for demokrati og effektivitet.

2. Veksten i lobbying

EUs sentrale institusjoner har alltid vært gjenstand for en viss lobbying. Imidlertid har karakter og omfang av slik virksomhet endret seg vesentlig over tid, spesielt fra slutten av 80-årene. Fra begynnelsen av 70-tallet fram til 1990 økte antall lobbyister ti ganger. Anslag tyder på at det var en firedobling bare mellom 1985 og 1990. I de senere årene er det grunn til å tro at antallet lobbyister har fortsatt å stige, selv om vi ikke har tall for dette.

I 1970 var det registrert noe over 300 euro-organisasjoner (Philip 1987:75), mens offisielle EU-tall over formelt registrerte euro-organisasjoner i 1980 var 439 (Economic and Social Committee 1980). Det begrensede antallet reflekterer det faktum at EU lenge hadde vært inne i en stagnasjonsperiode, og at beslutningsprosessen var organisert rundt de nasjonale innflytelseskkanaler. Men antallet steg sakte men sikkert i det neste tiåret, og i følge Richardson og Mazey (1993:6) var det 525 formelt registrerte Euro-organisasjoner i begynnelsen av 90-årene.

De formelle endringer i EUs beslutningssystem gjennom 70- og 80-årene var forholdsvis små. Kommisjonens formelle rolle var hele tiden å initiere og å forberede lovforslag, på mange måter som en regjering i et parlamentarisk system. Imidlertid ble hovedfunksjonen helt fram til midten av 1980-tallet å administrere EU-systemet. EUs beslutningssystem ble en arena dominert av innspill fra medlemslandene. Riktignok skulle Ministerrådet, hvor landenes representanter møttes, formelt ha den endelige beslutningsmakt, men intensjonen hadde vært at Kommisjonen i større grad skulle være en aktiv pådriver for euro-

peisk politikk. I praksis var det lite rom for uavhengige, overnasjonale beslutninger.

Kommisjonen forsøkte å styrke sin posisjon gjennom koalisjonsbygging med europeiske interesseorganisasjoner (Philip 1987:75). Mer enn 200 »Euroquangos«, rådgivende og konsulterende utvalg med representanter fra interesseorganisasjoner og EU-institusjonene, ble etablert (Sargeant 1985:241). I 1990 hadde disse økt til ca. 1000 (Greenwood, Grote and Ronit 1992). Framveksten av disse organene kom som et forsøk fra Kommisjonens side på å bygge opp et korporativt nettverk som motvekt mot medlemslandenes sterke innflytelse i Rådet. De fleste av disse utvalgene fikk imidlertid kun rådgivende status, og Fellesskapet lyktes ikke i å etablere en korporativ struktur. Etableringen av disse ga også noen besynderlige utslag slik som »Committe on Management of Bananas«.

Fra midten av 80-tallet var det klart at EU sto foran omfattende forandringer. Dette reflekteres blant annet i økningen av antall organisasjoner og lobbyister som fattet interesse for beslutningsprosessen i Brussel. En undersøkelse som ble gjennomført i 1985/86, registrerte hele 659 euro-organisasjoner og rundt 6000 lobbyister og nasjonale interesseorganisasjoner i medlemslandene som ble ansett for å være relevante for beslutningsprosessen i Brussel (Morris et al 1986).

Vedtaket av Enhetsakten i 1987 representerte en revitalisering av beslutningsprosessen i Brussel og har gjort EUs beslutningssystem til en viktig politisk arena. Før dette tidspunkt ble lobbying av EUs sentrale institusjoner hovedsakelig utført av nasjonale organisasjoner som representerte særinteresser i de aktuelle landene. Den dominerende kanalen for innflytelse var gjennom den nasjonale representasjon i Ministerrådet. I årene etterpå har vi fått en mer europeisk orientert lobbying i tillegg til de nasjonale kanaler som

munner ut i Ministerrådet. Europeifiseringen av lobbying har to sider. Lobbyister henvender seg i økende grad direkte til EUs sentrale institusjoner, uten å gå veien om nasjonale representanter. Det er også en tendens til at muligheten for gjennomslag i EU øker når det skapes allianser på tvers av land.

Kommisjonen og Parlamentet er i økende grad blitt direkte kontaktet av et vidt spekter av aktører, blant annet enkeltfirmaer, regionale organisasjoner og byrepresentanter. Noen sender egne representanter, andre benytter profesjonelle lobbyister, ofte jurister, PR-folk eller andre med gode kontakter. I tillegg kommer en sterkere aktivitet av nasjonale og europeiske interesseorganisasjoner.

Det eksisterer ikke nøyaktige tall for det totale antall lobbyister i 1995, men alle anslag angir en eksplosiv økning siden 1987. Tallfestingen av lobbyister og interesseorganisasjoner varierer mellom 3,000 og 12,000, avhengig av hvordan lobbyist er definert. Det høyeste anslaget inkluderer alle som forsøker å knytte kontakter med nøkkelaktører i EUs sentrale beslutningsprosess, inkludert de som kommer til Brussel for å tale en bestemt sak og de som er mer permanent etablert i Europas hovedstad. Det er imidlertid enighet om at økningen av lobbying nærmest har eksplodert. Lobbying er også blitt en stor »industri«, verdt omkring 100 millioner pund i året i 1990 og med en vekst på 100 prosent i det foregående året (Bartholomew and Brooks 1989; Zagorin 1989; Newmann 1990). Idag er disse tallene sannsynligvis enda høyere. Konsulentfirmaet Hill and Knowlton har nå f.eks. ikke mindre enn 21 fulltidsansatte lobbyister (Mazey og Richardson 1993:8).

Et annet eksempel på hvilken rolle lobbyister og lobbying spiller i EU, er den kampanjen Philips gikk i bresjen for; utviklingen av en europeisk standard på HDTV på slutten av åtti-tallet og begynnelsen på nitti-tallet (Ped-

ler og Van Schendelen 1994:23). Philips ville gjerne beskytte seg mot japansk teknologi som lå langt foran den europeiske, samt å få en TV-standard som ville gi Philips et forsprang med den teknologien de hadde (som var dårligere enn den japanske). De satte igang en storstilt lobbyingkampanje rettet mot nasjonale regjeringer og EU institusjonene. De hadde opptil 100 lobbyister som arbeidet med denne saken, og de spilte på frykten for tap av arbeidsplasser, og argumenterte med faren for at japansk industri kunne utkonkurere europeisk, at en europeisk standard var viktig for europeisk kultur osv. De hadde stor støtte i mange europeiske hovedsteder, mens statsminister John Major var imot. Han ble utsatt for et enormt press fra de andre medlemslandene, og hevet Storbritannias veto i 1993. Men innen denne tid så hadde mange av de andre landene også skjönt at den standard som Philips prøvde å få godkjent allerede var så godt som foreldet. Denne saken viser hvor viktig mange selskaper anser lobbying for å være samt hvilke ressurser de legger ned i slikt arbeid.

Denne saken viser også at lobbying ikke bare er til det gode, og at det derfor er viktig å ha et åpent øye for hva som skjer og eventuelt sette inn mottrekk mot slike proteksjonistiske forslag. »Den som kommer først til mølla« osv. er også viktig i forholdet til Brussel, og det gjelder å komme inn i beslutningsprosessen på et tidlig tidspunkt, og ikke overlate lobbyingen og kontrollen over »spillet« til konkurrenter.

De som søkte å påvirke i Brussel før 1987 var i stor grad de samme som søker innflytelse på nasjonalt nivå, først og fremst nasjonale og europeiske interesseorganisasjoner. I 1980 utgjorde derfor nasjonale og europeiske organisasjoner eller føderasjoner innenfor landbruk, næringsliv, handel og finans den største andelen. Omkring 40 prosent av organisasjonene som ble registrert i 1980, representerte

arbeidsgiverinteresser innenfor industrien, mens 33 prosent hadde tilknytning til landbruks- og næringsmiddelsektorene (Philip 1987:76). I 1985/86 var andelen euro-organisasjoner knyttet til industri og landbruk redusert til 55 prosent (Morris et al 1986), og våre intervjuer viser at andelen av slike organisasjoner ble drastisk redusert mot slutten av 80-tallet. I 1990 var andelen falt til nær 30 prosent. Idag er den sannsynligvis enda lavere.

Etter 1987 er det fire andre typer av lobbyister som har fått økt betydning. Det dreier seg om interesseorganisasjoner fra andre sektorer enn de tradisjonelle, enkeltfirmaer og profesjonelle lobbyister (inkludert regnskapsfirmaer og juridiske rådgivere) eller representanter for selskaper, land, fylker og byer.

Organisasjoner uten direkte tilknytning til funksjonelle økonomiske interesser, slik som utdannelse, kultur, miljø og arbeidsliv, utgjorde i 1980 29 prosent (126) av euro-organisasjonene og har først i det siste økt representasjonen i Brussel. Nå utgjør de imidlertid hoveddelen av organisert interesserepresentasjon i Brussel.

I større grad enn hva tilfellet er i medlemslandene, har firmaer etablert kontorer i Brussel med sikte på å påvirke politisk beslutningsfatting. Alle større europeiske selskaper og flere japanske og amerikanske multinasjonale selskaper er tilstede. Noen dominerende industrisektorer som f.eks. bilindustrien har etablert egne interesseorganisasjoner. Erfaringene fra disse sektorene er imidlertid at eurokratene foretrekker kontakt med selskapene direkte eller med representanter for deres organisasjoner. Organisasjoner eller føderasjoner står lenger borte fra »spillet«, som i slike tilfeller ofte dreier seg om tekniske reguleringer knyttet til sikkerhet og miljø (Perrin-Pelletier 1985:85).

Individuelle lobbyister, for eksempel advokater og konsulentbyråer, opptrer på vegne av organisasjoner, firmaer, regionale eller lokale myndigheter i medlemslandene eller andre institusjoner eller aktører. En interessant utvikling er at et økende antall toppembetsmenn i Kommisjonen går over til industrien eller organisasjoner for å fungere som lobbyister.

En helt ny type lobbying som øker i omfang, er representasjon av regionale og lokale myndigheter – fylkesråd, byer, organisasjoner for regional utvikling osv. På nasjonalt nivå er denne aktiviteten rettet mot sentraladministrasjonen, regjering og parlament. På det europeiske nivået finner vi mye av det samme mønsteret som i Washington, hvor lokale og regionale lobbyorganisasjoner har etablert kontorer for å påvirke i saker som overføringer, lokalisering av institusjoner og prosjekter.

I tillegg til de ulike lobbyistene som er nevnt, er representanter fra ikke-medlemsland aktive i forhold til EUs organer. I 1994 var mer enn 130 land representert gjennom EU-ambassader. Også antall ambassadører og totalt antall ansatte i disse økte sterkt i første halvdel av 90-årene.

3. Hvorfor er lobbying blitt så viktig?

Enhetsakten representerte en revitalisering av beslutningssystemet i Brussel. Meningen var å implementere 279 direktiver før 1992 og dette gjorde plutselig EUs felles politikktforming en viktig politisk arena. Veksten i direkte lobbying av EU institusjoner bidrar også til utviklingen av et Europeisk politisk system som er uavhengig av medlemsstatene. Alle de viktigste aktørene i europeisk politikk, f.eks. bedrifter, fagforeninger og andre interessegrupper, lokale og nasjonale myndigheter, har i økende grad fokusert på EU-systemet. Denne økte interessen for EUs sentrale institusjoner er nært knyttet til etableringen

av det indre marked og den generelle utvidelse av EUs virkeområder. De nye formene for deltakelse i EUs beslutningsprosess og direkte interesserepresentasjon karakteriseres ved en stor grad av fragmentering og spesialisering.

Definisjoner av korporatisme legger vanligvis vekt på variasjoner i strukturen for interesserepresentasjon. EU-lobbying går lengre enn tradisjonelle systemer når det gjelder spesialisering og fragmentering av interessegrupper. Profesjonell sakkunnskap står også sentralt. Spisskunnskap er en viktig del av lobbying i Brussel, der blant annet Kommisjonen har utarbeidet forslag til detaljerte lover og regler. En saksbehandler i Kommisjonen ønsker derfor kontakt med personer med god innsikt i det relevante problem området. Det er bare ca. 3500 høyere administrative jobber i EU institusjonene (Greenwood, Grote og Ronit 1992:24) og dette gjør det spesielt viktig med kontakt mellom næringslivet/interesse organisasjoner og EU byråkratene.

De fleste studier av lobbying i EU er deskriptive og beskriver et spesielt saksfelt eller en spesiell industri. Et flertall av studiene dreier seg om lobbying ved utarbeiding av nye lover og regler for en industri (Sidenius 1994, Greenwood, Grote and Ronit 1992, Calinggaert 1993). Det finnes imidlertid også studier på »mykere« områder som forbrukerpolitikk (Hellenius 1994), dyrebeskyttelsesgrupper (Mc Kinney 1994) og miljø (Monfort 1994).

Antallet europeiske pressgrupper har økt i forhold til de tradisjonelt nasjonale. Mange nasjonale grupper har slått seg sammen da de får større gjennomslagskraft i EU på denne måten, og en rekke av de sakene de kjemper for avgjøres på EU nivå. Et eksempel på det siste er faglige rettigheter, hvor nasjonale arbeidstakerorganisasjoner har slått seg sammen og presset på bedre faglige rettigheter. EU bestemmer i økende grad hvilke minstekrav som stilles til faglige rettigheter.

Når det gjelder hvordan man skal ha innflytelse på beslutninger så er det viktig å merke seg at i henhold til traktatene så er det Kommisjonen som har eksklusiv rett til å foreslå ny lovgivning. Når Rådet eller Parlamentet ønsker ny lovgivning så må de be Kommisjonen utrede dette. P.g.a. dette så er Kommisjonen det viktigste organet å lobby når det gjelder å påvirke beslutninger.

De fleste er enige om at den beste tiden for å øve innflytelse er så tidlig som mulig i beslutningsprosessen (Budd & Jones 1989:61), men det er også viktig å ha kontakter på rett nivå i Kommisjonen. Det er ikke alltid at topp-byråkrater er de viktigste kontakter, men det er de på mellom ledernivå, og kanskje spesielt de på lavere nivå som er viktige da de utreder forslagene.

Kommisjonærenes »cabinet« er viktige når det gjelder beslutningsprosessen. Ikke bare er de involvert i »sin« Kommisjonærs ansvarsområde, men de er involvert i alle områder av EUs politikk utforming. På bakgrunn av dette hevder mange observatører at disse »cabinets« er særdeles viktige når det gjelder lobbying og interesserepresentasjon i alle sektorer av EUs politikk. Dette er spesielt viktig når det gjelder lobbying som er relatert til nasjonale interesser eller mer politisk orientert lobbying på saker som Kommisjonæren er opptatt av.

De fleste vil hevde at Kommisjonen er den viktigste institusjon å lobby. Spesielt er det viktig å lobby Kommisjonen hvis man ønsker å få tatt opp et spørsmål man mener er viktig. Kommisjonen har begrenset med personell og mulighet til å utrede og foreslå ny lovgivning. Det er derfor viktig å være med å sette »agendaen« for hvilke saker Kommisjonen skal ta opp. Spesielt organisasjoner som UNICE og ETUC prøver på dette. Neste stadiet i lobbying prosessen er når et forslag er i ferd med

å bli utredet og vurdert av eksperter og såkalte »working parties«.

Europa Parlamentet har spilt en stadig viktigere rolle i EUs beslutningssystem, og det blir stadig viktigere med lobbyvirksomhet rettet mot Parlamentet. Det er viktig å følge med på forslag fra Kommisjonen, og når disse skal behandles av Parlamentet. Igjen er det viktig å komme inn tidlig i prosessen når Parlamentet begynner behandlingen av slike forslag.

Lobbying rettet mot Europa Parlamentet har økt betraktelig i den senere tid. Det skyldes antakelig først og fremst Parlamentets økte innflytelse etter Maastricht avtalen. I politiske sektorer med sterke innslag av teknisk ekspertise er Parlamentets innflytelse imidlertid fortsatt svak. I nyere sektorer og med mer politisk rom for argumenter som miljøvern, sosiale forhold, kultur og utdanning, har Parlamentet økt sin innflytelse. Maastricht avtalen har gitt Parlamentet vetorett på viktige områder. Parlamentet kan stoppe forslag som ansees som helt uakseptable.

Det neste stadiet et forslag må gjennom er Ministerrådet. Her vil forslaget først bli diskutert i COREPER og de saker som COREPER ikke blir enige om blir avgjort på ministernivå. Dette er den siste sjansen man har til å påvirke et forslag før det enten blir vedtatt eller forkastet. Men på dette nivået er det viktigere for nasjonale interesseorganisasjoner å drive lobbying mot nasjonale regjeringer enn på EU nivå.

Som i USA viser forskningen om EU at forretningsinteresser spiller en viktig rolle i utformingen av politikk. Noen forskere hevder at andre typer interesser aldri vil bli istand til å hevde seg på tilsvarende nivå (Calingaert 1993). Graden av tilgang til og nære forbindelser med sentrale EU-institusjoner varierer med type interesse. Mens for-

retningsinteresser har nære forbindelser med Kommisjonen, har lobbyister for miljø- og forbrukersaker bedre tilgang til Europa Parlamentet (Andersen og Eliassen 1991).

En av grunnene til at lobbyister fra næringslivet har vært lite opptatt av Parlamentet er at dette har vært ansett som mindre attraktivt enn Kommisjonen. Hvis næringslivet ønsker å påvirke Ministerrådet gjøres dette hovedsakelig gjennom nasjonale kanaler (Calingaert 1993;126-127). Det er mulig at dette mønsteret forandres som et resultat av institusjonelle reformer der Parlamentet får mer makt, og som følge av at arbeidsløshet og sosiale spørsmål får større oppmerksomhet.

En viktig grunn til at lobbying spiller så sentral rolle i EU er EUs institusjonelle oppbygging. Den er forskjellig fra hva vi er vant med fra representative demokratier i både Vest-Europa og i USA:

- EU er basert på en *ny type overnasjonal autoritet*. Den er ikke en stat i den tradisjonelle europeiske forståelsen av ordet. Samtidig er EU forskjellig fra det føderale system i USA. EU er basert på sterke nasjonale systemer, med nesten ingen mulighet til å sette makt bak sine bestemmelser.
- *Kommisjonen har en nøkkelrolle*, med eksklusiv rett til å initiere lovforslag. I forhold til denne funksjonen har Kommisjonen rollen som normalt er delt på Regjering og Parlament. Rådet er relativt svakt i denne sammenheng fordi det ikke er permanent representert. Parlamentet er politisk svakt og det mangler dessuten ekspertise.
- *Rollen til offentlige tjenestemenn og politikere er nesten reversert*. Offentlige tjenestemenn har god og nær kontakt med interessegrupper, mens politikere ofte har en svakere posisjon.

- *Den begrensede betydning av demokratisk representativitet og legitimitet sammenlignet med nasjonale system.* I EU spiller funksjonell legitimitet knyttet til ekspertise i Kommisjonen en sentral rolle.

Hvis man sammenligner nasjonale tradisjoner med interesseartikulasjon i EU så er det noen faktorer som skiller seg ut:

- *Nye aktører deltar.* F.eks. har europeiske forbrukerinteresser, individuelle bedrifter og byer etablert seg som lobbyister.
- *Det er få regler som regulerer deltakelse.* Lobbyister trenger ikke å registrere seg og lobbying er ikke en profesjon.
- *Interesseartikulasjon skjer på mange nivå.* Regional, nasjonal og overnasjonal. Man kan operere samtidig på flere nivå eller man kan prøve igjen hvis man ikke lykkes i første omgang.
- *Systemet er fremdeles under etablering.* Dette betyr at konsekvensen av en avgjørelse er viktig for den fremtidige utviklingen av systemet. Dette kan ha store strategiske konsekvenser.

I mange tilfeller er Kommisjonen og de andre EU-institusjonene avhengig av å få informasjon utenfra EU-systemet. Det er derfor viktig å følge med på hva som skjer i Brussel som kan være relevant for din bedrift, region, by, organisasjon o.l., samtidig som man må kunne kjenne prosessen for hvordan man formidler sin informasjon til EU-systemet.

4. Lobbying i Europa og USA

Et slående element ved EU-lobbying er at den foregår i et miljø med svakt partisystem og et svakt parlament på EU-nivå (Mazey og Richardson 1994, Eliassen 1995, Andersen og Eliassen 1995). Dette betyr at direkte påvirkning på mange måter erstatter parlamentet som den viktigste kanalen for påvirkning, noe som gjør grunnleggende spørsmål om demokrati mer presserende. Som Mazey og Ri-

chardson sier: »Selv om systemet med europeiske interessegrupper er et viktig bidrag til representativitet og betydning, inneholder det akkurat de samme ulempene som forfattere lenge har påpekt på nasjonalt nivå. For det første er det ikke noen garanti for at penger og ressurser ikke vil bestemme påvirkningen. For det andre er det slik at integreringen av et bredere spekter grupper i prosessen mot politikk utforming, uansett betyr privat håndtering av offentlige interesser«(1994:20).

Siden den europeiske union ikke er en stat på samme måte som medlemsstatene finnes det mange indirekte former for parlamentarisk påvirkning på EU-nivå. Rådet, som behandler politikk på EU-nivå, er en vanlig vei for nasjonal parlamentarisk virksomhet inn i EU. Denne muligheten løser imidlertid ikke de fundamentale legitimitets-spørsmål som lobbying skaper. Den økte betydningen av beslutninger tatt i EU viser hvor viktig det er å bedre forstå lobbying både i forhold til påvirkningsmuligheter og i forhold til legitimitet. Dette må også være en del av fremtidige studier om lobbyvirksomhet i EU.

Bidragene hittil om EU-lobbying er i liten grad relatert til den store mengden eksisterende litteratur om interesseartikulering og lobbying. Det skyldes dels mangel på systematiske data. En annen grunn kan være den kompleksitet som preger EU-lobbying. I den teoretiske litteraturen er det ofte gjort enkle antakelser om prosesser, og det er mye fokusert på resultater. Den siste skjevheten kan kanskje forklare amerikansk forsknings sterke posisjon på lobbying, dominert av formelle modeller om »markedsaktig« atferd. Van Schendelen (1993:15) mener det ikke er overraskende at vi ikke har generelle empirisk baserte modeller innen disse områdene, gitt lobbyings kompleksitet. Han tar opp sjakk-analogien og peker på at det heller ikke finnes noen generell strategi om sjakk. Hovedverke-

ne innen dette området er beskrivelser av sjakkspill og viktige situasjoner i spillet.

Vi har heller ingen gode teoretiske forklaringer på EU-lobbyingens eksplosive vekst. Lindberg (1963), som skriver i et neo-funksjonalistisk perspektiv, er et interessant unntak. Han fremholdt at interessegrupper i den perioden boken er skrevet ikke spilte noen stor rolle i europeisk politikkutforming. Han forutsa imidlertid at »man kan forvente at nødvendigheten av lobbying over tid vil tvinge grupper til å legge vekt på kollektive behov mer enn nasjonale forskjeller. En slik utvikling kan forventes når de sentrale EU institusjonene blir mer aktive, når handlingen involverer harmonisering av lovgivning og formulering av felles politikk »istedenfor den negative prosessen med handelsbarrierer, og når ... grupper bli oppmerksomme på at deres interesser ikke lenger tilstrekkelig ivaretas på det nasjonale nivå alene« (Lindberg 1963: 101 som sitert i Mazey og Richardson 1994:11).

Man må vokte seg for ikke å overdrive forskjellen mellom lobby-systemene i EU og USA. Robert A. Dahl (1993) tar for seg utviklingen han mener har skjedd de siste årene i det sentrale amerikanske lobbysystemet. Han mener å se en større grad av fragmentering og mindre integrering av det politiske system enn før, og en bevegelse bort fra veldefinerte, og veletablerte policynettverk. Han siterer Hugo Heclos observasjon om at »The regime that replaced the old world of establishment is much more open, fragmented, self-critical, non-deferential and fluid in its attachment. The new regime is everywhere.« (Dahl 1993:4). Sagt på en annen måte, enhver sak har sin egen mikrostrategi og hver strategi er unik, noe som viser svekkelsen av partiene og deres rolle i systemet. Flere amerikanske samfunnsvitere pekte på den samme tendensen under en konferanse på University of California, Berkeley, i april 1993.

Det amerikanske lobbysystemet har tradisjonelt vært mer sentralisert og mindre fragmentert enn EU-systemet, og mønsteret har vært fastere. Det ser i dag ut som om USA i økende grad går mot en fragmentering, og at EU beveger seg i retning av en gradvis og omstendelig etablering av et senter og mer åpenhet.

Beskrivelsen av en ny trend i det amerikanske lobbying-systemet antyder at det er flere likheter mellom de politiske prosesser i EU og det som skjer i USA. Dette kan tolkes som en generell tendens mot svekkede sentrale myndigheter og lavere kapasitet til effektiv koordinering av politikk på flere områder i alle vestlige politiske systemer, av og til kalt postparlamentarisk demokrati (Andersen og Burns 1993).

Kan utviklingen i EU og en gradvis svekkelse av det føderale senter i USA lede til likeartede, mer åpne og komplekse mønstre for lobbying? Er det den økende kompleksiteten i den politiske hverdag i alle vestlige systemer som gir grobunn for økt fragmentering? Uansett ser det ut til at det amerikanske systemet fremdeles har langt igjen hvis det skal måle seg med EU-systemet hva angår fragmentering, åpenhet og kompleksitet.

Hvis trendene vi finner i dagens samfunn går mot større fragmentering, kan det være en indikasjon på at det finnes grenser for hvor lukket nettverket vil bli innen EU. Vi vil allikevel argumentere for at det i øyeblikket er en tendens mot mer lukkede nettverk, men også at det er store variasjoner innen ulike sektorer.

Maastricht-reformen forsterker relevansen av institusjonell analyse og betydningen av den institusjonelle strukturen for lobbying. Det finnes imidlertid flere generelle teorier om institusjonalisering som vektlegger forskjellige aspekter, fra hvordan nye verdier og nor-

mer formes til formell organisering og lovgivning (March og Olsen 1989, Olsen 1986, DeMaggio og Powell 1991). Slike perspektiver peker på nødvendigheten for å få en bedre forståelse av dynamikken i EUs lobbying-system.

5. Hva med lobbying i fremtiden?

Det er en tendens til at EUs beslutningssystem blir mer uavhengig av nasjonale interesser. Den eksplosive veksten i lobbying har skapt et flerkanal- og flernivå-system for innflytelse på beslutninger. Det er et system i utvikling. Hvordan vil det utvikle seg videre i 90-årene? To spørsmål er spesielt viktige:

For det første, hvor lenge kan lobbying fortsette å utvikle seg på den uformelle og ustrukturerte måten som har vært gjeldende de siste årene, i hvilken grad vil korporative strukturer vinne frem?

For det andre, hvordan kan veksten av lobbying og inter-institusjonell rivalisering påvirke maktbalansen og det »demokratiske underskudd« i EU?

Veksten i direkte lobbying på sentralt EU-nivå kom ikke som resultat av en plan. Kommisjonens forsøk på å etablere et slags korporativt system på 70-tallet basert på europeiske interesseorganisasjoner, fungerte ikke. Lobbying ble stimulert av Enhetsaktens gjennomføring i 1987, og siden den gang har det vært få forsøk på å begrense deltakelsen av ulike interesser. Systemet er imidlertid truet av overetablering av lobbyister. Hvordan vil den ubegrensede veksten bli håndtert i fremtiden? Det har vært gjort forsøk på å strukturere systemet ved å bygge inn preferanser for euronivåorganisasjoner eller brede allianser. Den sosiale dialog mellom Kommisjonen, det europeiske LO (ETUC) og de europeiske arbeidsgiverne (UNICE), som ble etablert ved traktatrevisjonen i 1987, er et eksempel på dette. Avtalen i Maastricht i 1991 mellom de

11 landene utenom Storbritannia styrket vesentlig dette trepart-samarbeidet på europeisk nivå. Til tross for dette synes det å være stort rom for et konkurranseorientert og spesialisert lobbysystem rundt Kommisjonens lavere nivå og ikke minst i Parlamentet. Det er ikke noe som tyder på at lobbying blir mindre brukt i fremtiden. Lobbying fra regioner og lokale myndigheter i medlemslandene og ulike typer av interesser i de nye søkerlandene, inkludert Norge, øker også kraftig. Samtidig ser vi en tendens til at lobbying sprer seg fra Brussel til hovedsteder og regioner i Europa i takt med at beslutninger om f.eks. tildeling av EU-støtte, programmer og prosjekter blir tatt på lavere nivåer. Til nå er det ikke gjort forsøk på å registrere lobbyister i Brussel, selv om noe slikt kan være på trappene. Formell registrering vil muligens bidra til at man vil forsøke å definere denne type aktivitet nærmere, også i forhold til spørsmål om demokratisk representativitet. Det representative demokrati har flere svakheter, men det utgjør et grunnlag for kritikk av andre former for politisk autoritet. Det demokratiske underskudd i EU har til nå hatt en begrenset oppmerksomhet i medlemslandene, men det er i stigende grad satt på dagsorden, spesielt etter Maastricht. Hovedproblemet er konflikten mellom føderalistene som ønsker et integrert Europa med sterke overnasjonale organer og konføderalistene som ønsker et Europa hvor de nasjonale regjeringer har en sterk innflytelse. Selv om dette er viktige nyanser innen dette hovedbildet, har den politiske debatten fulgt dette hovedskillet. Hvis EU i fremtiden blir mer uavhengig av medlemsstatene, vil kravet om direkte demokrati sannsynligvis øke. Det vil antakelig bety mer innflytelse for Parlamentet. Imidlertid hevder noen at demokratiproblemet i EU ikke er så forskjellig fra nasjonale systemer med et sterkt element av korporatisme. Som Anderson (1977) har vist, har nasjonale systemer utviklet sterke korporative trekk til tross for at det ikke finnes noen klar normativ basis for slike institusjo-

ner. Framveksten av denne type institusjoner har stort sett vært akseptert som supplement til folkevalgt innflytelse. Hvorfor skulle vi ikke da forvente at beslutningsfatning i EU blir gjenstand for samme type pragmatiske akseptering av funksjonell interesserepresentasjon som vi har sett i korporative samfunn? En viktig forskjell synes nettopp å være at korporativismen er utviklet innenfor veletablerte, parlamentariske tradisjoner. I enkelte tilfeller er det blitt hevdet at økt korporativ innflytelse var del av en bevisst parlamentarisk strategi (Slagstad 1986). Ytterligere styrking av EU kan være avhengig av systemets evne til å demonstrere at det følger demokratiske tradisjoner. Dette vil bety en overgang mot et faktisk parlamentarisk system. Den utvidelsen av Parlamentets innflytelse som traktaten tross alt gir, vil innebære en styrking av den sosiale dimensjon, miljø og forbrukerinteresser i EU. Lobbying av Parlamentet vil derfor sannsynligvis øke dramatisk. På denne måten representerer Maastricht en videreføring og forsterking av de tendensene vi har vist i denne artikkelen, når det gjelder de »myke« interessene i EU. De tradisjonelle arbeidslivsinteressene vil i større grad bli kanalisert via de mer korporative strukturene i den økonomiske og sosiale komité, og ikke minst i trepartssamarbeidet med Kommisjonen, »den sosiale dialog«. Problemet er imidlertid at Maastricht representerte både et lite skritt mot et sterkere parlament og føderalisme, og samtidig en styrking av beslutningsevnen av den felles statlige institusjonen, Ministerrådet, som tradisjonelt har representert en konføderal autoritet. Ren konføderal autoritet forutsetter enstemmighet blant medlemslandene. Maastricht skapte større muligheter for å bruke flertallsavgjørelser i Ministerrådet, noe som trekker i retning av overnasjonalitet. Ministerrådet er imidlertid stadig et organ som er ansvarlig overfor de 12 nasjonale parlamentene. Tvetydigheten i EUs beslutningssystem kan svekke mulighetene for å utvikle et enda sterkere korporativt

interesserepresentasjonssystem i EU. Kompleks lobbying er perfekt tilpasset et Ministerrådstyrt EU, ikke minst i en situasjon med økt bruk av flertallsavgjørelser.

EU representerer en interessant sammenknytning av flere ulike demokrati-tradisjoner. For det første den tradisjonelle europeiske nasjonale tradisjon, med en parlamentarisk styringskjede fra folk over partier til parlament, regjering og administrasjon. Hele EU, unntatt Frankrike bygger på et slikt parlamentarisk demokrati. Styrkingen av Ministerrådet i Maastricht er imidlertid også motivert utfra et ønske om å skape en balanse mellom EUs sentrale institusjoner ut fra et maktfordelingsprinsipp. Maastricht representerer på denne måten en kontinuerlig balansegang mellom nasjonal og overnasjonal autoritet som mest sannsynlig vil føre til at EU aldri løser sitt »demokratiske underskudd« gjennom en ren føderal modell. Den Europeiske Union er hverken en konføderativ samling av en stat eller en overnasjonal føderasjon, men noe helt nytt: internasjonalt samarbeide med bindende flertallsvedtak i et ministerråd som representerer medlemslandene.

Noter

1. Vi vil gjerne takke Esben Oust Heiberg for hjelp med denne artikkelen. Den er skrevet som ledd i LOS-prosjektet EU og EØS: Institusjoner og beslutningsprosesser, finansiert av Norges Forskningsråd.

Litteratur

- Andersen, S.S. & Burns, T. (1993) *Post-Parliamentary Democracy*. Working paper. Sociologiska Institutionen, Uppsala University.
- Andersen, S.S. & Eliassen, K. (1991). *European Community lobbying*. European Journal of Political Research. 20(2):173-187.
- Andersen, S.S. & Eliassen, K.A. (1993). *National Public and Private EC Lobbying*, in Van Schendelen (ed.) *National Public and Private*

- EC Lobbying*, Aldershot: Dartmouth publishing Company.
- Andersen, S.S. & Eliassen, K.A. (1995). *EU: How democratic is it?* London: Sage
- Anderson, C.W. (1977). *Political Design and the Representation of Interests*. *Comparative Political Studies* 10(1):127-151.
- Bartholomew, Michael & Brooks, Tigner (1989). *Lobbying Brussels to Get What You Need for 1992*. *The Wall Street Journal*, January 31(7).
- Budd, S & Jones, A (1989) *The European Community, A guide to the Maze*. London: Kogan Page.
- Calingaert, M. (1993) *Government-business Relations in the European Community*, *California Management Review*, Winter, (35):118-130.
- Dahl, R.A. (1993) *American Struggles to Cope With a New Political Order that Works as Opaque and Mysterious Ways*, Public Affairs Report, 34(5) Institute of Governmental Studies, University of California, Berkley.
- DiMaggio, P.J. & Powell, W.E. (1991) *The New Institutionalism in Organisational analysis*. Chicago: Chicago University Press.
- Economic and Social Committee (1980). *European Interest Groups and their Relationships with the Economic and Social Committee*. Farnborough: Saxon House.
- Eliassen, K.A. (1995) *Legitimacy, Effectivity and the Europeification of National Policy-Making in Telò*. (ed) *Democratie Europeenne Brussel: Institut d'Etudes Européennes*.
- Greenwood, J., Grote, J.R. and Ronit, K. (eds.) (1992) *Organised Interests and the European Community*. London: Sage.
- Hellenius, R. (1994) *From Protecting the Rights to Negotiations Reform?* Paper for Workshop: The Logic of Group membership in the New Europe, Madrid ECP April 17-22.
- Lindberg, L.N: (1963) *The Political Dynamics of European Economic Integration*. Stanford, California, Stanford University Press.
- March, J.G. & Olsen, J.P. (1989) *Rediscovering Institutions. The Organisational Basis of Politics*. New York and London: The Free Press.
- Mazey, S. & Richardson, J. (1993) *Interest Groups and Representation in the European Union*. Paper for workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe, Madrid: ECPR.
- Mazey, S. & Richardson, J. (eds.) (1993) *Lobbying in the European Community*. Oxford University Press.
- McKinney, D. (1994). *Animal Welfare Groups in the European Union: The Failure of the Philosophy of the Single Market and the difficulties this presents in the Formation and Execution of a Coherent European Union-wide Campaigning Strategy*. Paper for Workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe, Madrid: ECPR.
- Monfort, A.C. (1994) *Plastics: Shaping a Single Vision of Europe*. Paper for Workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe, Madrid: ECPR April 17-22.
- Morris, B., Boehm, K. & Vilcinskas, M. (1986). *The European Community: A Practical Directory and Guide for Business, Industry and Trade*. London: Macmillan.
- Newmann, D. (1990). *Lobbying in the EC*. *Business Journal*. February.
- Olsen, J.P. (1986). *Modernization Programs in Perspective. Institutional Analysis of Organisational Change*. LOS-notat 89/46 Bergen.
- Pedler, R.H & Van Schendelen, M.P.C.M (eds.) (1994). *Lobbying the EU*. Dartmouth Publishing Company, England.
- Perrin-Pelletier, F. (1985). *The European automobile industry in the context of 1992*. *European Affairs*, (1):85-95.
- Philip, A. Butt (1987). *Pressure Groups in the European Community and Informal Institutional Arrangements. Experiences in Regional Cooperation*. Beuter, R. & Taskaloyannis, P (red). Maastricht: EIPA.
- Sargeant, Jane (1985). *Corporatism and the European Community. The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Sidenius, N.C (1994) *The Logic of Business Political Organisation in Western Europe*. Paper for Workshop: The Logic of Group Membership in the New Europe: Madrid: ECPR.
- Slagstad, Rune (1986) *Et liberalt tema med variasjoner*. Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo.
- Van Schendelen, M.C.P.M. (ed.) (1993) *National, Public and Private EC Lobbying*, Aldershot: Dartmouth publishing Company.
- Zagorin, R. (1989). *An Expanding Game*. *Time Magazine* (May 29):38-39.