

# Den odemokratiska lobbyingen?

- En utvärderande idealtypsanalys om regleringen av lobbying och karantäntid

# Abstract

Sweden has no legislated regulation for lobbying, but there is a huge on going discussion about the benefits and disadvantages with lobbying related to democratic values. This essay is studying parliamentary bills from 2000-2015, which has been raised in the question and the essay is embracing a democratic view where Robert Dahl's theory about democracy is used as a foundation to the ideal types openness and political equality. The parliamentary bills are suggesting regulations as a registration of lobbyists, a code of conduct, an education and a quarantine-time.

The aim with the essay is to investigate what a regulation of lobbying and the insertion of quarantine have for impact on openness and political equality. The result is that the parliamentary bills are taking openness in consideration a lot more than the political equality. Most suggestions are based on that lobbying have to be more open but the problem with inequality is not handled in the same extent. A several suggestions are even decreasing the political equality. Since the parliamentary bills do not handle the democratic ideal types to the extent that is necessary, it can lead to a democratic deficit in the debate of regulation.

**Nyckelord:** Lobbying, reglering, öppenhet, politisk jämlikhet, karantäntid, Robert Dahl, idealtyper.

**Antal ord:** 9 954

<b>ABSTRACT</b>	
<b>1 INLEDNING</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Syfte</b>	<b>2</b>
1.1.1 Problemformulering	2
1.1.2 Relevans	2
<b>1.2 Avgränsning</b>	<b>2</b>
<b>2 BAKGRUND OCH TIDIGARE FORSKNING</b>	<b>4</b>
<b>2.1 Lobbying som fenomen</b>	<b>4</b>
<b>2.2 Lobbying i Sverige</b>	<b>4</b>
<b>2.3 Varför behövs en reglering?</b>	<b>5</b>
2.3.1 Dold lobbying	5
2.3.2 Konflikten mellan sär- och allmänintresse	6
2.3.3 Ojämlika förutsättningar	7
2.3.4 Övergång till privat sektor	7
2.3.5 PRECIS uppförandekod	8
<b>2.4 Tidigare forskning</b>	<b>9</b>
<b>3 METOD OCH MATERIAL</b>	<b>10</b>
<b>3.1 Utvärderingsanalys</b>	<b>10</b>
<b>3.2 Idealtyper</b>	<b>11</b>
<b>3.3 Val av material</b>	<b>11</b>
3.3.1 Motionerna	12
<b>3.4 Metod- och materialdiskussion</b>	<b>12</b>
<b>4 TEORETISK REFERENSRAM</b>	<b>14</b>
<b>4.1 Robert A. Dahls demokratikriterier</b>	<b>14</b>
4.1.1 Effektivt deltagande	14
4.1.2 Lika rösträtt	15
4.1.3 Upplyst förståelse	15
4.1.4 Kontroll över dagordningen	15
4.1.5 Allomfattande medborgarskap	15
<b>4.2 Demokratikriterier som idealtyper</b>	<b>16</b>
4.2.1 Öppenhet	16
4.2.2 Politisk jämlikhet	17
4.2.3 Operationalisering av idealtyperna	17
<b>5 RESULTAT</b>	<b>19</b>
<b>5.1 Registrering</b>	<b>19</b>
5.1.1 Registrering kontra öppenhet och politisk jämlikhet	20
<b>5.2 Ackreditering och utbildning</b>	<b>20</b>
5.2.1 Ackreditering och utbildning kontra öppenhet och politisk jämlikhet	20
<b>5.3 Uppförandekod</b>	<b>21</b>
5.3.1 Uppförandekod kontra öppenhet och politisk jämlikhet	21
<b>5.4 Utredning och kontroll</b>	<b>22</b>
5.4.1 Utredning och kontroll kontra öppenhet och politisk jämlikhet	22
<b>5.5 Karantäntid</b>	<b>23</b>
5.5.1 Karantäntid kontra öppenhet och politisk jämlikhet	23

<b>6</b>	<b>ANALYS</b>	<b>25</b>
<b>6.1</b>	<b>Öppenhet</b>	<b>25</b>
<b>6.2</b>	<b>Politisk jämlikhet</b>	<b>26</b>
<b>6.3</b>	<b>Demokrati</b>	<b>27</b>
<b>6.4</b>	<b>Diskussion</b>	<b>28</b>
<b>6.5</b>	<b>Framtida forskning</b>	<b>29</b>
<b>7</b>	<b>REFERENSLISTA</b>	<b>30</b>
<b>8</b>	<b>BILAGA 1</b>	<b>34</b>

# 1 Inledning

Under 1980-talet försvagades det korporativa systemet som länge haft en framträdande roll i det svenska samhället. Korporativismen innebar ett maktutbyte mellan staten och utvalda intresseorganisationer och företag där de institutionaliserade arenorna såsom remissväsende och kommittéväsende utgjorde grundbulten. När det pluralistiska systemet istället växte fram fick de icke-institutionaliserade arenorna större plats och idag pågår en ökad påverkan genom lobbying, opinionsbildning och direkta eller indirekta kontakter med politiker (SOU 2016:5, s. 334f). På grund av att det skett en snabb utveckling mellan dessa två system, där intresseorganisationer och företag har fått allt större inflytande, har Sverige ännu inte infört någon form av reglering. Debatten om att reglera både lobbying och även yrkesövergången mellan politik och näringsliv är stor och många menar att en reglering är nödvändig för att lobbyingen inte skall inskränka på demokratiska värden<sup>1</sup>. Andra förespråkar lobbying i sin oreglerade form då det är en källa till strukturell stabilitet och ett fundamentalt demokratiskt uttryckssätt<sup>2</sup>. Lobbying som verksamhet ifrågasätter därmed demokratiska värden såsom den politiska jämlikheten och möjligheten till insyn och öppenhet. Ytterligare problem som kan följa med lobbying är att särintressen gynnas snarare än allmänintresset och idag lever allmänheten utan vetskap om vilka frågor och beslut som har påverkats av vilka aktörer.

Under åren har det gjorts en hel del utredningar där både Demokratiutredningen 2000 (SOU 2000:1) och Demokratiutredningen 2016 (SOU 2016:5) behandlat lobbying och intresseorganisationers inflytande i demokratin och de kom båda fram till att lobbying förminskar allmänhetens möjlighet till insyn samt skapar brister i den politiska jämlikheten, men att någon direkt reglering ändå inte bör införas. Demokratiutredningen från 2016 pekar på att lobbying inte har någon direkt negativ inverkan på demokratin, utan snarare bör ses som en tillgång och föreslår istället att en karantäntid för personer som övergår från politiken till näringslivet bör införas för att öka allmänhetens förtroende för politiker och lobbyister (SOU 2016:5, s. 372ff). Demokratiutredningen från 2000 (SOU 2000:1 s. 95f) varnar för att en reglering av lobbyister kan påverka mångfalden negativt då den enskilda rättigheten för lobbyister att påverka politiker skulle urholkas. Flera motioner, förslag och diskussioner har behandlat frågan om lobbying och huruvida lobbyingen bör kontrolleras eller inte och i slutändan är lobbying ett begrepp som sägs både förstärka och försvaga demokratin.

---

<sup>1</sup> Se exempelvis Stenberg, 2015 och Suhonen 2015

<sup>2</sup> Se exempelvis Holmin 2013, Mogerud & Törnwall, 2015

## 1.1 Syfte

Det finns en uppenbar konflikt mellan demokratiska värden, såsom transparens, öppenhet, neutralitet, och utformningen av lobbying där informella kontakter blir viktigare och allmänhetens insyn minskar. Det övergripande syftet med denna uppsats är att utvärdera huruvida riksdagspartierna beaktar denna konflikt och de demokratiska problem som finns kopplade till lobbying i sina regleringsförslag. Då det finns risker i både en reglerad och en oreglerad lobbying är det intressant att undersöka vilka argument som de som faktiskt påverkas av lobbyingen använder för att införa en reglering av lobbying och karantäntid och i vilken mån dessa hanterar de demokratiska värdena öppenhet och politisk jämlikhet.

### 1.1.1 Problemformulering

För att uppfylla uppsatsens syfte och undersöka hur en reglering av lobbying och införandet av en karantäntid kan ses ur ett demokratiskt perspektiv väljer jag att använda följande frågeställning:

- Vad har reglering av lobbying och införandet av en karantäntid för inverkan på de demokratiska idealtyperna öppenhet och jämlikhet?

### 1.1.2 Relevans

Uppsatsen är utomvetenskapligt relevant då den demokratiska processen berör oss alla och att det är nödvändigt att allmänheten är medveten om hur den politiska processen går till. Ämnet är högaktuellt och diskuteras brett i media. Den inomvetenskapliga relevansen finns i att regleringen av lobbying och införandet av en karantän ses i uppsatsen i nytt ljus där de demokratiska idealtyperna står i fokus. Med tanke på att det finns relativt lite forskning inom området och mycket av den forskning som finns är inriktad på ett medie- och kommunikationsperspektiv hoppas jag med denna uppsats kunna bidra på ett kumulativt sätt till det aktuella området genom att utvärdera motionernas förslag på reglering av lobbying och karantäntid utifrån givna demokratiska värden.

## 1.2 Avgränsning

Det är svårt att tala i termer av lobbying utan att fastställa vilka som omfattas av begreppet. Enligt statsvetaren Tommy Möller (2009, s. 4) kan alla som

påverkar politiker att fatta beslut i en riktning som gynnar det egna intresset kallas för lobbyister. I denna uppsats omfattas begreppet lobbyist av företag, organisationer, intressegrupper, PR-organisationer, branschorganisationer, konsulter och policy-professionella och benämns även som utomstående aktörer eller samhällsaktörer. Som jag skrev i inledningen föreslog Demokratiutredningen 2016 en karantäntid för de politiker och tjänstemän som övergår från sitt uppdrag i det offentliga till att arbeta med lobbying eller som konsult inom näringslivet. Det är just denna övergång som regleringsdebatten har kommit att handla om allt mer. Därför anser jag att den är aktuell och väl värd att ta upp.

Uppsatsen kommer endast att beröra regleringen av lobbying ur ett demokratiskt perspektiv och därmed görs en avgränsning från närliggande ämnen som opinionsbildning eller mediepåverkan. Det demokratiska perspektivet kommer i uppsatsen att hämtas från Dahls demokratikriterier (1999). Ämnet skulle kunna diskuteras utifrån demokratimodeller som deltagardemokrati eller representativ demokrati, istället för specifika kriterier, men på grund av omfattningen och tidsramen för uppsatsen blir det för komplext att använda sådana stora modeller. Avgränsning gällande materialurval finns i kapitel 3.3.

## 2 Bakgrund och tidigare forskning

### 2.1 Lobbying som fenomen

Lobbying har blivit ett mångfacetterat begrepp som ofta associeras med påverkansförsök och direkt kontakt. Begreppet kommer ursprungligen ifrån USA och närmare bestämt från president Ulysses S. Grant som satt i Willard Hotels lobby och rökte cigarr under 1870-talet (SOU 1998:146, s. 13). I rapporten *Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell* (SOU 1999:121) definieras lobbying som ”icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande”. Möller (2009, s. 3) skriver i sin undersökning *Lobbyism i den svenska riksdagen* att lobbying är ”påverkan i form av direktkontakter, antingen för att hindra att en fråga blir föremål för ett visst beslut eller tvärtom”. Möller (2009, s. 3) använder även definitionen ”icke-institutionaliserade påverkansförsök gentemot offentliga makthavare”. I stora drag handlar lobbying om att aktörer med ett särskilt intresse vill influera den politiska dagordningen genom påverkansförsök mot politiker, tjänstemän och beslutsfattare. Antingen vill lobbyisterna få makthavare att föra fram vissa frågor på dagordningen, eller så vill de hindra frågor som inte gynnar det egna intresset. Lobbying är dock ett komplicerat sätt att påverka då det sker i det fördolda, vilket gör att allmänheten inte kan veta hur vissa frågor behandlats innan de anländer/inte anländer till riksdagen för beslut (Möller 2009, s. 3). Det är mer vanligt för ekonomiska eller kommersiella intressen att lyckas med att förhindra politiska beslut som inte är gynnsamma för organisationen, än att påverka politiker till att införa nya politiska beslut som inte tidigare varit uppe på dagordningen. För intresseorganisationer och medborgarsammanslutningar är det däremot lättare att föra upp nya idéer och få igenom önskade beslut (Gerber 1999).

### 2.2 Lobbying i Sverige

Korporativismen har länge varit utbredd i Sverige och det var på 1970-talet som den korporativa strukturen nådde sina glansdagar (Möller 2009, s. 1). Det korporativa systemet innebär att externa aktörer som representerar en stor del av den svenska befolkningen deltar i politiken på ett institutionaliserat och legitimt sätt genom avtal och samverkan (SOU 2000:1, s. 89). I Sverige har det främst varit arbetsgivarorganisationer och löntagarorganisationer som staten har låtit delta i beslutsprocessen men i och med att det korporativa systemet förändrades fick fler intressen möjligheten till att vara med och



påverka. Det skedde en ökad individualisering samt en utveckling för nya sociala och politiska rörelser, såsom miljöorganisationer, kvinnorörelser, religiösa organisationer. Denna utveckling medförde att pluralismen rotade sig allt djupare i samhället. (SOU 2000:1, s. 89). Det pluralistiska systemet innebär att aktörerna inte har någon beroendeställning mot den beslutande makten (Möller 2009, s. 1-2). Redan som tidig teoretiker menade Robert Dahl (1956, s. 131) att det fanns ett bekymmer med att graden av inflytande beror på tillgången till resurser. Grundbulten i den pluralistiska teorin utgår från att makten skall vara utspridd och inte enbart bedrivs i mäktiga beslutscentrum. Dahl (ibid) menar att det inte räcker att enbart ha fungerande val och partier för att den demokratiska jämvikten skall kunna garanteras, utan medborgarna bör kunna framföra sina åsikter även via andra funktioner. Mats Bäck och Tommy Möller (2003, s. 200) skriver att pluralismen bringar ett nytt sätt att påverka makthavarna, där de institutionaliserade arenorna fortfarande har en stor del, men där icke-institutionaliserade arenor blir allt viktigare. Frågan om karantäntid har under de senaste åren diskuterats i allt större utsträckning och år 2012 släpptes ESO-rapporten *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (ESO 2012:1), vilken beskriver intressekonflikten som uppstår när en övergång sker från offentlig till privat sektor. Efter det att rapporten släpptes har flera motioner skickats in med förslaget att införa en karantäntid för att den avgående politikern eller tjänstemannen inte skall kunna använda sitt kunskaps- och informationsövertag för kommersiella särintressens fördel.

## 2.3 Varför behövs en reglering?

Många av de motioner som behandlar lobbying beskriver att dagens oreglerade verksamhet är ett problem för demokratin och att en reglering vore ett steg mot ett mer öppet och demokratiskt sätt att bedriva politik på. Nedan följer en sammanställning av de argument för en reglering av lobbying och karantäntid som finns i de 19 motionerna som används för studien. En mer fullständig lista över motionernas argument och förslag finns i bilaga 1. För att på ett systematiskt sätt referera till motionerna skrivs författarna ut med efternamn och motionsnumret inom parantes där också parti finns.

### 2.3.1 Dold lobbying

Nästan till alla motioner tar upp problemet med att lobbying sker i det fördolda och att finns en stor risk i att det som diskuteras eller beslutas inte är tillgängligt för allmänheten. Enligt Lindblad (M, 2005/06:K289) vet allmänheten knappt om att det förekommer lobbying i Sverige, de flesta tror att det är något som finns främst i Bryssel. Flera inskickade motioner menar

att verksamheten kring lobbying är en direkt motsats till vad demokratiska värden förespråkar. Persson (M, 2000/01:K239, 2001/02:K380) och Staxäng (M, 2007/08:K317) menar att det finns ett stort behov av en ökad transparens och etik när det kommer till lobbyister idag och Staxäng efterlyser större öppenhet mellan lobbyister och riksdagen. Det bör vara av största vikt för parlamentarikerna att få veta vem det är som uppdragsgivare samt att känna till vilka som ligger bakom de budskap som de dagligen möts av (ibid). Ångström (MP, 2004/05:K346) menar att lobbying bedrivs allt för ofta i det fördolda med dold avsändare och att det måste bli tydligare vem som ligger bakom olika budskap för att lobbyister lättare skall kunna ställas till svars. Socialdemokraterna (2013/14:K501) skriver att riksdagen bör införa någon typ av reglering kring lobbying just för att öka öppenheten och Miljöpartiet (2015/16:2181) håller med då de skriver att det den senaste tiden har märkts hur mycket öppenheten i samhället, mellan förtroendevalda och externa intressen, brister.

### 2.3.2 Konflikten mellan sär- och allmänintresse

Att lobbyisters verksamhet går ut på att försöka påverka politikerns vilja i sitt eget intresses riktning råder det inga tveksamheter om. Persson (M, 2000/01:K239) menar att det finns ett stort problem i att parlamentarikernas uppgift är att ställa intressen mot varandra och att göra en avvägning som ligger till grund för beslutsfattande, medan lobbyisterna snarare vill framställa det egna intresset som en riksangelägenhet. När en politiker eller tjänsteman övergår från den offentliga till den privata sektorn och får uppdrag i intresseorganisationer eller företag besitter denne ofta ett informationsövertag som kan vara till fördel för särintresset. Sacrédeus (KD, 2007/08:K278) menar att denna övergång kan innebära att särställningen utnyttjas och allmänintresset bortses, vilket även Miljöpartiet skriver i ett par motioner (2011/12:K293, 2012/13:K325). Enligt statsvetaren Daniel Naurin (2001, s. 35) är det en nackdel med intresseorganisationer som driver fram snedvridningar till organisationens egen fördel, för att på bekostnad av det allmänna intresset främja det egna särintresset. Det ligger även ett problem i att det är ett relativt smalt urval av organisationer och företag som är framträdande, vilket leder till en ojämlig representation. De toppstyrda organisationerna är ingen representativ aktör för allmänheten menar Naurin (2001, s. 33). Ett annat problem är att aktörer som skapar opinion och utför påverkansförsök inte har ett demokratiskt grundat uppdrag eller ansvar. Medieforskaren Larsåke Larsson (2005, s. 38) menar att de inte har ett fullt legitimt mandat att agera och påverka i den stora grad som de gör inom politiken.

### 2.3.3 Ojämliga förutsättningar

Eftersom branschen för lobbyister, PR-byråer och policyprofessionella har växt under den senaste tiden, har det blivit mer kostsamt att vara med i toppen och påverka. Det är inte längre representativitetstänket där varje person har en enskild röst som gäller, utan snarare att ”Pengar köper politiskt inflytande” som Ångström skrivit i sin motion (MP, 2004/05:K346). Ångström (MP, 2004/05:K346) menar att det har blivit allt viktigare att ha mycket resurser för att kunna delta i den professionaliserade branschen för att påverka.

Larsson (2005, s. 15) anser att i och med den professionaliserade lobbyingen ökar de grupper som redan är resursstarka sitt deltagande i politiken och deras inflytande förstärkas därmed ytterligare. Den politiska påverkan blir ännu mer ojämlig med tanke på att mindre grupper, eller de grupper som är mer diffusa i sin omfattning, har svårare att skaffa medlemmar och bli driftiga organisationer. Detta leder till att representationen blir ojämlig och att möjligheterna till att påverka därmed blir orättvisa (Naurin 2001, s. 34).

Enligt forskningsrapporten *Lobbing* (SOU 1998:146, s. 32) som togs fram till Demokratiutredningen 2000 är själva kontakten med makthavaren en relativt liten del av lobbyverksamheten. Att ta fram information och utföra bakgrundsarbete är en minst lika viktig del för att kunna påverka och för att göra detta krävs resurser, både i form av pengar och arbetskraft. På grund av detta växer det fram allt fler PR-byråer och konsultfirmor som erbjuder företag och organisationer tjänster för att underlätta och höja nivån på deras påverkansförsök (Bäck & Möller 2003, s. 192).

### 2.3.4 Övergång till privat sektor

Enligt ESO-rapporten som släpptes år 2012 *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (ESO 2012:1) finns det en risk med att rutinerade och kompetenta tjänstemän växlar yrke och hamnar i den privata sektorn efter många års erfarenhet inom den offentliga sektorn. Riskerna ligger i att information och kontakter kan användas för att utöva maktpåtryckningar som ingen annan har tillgång till. Shekarabi (S, 2013/14:K301) menar att det är viktigt att medborgarna i ett land kan känna förtroende för politiker och offentligt anställda tjänstemän. Dock ser Shekarabi ett problem med att övergången är helt oreglerad i Sverige och anser att införandet av en karantäntid bör ses över då endast misstanken om att politiker kan utnyttja sina positioner skadar förtroendet (2013/14:K301). Även Miljöpartiet skickade år 2012 in en motion om att allmänhetens förtroende för politiker kan sjunka om en sådan intressekonflikt uppstår. Eftersom före detta politiker och tjänstemän innehar unik information och kunskap kan det uppfattas som mindre legitimt att genast påbörja ett nytt uppdrag inom näringslivet, på grund av att informationsövertaget kan missbrukas menar de (2012/13:K325). Vänsterpartiet (2012/13:K211)

skickade in en liknande motion och har ESO-rapporten som referenspunkt när de antyder att utbytet mellan privat och offentlig sektor i de flesta fall är positiva, men att det kan förekomma övergångar som resulterar i en negativ utgång för allmänheten.

Karlsson (SD, 2013/14:K389) refererar i sin motion till en undersökning gjord i Aftonbladet<sup>3</sup> år 2013 som visade att en av tre rikspolitiker som lämnat sin befattning går vidare till någon form av PR-uppdrag inom de närmsta sex åren. Karlsson (SD, 2013/14:K389) drar också kopplingen till, vilket många andra motioner också gör<sup>4</sup>, att riksbanken i Sverige sedan länge har ett system där avgående riksbanksledamöter sätts i karantän i ett år när de avslutat sitt uppdrag. Detta används alltså som argument till varför politiker också bör ha någon typ av karantäntid när de väljer att lämna.

### 2.3.5 PRECIS uppförandekod

Branchorganisationen för public relations och konsultbyråer i Sverige heter PRECIS och de har satt upp ett antal normer som konsultbranschen bör följa gentemot samhället. Dessa lyder:

- *I ett öppet och demokratiskt samhälle har alla rätt att uttrycka sina uppfattningar och försöka övertyga andra, men också att anlita professionell hjälp för att göra så (PRECIS, 2008).*
- *- PR-konsultföretagen verkar inom ramen för detta öppna samhälle, följer dess lagar, regler och normer samt arbetar med uppdragsgivare som gör detsamma (PRECIS, 2008).*
- *- Demokratin, yttrandefriheten, den fria åsiktsbildningen och den fria konkurrensen – men också värden som öppenhet och tolerans – utgör viktiga förutsättningar för PR-konsultföretagens möjlighet att verka (PRECIS, 2008).*

Enligt Ångström (MP, 2004:05/K380) är självregleringen som uppförandekoden innebär oklart utformad och ställer för låga krav på öppenhet. Den är långt ifrån tillräckligt då den innebär att PR-konsulter endast vid begäran behöver uppge vilka uppdragsgivare som står bakom det arbete som utförs. Ångström menar vidare att det är långt ifrån alla som redovisar vilka som är ursprungliga uppdragsgivare. Widman (FP, 2007/08:K340) använder samma argument och pekar också på bristerna när det kommer till öppenhet. Lindblad (M, 2005/06:K289) menar att uppförandekoden är för smal, då den endast omfattar ett fåtal aktörer som utför lobbying på hög nivå. Den omfattar således inte företag, fackförbund, intresseorganisationer och folkrörelser.

---

<sup>3</sup> Undersökningen gjord av Aschberg, Richard Wiman, Erik 2013-04-29. [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://www.aftonbladet.se/nyheter/article16686518.ab> Hämtad: 2016-05-05

<sup>4</sup> Se exempelvis KD 2007, FP 2009, MP 2014.

## 2.4 Tidigare forskning

Enligt egna upplevelser vid letande efter litteratur till uppsatsen är det svårt att hitta tidigare forskning på området. Den begränsade forskning som finns behandlar lobbying ur ett statsvetenskapligt perspektiv eller ett kommunikations- och mediaperspektiv. Nedan presenteras ett antal personer som idag är framstående inom den svenska lobby-forskningen.

Statsvetaren Tommy Möller är professor vid Stockholms Universitet och har gett ut ett antal publikationer som berör lobbying. År 2009 publicerades rapporten *Lobbyism i den svenska riksdagen* där omfattningen och utbredningen av lobbyingen i den svenska riksdagen kartläggs.

År 2005 släppte Larsåke Larsson, professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Örebro Universitet boken *Opinionsmakarna – en studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*, där den växande professionella verksamheten bakom lobbyingen i Sverige beskrivs. År 2013 släppte Larsson boken *Politikernas arena*, tillsammans med Göran Eriksson och Ulla Moberg, som behandlar politikernas sätt att använda media som en arena för politik (Eriksson m.fl. 2013).

Daniel Naurin är professor i statsvetenskap vid Göteborgs Universitet och har länge forskat kring lobbying och intresseorganisationers påverkan på politiken. I boken *Den demokratiska lobbyisten* från 2001 beskrivs forskningen kring lobbying och demokrati och Naurin (2001) pekar där på både problem och möjligheter kring lobbying.

Ytterligare forskare som är värda att nämna i detta sammanhang är Jesper Strömbäck, professor i medie- och kommunikationsvetenskap vid Mittuniversitetet som år 2011 släppte rapporten *Lobbyismens problem och möjligheter – perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade*. Även Christina Garsten, Bo Rothstein och Stefan Svallfors bör benämnas, vilka år 2015 släppte boken *Makt utan mandat* som utvecklar resonemanget om hur gruppen policyprofessionella växt och hur lobbying idag sker på ett osynligt och otydligt sätt.

## 3 Metod och material

Med denna uppsats ämnar jag att utvärdera motioner och huruvida de argument som är för införandet av en reglering av lobbying och för införandet av en karantäntid kan ses ur ett demokratiskt perspektiv. För att göra detta används metoden utvärderingsanalys, eller extern idékritik, samt analysverktyget idealtyper.

### 3.1 Utvärderingsanalys

En utvärderingsanalys är en form av idékritik och kommer i denna uppsats att användas för att pröva olika idealtyper på ett visst material (riksdagsmotioner). Det finns två former av idékritik och den första innebär att forskaren använder sig av värden som från början finns uppställda i materialet för att analysera utfallet. Denna interna idékritik innebär att forskaren avstår från att själv ta ställning och materialet utvärderas då istället utifrån de värden som redan finns anslutna till fallet (Beckman 2005, s.74). Extern idékritik, som kommer att användas i denna uppsats, innebär att forskaren prövar materialets utfall gentemot exempelvis en rättvisepufffattning, jämlikhetstanke eller demokratikriterier. I detta fall är det forskaren själv som sätter upp värden och väljer utgångspunkt. Ludvig Beckman (2005, s. 74) menar att det är positivt att skapa egna normer att utvärdera materialet ifrån, eftersom det kan ses som paradoxalt att institutioner endast kan utvärderas och kritiseras utifrån egna uppsatta värde.

Det som skiljer en extern idékritik från en utvärderingsanalys är att utvärderingsanalysen är särskilt inriktad på att granska material från den offentliga sektorn (Vedung 2009, s. 26). Ofta använder sig myndigheter och offentliga förvaltningar av utvärderingsanalys för att utreda huruvida den egna verksamheten arbetar utefter de värden eller målsättningar som beslutsfattare har satt upp. Dessa mål är ofta normativa och en önskan om att uppnå ett så bra resultat som möjligt. I en utvärderingsanalys/idékritik är det allra viktigast att forskaren argumenterar för sina värden (Beckman 2005, s. 75). Enligt Beckman (2005, s. 76) är det fördelaktigt att utgå ifrån flera olika värden eftersom det möjliggör en bättre förklaring till varför vissa slutsatser kan dras. Det kan också vara intressant att se hur de olika värdena hänger samman.

Den externa idékritikens fördelar är att kunskapen om både utfallet och värdena ökar. I denna uppsats kommer värden uppsatta som idealtyper att tillämpas för utvärderingen i analysen. De två idealtyperna är *politisk jämlikhet* och *öppenhet*. Kunskap kommer alltså att fås kring teorin bakom dessa idealtyper, samt om demokrati kopplat till reglering av lobbying och karantän i stort.

## 3.2 Idealtyper

Göran Bergström och Kristina Boréus skriver i sin bok *Textens makt och mening* (2012) om analysverktygen dimensioner och idealtyper, vilka underlättar för en bra struktur och analys av materialet. Bokens författare menar att idealtyper brukar förknippas med Max Weber som använder idealtyper som ett analytiskt verktyg för att kunna renodla drag och företeelser, såsom demokrati eller byråkrati, för att sedan kunna formulera hypoteser. Bergström och Boréus själva menar snarare att idealtyper används för att rekonstruera idésystem och för att kunna använda som ett raster att lägga över en text och därmed urskilja vissa drag. Idealtyperna kan ses som en tankekonstruktion snarare än som en skildring av verkligheten. (Bergström & Boréus 2012, s. 150ff). Idealtyper är ett verktyg som används för att forskaren skall kunna greppa väsentliga egenskaper hos en idé eller en ideologi. En idealtyp är en extrem konstruktion av det som skall analyseras och det finns oftast ingen verklig motsvarighet utan idealtypen ger snarare en förenklad bild av kännetecknande drag (Beckman 2005, s. 28). En idealtypsanalys kan enligt Beckman inte vara falsk eller sann, utan bör snarare ses som mer eller mindre användbar (ibid).

I denna uppsats kommer idealtyperna som sagt att utgöras av *politisk jämlikhet* och *öppenhet* och de är konstruerade utifrån Robert Dahls demokratikriterier vilka också utgör uppsatsens teoretiska referensram. Idealtyper skapas för att undersöka huruvida fenomenet i sig befinner sig långt ifrån det värde som idealtypen står för. Antingen kan idealtyper ställas upp för att utreda vilket ideal som materialet ligger närmast, eller för att se i vilken grad som idealen ens uppmärksammas i materialet. Genom att använda idealtyper kan jag utvärdera huruvida motionerna uppmärksammar idealtypernas värden och i så fall också i vilken grad de gör så.

## 3.3 Val av material

I Demokratiutredningen från år 2000 (SOU 2000:1) påpekades att det i framtiden kan vara aktuellt att införa en reglering av lobbyingen vilket innebär att en lagstiftning skulle krävas. För att utvärdera hur riksdagspartierna uppmärksammar problemen som följer med lobbyverksamhet blir riksdagsmotioner en naturlig analysenhet. Naurin (2001, s. 128) skriver att riksdagsmotioner som handlar om lobbying började resas under 1990-talet och eftersom Demokratiutredningen som tog upp lobbying som ett problem för demokratin kom ut år 2000 (SOU 2000:1) väljer jag att avgränsa materialet till tidsspannet 2000-2015. Genom att analysera insända motioner från de senaste 15 åren ges en god helhetsbild över de regleringar som argumenterats för, vilket är viktigt då det finns

relativt få motioner inom ämnet. En av anledningarna till varför det är intressant att studera just riksdagsmotioner är på grund av att det för samhället har en stor betydelse hur riksdagen och de olika partierna arbetar med problemen som finns kring lobbying och övergången mellan politiken och näringslivet.

Urvalet av motioner har skett genom att på riksdagens hemsida söka på orden ”lobby”, ”karantäntid”, ”registrering” och ”ackreditering” i olika formationer. Anledningen till just dessa sökbegrepp är att det är registrering, ackreditering och karantäntid som föreslås som de främsta regleringarna av lobbying och övergång mellan politik och näringsliv. Lobby och karantäntid har sökts på i olika former, som exempelvis lobbning, lobbying, lobba, karens, karantän, karenstid, för att få fram så många olika motioner som möjligt.

### 3.3.1 Motionerna

För att genomföra analysen av riksdagsmotionerna med en utvärderingsanalys valde jag att först utföra en dokumentanalys (se bilaga 1). I dokumentanalysen finns det information om varje motion där det beskrivs vem som skickat motionen, när den är inskickad samt vilka motiv som finns för det förslag som lämnas. Dokumentanalysen ger en tydlig bild över det stora material som de 21 motionerna utgör. Lars Ångström (MP) har skickat in två likadana motioner: 2004/05:K346 & 2005/06:K338, vilket också Mia Sydow Mölleby, Marianne Berg, Bengt Berg, Lars Ohly, Amineh Kakabaveh, Lena Olsson, Eva Olofsson (V) gjort: 2012/13:K211 & 2013/14:K204. Eftersom den nyare versionen inte skiljer sig åt från den äldre kommer dessa fyra motioner behandlas som två och i texten kommer det endast att refereras till den första motionen (2004/05:K346 och 2012/12:K211). Sammanlagt analyseras argument om regleringar av lobbying och karantäntid därmed utifrån 19 riksdagsmotioner vilka kan finnas sammanfattade i dokumentanalysen (bilaga 1).

## 3.4 Metod- och materialdiskussion

Mitt syfte med uppsatsen är att utvärdera huruvida riksdagspartierna beaktar demokratiska problem som finns kopplade till lobbying i sina regleringsförslag och se i vilken mån motionerna hanterar de demokratiska värdena öppenhet och politisk jämlikhet. Genom att göra en utvärderingsanalys med idealtyper som verktyg kan jag utvärdera huruvida riksdagsmotionerna hanterar problem och jag sätter upp egna värden i form av idealtyper som används för att undersöka i vilken mån motionerna beaktar öppenhet och politisk jämlikhet.



Eftersom det är ett relativt smalt material som har valts ut kan analysen göras djup på just detta material. Avsikten med uppsatsen är inte att generalisera utan att försöka se till hur riksdagspartierna uppmärksammar problemen som finns bakom lobbying i Sverige och vilka förslag på regleringar de ger kopplat till demokratiska värden. Om annat material hade använts, såsom dagstidningar, reportage och ett bredare utbud av utredningar och undersökningar som gjorts, så hade uppsatsen gett en bredare bild av debatten. Dock är det inte de generella och allmänna argumenten till reglering jag söker, utan just förslagen på reglering i riksdagsmotioner.

## 4 Teoretisk referensram

Demokratibegreppet är mångfacetterat och beroende på vilken demokratimodell som antas ges olika utfall. För att rama in den demokratisyn som Robert Dahl har och som kommer att ligga till grund för denna uppsats, kommer jag att nämna Lennart Lundquists syn på demokrati. Lundquist menar att det finns många olika sätt att se på demokrati och den teoretiska synen kan ofta skilja sig ifrån verkligheten. Trots den stora variationen kan vissa värden ses som kärnvärden för det demokratiska systemet. Enligt Lundquist (2001, s. 119) består denna kärna av substansvärdena politisk jämlikhet, politisk frihet, solidaritet och rättvisa, och processvärdena deliberation, medborgardeltagande, ansvar, rättssäkerhet och öppenhet.

Substansvärdena jämlikhet och rättvisa är två av de mest grundläggande demokratiska begreppen och relateras ofta till varandra. Jämlikhet kan beskrivas som ”lika behandling för likar” (Lundquist 2001, s. 116) och rättvisa beskrivs som ”lika fall skall behandlas lika” (Lundquist 2001, s. 116). Processvärdena är svåra att separera från varandra, då öppenhet krävs för att kunna utkräva ansvar, medborgare måste delta i politiken för att ansvaret skall bli utkrävt och ansvarsutkrävande är grunden till rättssäkerhet. Sambandet mellan substans- och processvärden är starkt och det går knappt att tala om de ena utan att nämna de andra. Substansvärdena är värdefulla i sig själva, medan processvärden syftar till att uppfylla eller förverkliga något annat. Substansvärden kan därmed ses som mål och processvärdena kan ses som medel för att nå målen (Lundquist 2001, s. 115ff)

Lundquists substans- och processvärden kan återfinnas i Robert Dahls syn på demokrati, vilken utgörs av fem kriterier som bör uppfyllas för att en stat skall vara fullständigt demokratisk. Dahl ser begreppet demokrati som en skala och menar att stater kan vara mer eller mindre demokratiska, beroende på i vilken grad de uppfyller dessa kriterier, dock bör kriterierna endast ses som måttstock och ingen stat kan uppfylla alla kriterier helt fullständigt (Dahl 1999, s. 58).

### 4.1 Robert A. Dahls demokratikriterier

#### 4.1.1 Effektivt deltagande

Kriteriet om effektivt deltagande innebär att alla medborgare har en möjlighet att på lika villkor delta i samhällsdebatten och framföra sin åsikt. Det måste finnas adekvata och effektiva tillfällen för medborgarna att både ta upp nya frågor till debatt samt att delta i beslutsprocessen genom att framföra åsikter för eller emot redan lagda förslag. Om medborgarens åsikter inte tas med i

beslutsprocessen bryts principen om att hänsyn skall tas till allas intressen (Dahl 1999, s. 123).

#### 4.1.2 Lika rösträtt

Kriteriet om lika rösträtt innebär att alla medborgare har samma möjlighet att vid val uttrycka sina åsikter, vilka i beslutsprocessen skall väga lika tungt som en annans medborgares åsikter. Det är dessutom medborgarnas åsikter som ligger till grund för beslut (Dahl 1999, s. 124).

#### 4.1.3 Upplyst förståelse

Detta kriterium innebär att medborgare skall, så långt det är möjligt, ha möjligheten att själva bilda sig en egen uppfattning i olika samhällsfrågor inom en rimlig tidsram. Då det är medborgarna som tar beslut i samhället, är det viktigt att de är upplysta om vad som kan vara det bästa för dem själva, men även för allmänheten. För att nå upplyst förståelse krävs tillgång till fri information, fri diskussion och öppna samtal mellan enskilda, organisationer och politiker (Dahl 1999, s. 125-126).

I Demokratirådets rapport från SNS, 1995, *Demokrati som dialog* skriver bland annat Peter Esaiasson och Bo Rothstein att den upplysta förståelsen är ett grundläggande ideal för den demokratiska processen. Det är bland annat det öppna och offentliga samtalet där den upplysta förståelsen är framträdande som utgör ett av demokratins fundament (Esaiasson & Rothstein 1995).

#### 4.1.4 Kontroll över dagordningen

Kriteriet innebär att medborgarna besitter en exklusiv möjlighet i att vara med och avgöra vilka frågor som kommer upp på dagordningen. Det representativa statskicket är en grund för att medborgarna alltid har rätt att återkalla beslutsrätten. Denna kontroll innebär att allmänheten kan delegera frågor till auktoriteter och behöver därmed inte vara kapabla att ta beslut i alla frågor (Dahl 1999, s. 127f).

#### 4.1.5 Allomfattande medborgarskap

Alla medborgare ska ha samma rätt att i en demokrati ha möjlighet att delta/vara inräknade i de fyra ovan nämnda kriterierna. Samma möjligheter skall finnas för kvinnor och män, unga och gamla (Dahl 1999, s. 128)

## 4.2 Demokratikriterier som idealtyper

Utifrån Dahls demokratikriterier har jag valt ut två begrepp som kommer att utgöra idealtyper i analysen, politisk jämlikhet och öppenhet. Dahls demokratikriterier effektivt deltagande och upplyst förståelse är inkluderade i båda idealtyperna då de utgör två viktiga och tunga dimensioner för demokrati. Kriteriet kontroll över dagordningen kommer också att vara inkluderat, dock inte i lika stor utsträckning. Att kriteriet om lika rösträtt uppnås är grundläggande för att jämlikhet skall kunna råda, däremot behandlas det demokratiska systemet på en annan nivå än att handla om val i denna uppsats, vilket gör att kriteriet inte ryms inom uppsatsens ramar. Kriteriet om kontroll över dagordningen och allomfattande medborgarskap kommer heller inte att beröras mer direkt, då jag valt att ej arbeta utifrån demokratimodeller som exempelvis den representativa modellen. De båda kriterierna är viktiga inslag, men kommer inte att diskuteras vidare i denna uppsats. Eftersom att Lundquists kärnvärden utgör en ram för Dahls demokratikriterier kommer idealtyperna också grunda sig i Lundquists substans- och processvärden. De två teoretikerna kompletterar varandra och det finns flera likheter i deras resonemang. Begreppen öppenhet och politisk jämlikhet är hämtade från Lundquists substans- och processvärden, men består alltså främst av Dahls kriterier. Att skapa idealtyper blir ett sätt att operationalisera substansen i de båda teoretikernas modeller.

### 4.2.1 Öppenhet

Enligt Dahl (1999, s. 125-126) är det viktigt att medborgarna är upplysta och har en god förståelse om vad som är bäst för dem själva och för samhället. Det demokratiska systemet bygger på att medborgarna har möjlighet att få igenom beslut som gynnar dem och därmed är det av yttersta vikt att de är upplysta. För att nå upplyst förståelse är det enligt Dahl (ibid) ett måste att debatter och samtal är offentliga och tillgängliga för att medborgarna skall kunna ta del av dem. Utan öppenhet i verksamheten kan medborgarna inte inhämta information för att skapa sig egna uppfattningar. Beroende på graden av öppenhet och tillgängligheten av information skall också beslutsprocesserna värderas olika. Dahl (ibid) anser att ett beslut inte går att rättfärdiga om medborgarna har haft olika tillgång till information. Ju mer öppen processen är, desto högre legitimitet anses ett beslut ha. Här faller även kriteriet om kontroll över dagordningen in, där medborgarna måste ha möjlighet till insyn i diskussionen och tillgång till den politiska dagordningen (Dahl 2006, s. 137).

Öppenhet är ett av Lundquists processvärden, alltså ett medel för att uppnå substansvärdena politisk frihet, politisk jämlikhet, solidaritet och rättvisa. Öppenhet blir därmed grundläggande för att över huvud taget kunna uppnå

politisk jämlikhet. Utan transparens i den politiska processen blir det svårt att utkräva ansvar, nå upplyst förståelse eller effektivt deltagande (Lundquist 2001, s. 115-120)

#### 4.2.2 Politisk jämlikhet

Den politiska ojämlikheten inom lobby-branschen är ett hot mot Dahls demokratikriterier effektivt deltagande och upplyst förståelse. Enligt Dahl är det fundamentalt att en demokrati utgår ifrån ett jämlikt samhälle där alla har lika möjlighet till att påverka (Dahl 2001, s. 35) och Dahl resonerar som så att jämlikhet måste praktiseras i verkligheten, och inte bara råda i teorin (Dahl 2001, s. 35). Kriteriet om det effektiva deltagandet innebär att alla skall ha samma möjlighet att delta i samhällsdebatten och föra upp sina åsikter till debatt och en demokratisk beslutsprocess måste tillåta alla att vara lika delaktiga (Dahl 2001, s. 38). Kriteriet om upplyst förståelse innebär att alla ska ha samma möjlighet till att nå information för att på samma grunder kunna fatta bra beslut. Dessa två kriterier är ouppnåeliga om det råder ojämlikhet. Politisk jämlikhet är enligt Dahl svårt att uppnå till fullo eftersom att den ekonomiska och sociala jämlikheten bör uppfyllas för att den politiska jämlikheten skall kunna nås. Råder det politisk ojämlikhet gynnas sårbarheten i högre grad än allmänintresset (Dahl 1989, s. 130-131). Att kriteriet om lika rösträtt uppnås är grundläggande för att jämlikhet skall kunna råda, däremot behandlas det demokratiska systemet på en annan nivå än att enbart handla om val, vilket gör att kriteriet inte ryms inom uppsatsen.

Politisk jämlikhet är ett av Lundquists substansvärden och det krävs flera processvärden som ansvar, deltagande och öppenhet, för att den politiska jämlikheten skall uppnås. Enligt Lundquist (2001, s. 115ff) kan begreppet jämlikhet beskrivas på flera sätt (fundamental jämlikhet, social jämlikhet och formell jämlikhet) och för att nå politisk jämlikhet bör också ekonomisk och social jämlikhet uppnås samt jämlikhet i status.

#### 4.2.3 Operationalisering av idealtyperna

Det går att utröna ett antal argument och förslag på regleringar som förekommer i flera motioner. En del motioner argumenterar till exempel för statliga utredningar, en del för regleringar och en del för karantäntid. För att säkerställa att det är just idealtypernas värden som undersöks måste motionen beskriva eller ta upp demokratiproblemet och eller föreslå lösning till problemet utifrån ett eller flera av idealtypernas kriterier. För att kunna använda politisk jämlikhet och öppenhet som idealtyper i analysen operationaliseras här idealtyperna genom att jag gör en sammanfattning av de två ovan diskussionerna, eftersom det blir svårt att jämföra regleringsförslagen med hela ovanstående resonemang.

- ***Idealtypen öppenhet*** innebär att alla skall ha tillgång till den politiska debatten och alla samtal ska vara offentliga. Det skall vara lätt att ta reda på vem som ligger bakom olika budskap och beslut bör ej tas utan hänsyn till de som berörs. Ingen ska ha mer eller mindre insyn än någon annan och information skall vara öppen lika tillgänglig för alla.
- ***Idealtypen politisk jämlikhet*** innebär att alla har samma tillgång till den demokratiska beslutsprocessen, att det finns en möjlighet för alla att vara med i debatten och framföra sina åsikter samt att alla har möjlighet att nå information och genom detta kan fatta välgrundade beslut.

## 5 Resultat

I följande kapitel presenteras motionernas förslag på eventuella regleringar och jämförs med idealtyperna. Vid sammanställningen av motionerna (bilaga 1) framkom det att många av förslagen på hur en reglering av lobbying kan se ut återkom i flera motioner och därför är resultatet uppdelat utefter de olika typerna av regleringar som föreslås. Resultatet analyseras närmare i nästa kapitel. Författarna refereras till på samma sätt som i kapitel 2.3 med efternamn eller för- och efternamn, samt motionsnummer inom parantes, exempel: Widman (FP, 2007/08:K340).

### 5.1 Registrering

En av de mest diskuterade regleringarna är en registrering av lobbyister. Denna typ av reglering är lagstadgad i USA:s kongress (där den dock har varit svårhanterad). Även i EU-parlamentet har en sådan här typ av registrering införts, vilket innebär att ett passerkort måste innehas för att komma in i lokalerna (Bäck & Möller 2003, s. 203). Demokratiutredningarna (SOU 2000:1 & SOU 2016:5) har utrett huruvida en registrering skulle vara positiv att införa i Sverige, men kom fram till att det finns risker för att den enbart skulle fungera som en slags legitimation för redan högt uppsatta lobbyister och företrädare och därmed försvåra för nya aktörer att träda in. Miljöpartiet (2011/12:K293) vill se en registrering av lobbyister där person, arbetsgivare och huvudsakliga inkomster av lobbyverksamhet framgår. De menar att en registrering ökar kontrollen av lobbying samt ökar allmänhetens förtroende, vilket i sin tur stärker demokratin. Även i motionerna från 2014 och 2015 påpekar Miljöpartiet (2014/15:616, 2015/16:2181) vikten av att införa ett register och i den senare av dem ges ett konkret förslag på hur lobbyister verksamma gentemot riksdagens ledamöter och övriga anställda inom riksdag/regering bör registreras. Persson (M, 2000/01:K239) skriver att en registrering av lobbyister skulle underlätta för de mer seriösa och väletablerade lobbyisterna. Lindblad (M, 2005/06:K289) håller med om att en registrering bör införas och lobbyisterna bör dessutom registreras i en offentlig lista.

Alla håller dock inte med om att en registrering av lobbyister är lösningen. Widman (FP, 2007/08:K340) menar till exempel att en registrering bidrar till risken att lobbyisterna blir auktoriserade och därmed inkorporerade i den offentliga makten, vilket kan leda till politisk ojämlikhet. En registrering skulle också kunna leda till att lobbyisterna kräver en exklusiv tillgång till lokaler, något som har blivit motkrav i andra länder menar Widman.

### 5.1.1 Registrering kontra öppenhet och politisk jämlikhet

Vid en registrering av lobbyister skulle det demokratiska problemet med den dolda lobbyingen delvis försvinna, då de som lobbar skulle identifieras och registreras så att både allmänheten, politiker och tjänstemän kan kontrollera vilka som har inflytande i olika beslutsprocesser. Idealtypen **öppenhet** är däremot svår att uppfylla fullt ut, eftersom samtal och debatter fortfarande skulle ske utan insyn och information skulle fortfarande vara dold. Den politiska debatten skulle fortfarande pågå ovanför allmänhetens huvuden och beslut skulle fortfarande tas utan vidare hänsyn till de som berörs. Om en registrering införs skulle insynen och klarheten i vem som ligger bakom olika budskap öka, vilket underlättar kontrollen och granskningen av budskap och intressen för både politiker och allmänheten.

En registrering av lobbyister skulle dock kunna innebära att idealtypen **politisk jämlikhet** kan minska. Att auktorisera lobbyister kan innebära att vissa aktörer får större tillgång till den demokratiska beslutsprocessen än andra på grund av att lobbyister som inte är särskilt framträdande eller etablerade inte blir registrerade. Då det heller inte finns någon klar definition över vem som är lobbyist i Sverige skulle det råda en osäkerhet kring vilka som omfattas av en registrering. Flera aktörer som vill lobba och ha tillgång till riksdagen kan därmed falla utanför kriterierna för vad en lobbyist är och endast de etablerade lobbyisterna skulle få möjlighet till information och politisk debatt, vilket skulle minska den politiska jämlikheten.

## 5.2 Ackreditering och utbildning

I ett flertal motioner argumenteras det för att en ackreditering likt den som finns för journalister bör införas även för lobbyister. Lindblad (M, 2005/06:K289) menar att det borde finnas en möjlighet för lobbyister att ackrediteras, vilket innebär att lobbyisterna får fri tillgång till lokalerna (exempelvis riksdagen) och att de som ackrediteras bör skrivas upp på en offentlig lista. Staxäng (M, 2007/08:K317) och Persson (KD, 2007/08:K326) håller med och menar att en ackreditering skulle bidra till större öppenhet. Persson (ibid) menar att lobbyisterna också bör genomgå en utbildning, likvärdig den som journalister har möjlighet att gå. Detta erbjudande bör ges till både etablerade lobbyister, mindre organisationer samt företag.

### 5.2.1 Ackreditering och utbildning kontra öppenhet och politisk jämlikhet

Att ackreditera lobbyister är relativt likt en registrering där avsikten är att öka **öppenheten** och få kontroll över vilka som har tillgång till riksdagens lokaler. En ackreditering skulle därmed bidra till att öka idealtypen öppenhet. Dock



finns det, precis som vid registrering av lobbyister, fortfarande många krav som saknas för att det skall råda total öppenhet. Lobbyingen förekommer fortfarande i det fördolda. En utbildning av lobbyister innebär inget löfte om att öppenheten ökar, eftersom att det är lobbyisterna själva som förvaltar lärdomen.

Att ackreditera lobbyister går, precis som en registrering, emot idealtypen **politisk jämlikhet**, då en auktorisering av lobbyister på detta sätt skulle försvåra allas lika möjlighet till att påverka den demokratiska beslutsprocessen. Då det råder oklarhet över vilka som skulle omfattas av en ackreditering skulle de mer etablerade aktörerna få en tillgång till lokaler, politiker och information som andra inte har tillgång till. En utbildningsmöjlighet för lobbyister och även mindre aktörer inom branschen är dock ett litet steg i rätt riktning.

## 5.3 Uppförandekod

Idealet vore att branschen var självreglerande, men eftersom den reglering som finns idag med PRECIS uppförandekod inte innefattar alla som utför lobbying, måste regeringen själva agera anser Ångström (MP, 2004/05:K346). Lindblad (M, 2005/06:K289) menar att en uppförandekod bör arbetas fram i samråd och dialog mellan riksdag och lobbyister och anser att det behövs en uppförandekod som till skillnad från den som PRECIS infört gäller för alla lobbyister som vänder sig mot riksdagen. Detta är något som Staxäng (M, 2007/08:K317) också ger som förslag. Uppförandekoden bör också ge mer konkreta riktlinjer kring hur större öppenhet skall uppnås och det bör vara krav på att uppge vem som är uppdragsgivare och vilka intressen som ligger bakom lobbyverksamheten menar Ångström (MP, 2004/05:K346).

### 5.3.1 Uppförandekod kontra öppenhet och politisk jämlikhet

De argument som framförs för att införa en uppförandekod är att den uppförandekod som finns idag, framtagen av branschorganisationen PRECIS, omfattar för få lobbyister. Den har dessutom för låga krav på ökad öppenhet. Att införa en uppförandekod med större krav på **öppenhet** skulle därmed vara ett steg i rätt riktning. Eftersom det i dagsläget inte finns någon klarhet i vem/vilka som definieras som eller uppfattas vara lobbyister, skulle det dock råda en osäkerhet kring vilka som omfattas av en uppförandekod. Det kan också vara svårt att se till att uppförandekoden verkligen följs.

En uppförandekod kräver ingen auktorisering, utan omfattar alla som är lobbyister (antingen i eller utanför riksdagen), vilket är positivt för den **politiska jämlikheten**. Alla i branschen skulle följa samma uppförandekod

och därmed skulle det inte råda någon skillnad i tillgång till information och insyn mellan aktörerna. Att införa en uppförandekod ses i motionerna dock mest som ett komplement till de övriga regleringarna. Det skulle vara svårt att kontrollera att den följs och problemen med ojämlika resurser och allmänhetens brist på insyn råder fortfarande.

## 5.4 Utredning och kontroll

Ett par motioner yrkar för att budskap och avsändare skall vara offentligt tillgängliga och att uppdragsgivare måste presenteras. Ångström (M, 2004/05:K346) menar exempelvis att det är svårt att utkräva ansvar om det inte tydligt framgår vem som står bakom olika budskap. Ångström (ibid) menar också att enbart hotet om att lagföra någon typ av reglering skulle kunna medföra att företag och organisationer ställer högre krav på öppenhet hos sig själva och hos sina uppdragsgivare. Widman (FP, 2007/08:K340) anser att det borde vara straffsanktionerat att inte ange vem som är uppdragsgivare och att detta är en bättre reglering än att registrera lobbyister med tanke på den politiska jämlikheten.

Många av motionerna föreslår att en utredning bör tillsättas för att undersöka dels hur lobbyingen ser ut i Sverige idag, vad den har för effekter och hur den kan regleras, dels också hur en karantäntid för avgående politiker och tjänstemän kan utformas. Att tillsätta en utredning är, enligt flera partier, en början på en mer reglerad lobbyning. Socialdemokraterna skriver i sin motion (2013/14:K310) att lobbyingen bör regleras för att öppenheten skall öka, dock ges inga förslag på hur en sådan reglering kan se ut. Även Miljöpartiet skriver i en motion (2011/12:K293) att en utredning bör tillsättas för att ta reda på vilka effekter den allomfattande lobbyingen bär med sig. Även Ångström (M, 2004/05:K346) menar att en utredning med konkreta förslag på hur lobbyning kan bli mer öppen och jämlik behöver tillsättas.

### 5.4.1 Utredning och kontroll kontra öppenhet och politisk jämlikhet

Genom att tillsätta en utredning som tar reda på hur utbredd lobbyingen är idag, vilka effekter den medför samt hur den eventuellt kan regleras, kan det undersökas hur verksamheten bör regleras för att öka öppenheten och främja den politiska jämlikheten. Demokratiutredningen är en sådan typ av utredning och både den från år 2000 och år 2016 (SOU 2000:1 & SOU 2016:5) har gett förslag till regleringar och tagit upp risker med vad olika regleringar kan innebära. Hotet om att införa en reglering kan ses som positivt eftersom att det kan få exempelvis företag och PR-byråer att öka öppenheten, utan att riskera att den politiska jämlikheten sjunker. Att införa en reglering som

innebär att lobbyister måste uppge vem de har som uppdragsgivare innebär såklart enbart att öppenheten ökar.

## 5.5 Karantäntid

Den intressekonflikt som kan uppstå när en politiker eller högre uppsatt tjänsteman övergår till att arbeta inom exempelvis näringslivet beror ofta på det kunskapsövertag som innehas och som kan utnyttjas till särintressets fördel. Flera motioner påpekar att detta kan leda till att allmänintresset förbises och att allmänhetens förtroende minskar. Enligt ESO-rapporten *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* (ESO 2012:1) bör Sverige införa en ettårig karantäntid, vilket understryks i flera motioner (se: V 2012/13:K211 & 2015/16:99, MP 2014/15:1654). Även Europarådets organ för korruptionsövervakning har påpekat att det finns en brist i det svenska systemet och att en karantäntid likt den som finns i många andra OECD-länder bör införas. I flera motioner nämns att det åtminstone bör tillsättas en utredning för att undersöka hur en sådan karantäntid kan se ut.

De regleringar som idag finns för denna övergång är tystnadsplikt enligt sekretesslagen och lagen om skydd för företagshemligheter samt insiderstrafflagens bestämmelser om användning av insiderinformation. Folkpartiet (2009/10:K364) menar dock att dessa är för svaga och en karantäntid bör införas där statlig lön delas ut innan de som avgått får tillträde till sitt nya arbete. Sacrédeus (KD, 2007/08:K340) påpekar att de som arbetar inom den svenska riksbanken omfattas av en karantäntid och att det därmed vore lämpligt att införa en reglering för politiker också. En frivillig karantäntid föreslås, vilken innebär att avgående riksdagsledamöter och statsråd tecknar en offentlig försäkran där de lovar att inte ställa sitt kunnande till förfogande mot avlöning från kommersiella särintressen (MP, 2012/13:K325)

### 5.5.1 Karantäntid kontra öppenhet och politisk jämlikhet

Eftersom övergången från offentlig till privat sektor inte handlar om direkt lobbying, men oundviklig i debatten om lobbying, är det svårt att tydligt undersöka hur karantäntid ökar eller minskar idealtyperna. En sådan här övergång kan leda till skevhet när det gäller **politisk jämlikhet**, eftersom det företag eller den organisation som politikern eller tjänstemannen väljer att gå till, får en stor tillgång i både information och kunskap, vilket andra inte får. Att införa en karantäntid skulle därmed bidra till att den politiska jämlikheten ökar. Det är däremot svårt att kontrollera kontakten mellan politiker och lobbyister under tiden de befinner sig i karantän, vilket gör att regleringen är svår att granska fullt ut. En karantän skulle öka trovärdigheten och tilliten till

politiken i allmänhet, då många av motionerna antyder att en snabb övergång mellan politik och näringsliv minskar förtroendet från allmänheten. **Öppenheten** skulle förmodligen också öka, med tanke på att insynen blir mer jämlik för alla parter. Dock uppnås inte öppenhets-idealet till fullo.

## 6 Analys

Syftet med denna uppsats är att utvärdera huruvida riksdagspartierna beaktar de demokratiska problem som finns kopplade till lobbying i sina regleringsförslag och se i vilken mån motionerna hanterar demokratiska värden. För att uppfylla syftet har riksdagsmotioner från de senaste 15 åren som behandlat dessa ärenden i föregående kapitel (resultat) utvärderats utifrån de demokratiska idealtyperna politisk jämlikhet och öppenhet. I analysen ges reflektioner kring uppsatsens resultat och ett svar på uppsatsens frågeställning:

- Vad har reglering av lobbying och införandet av en karantäntid för inverkan på de demokratiska idealtyperna öppenhet och jämlikhet?

### 6.1 Öppenhet

Det är tydligt att kravet på öppenhet är ett av de mest förekommande argumenten för att införa någon typ av reglering. Flera motioner behandlar öppenhetsproblemet och pekar på att en reglering skulle skapa större öppenhet och mer insyn i den politiska processen. Registrering i en offentlig lista och ackreditering är de vanligaste förslagen på hur problemet kan åtgärdas. Bristen på öppenhet speglas i att det behöver bli enklare att kontrollera vem som ligger bakom olika budskap och tydligare vilka aktörer som är delaktiga i olika beslutsprocesser. Relationen mellan lobbyister och politiker måste också bli mer öppen och uppdragsgivare bör uppges utan anbud för att ansvar lättare skall kunna utkrävas. Lobbyingens utbredning och särskilt den kommersiella lobbyingen ökar snabbt och argumenten i motionerna pekar på att någon typ av reglering måste införas för att problemen som följer inte skall breda ut sig.

Idealtypen öppenhet kan, trots att de flesta motioner har öppenhetsproblematiken som argument, inte uppnås till fullo genom någon av regleringarna. Kriteriet om att alla skall ha tillgång till den politiska debatten och att alla samtal skall vara offentliga kan inte nås genom någon av de föreslagna regleringarna. Beslut skulle förmodligen tas utan hänsyn till de som berörs trots att regleringar införs och aktörer skulle fortfarande ha olika tillgång till insyn och information.

Det skulle dock bli lättare att kontrollera vem som ligger bakom olika budskap och vilka som har tillgång till politiken om en registrering eller ackreditering infördes. Däremot har dessa regleringar en negativ inverkan på den politiska jämlikheten. Om en uppförandekod med höga öppenhetskrav införs skulle det gå att reglera öppenheten utan att den politiska jämlikheten behöver stryka på foten. Det kan dock bli svårt att granska huruvida lobbyister följer uppförandekoden eller ej.

Det är tydligt att motionerna framhäver bristen på öppenhet som det största demokratiska problemet med lobbying och därav blir det också ett starkt argument till varför lobbying bör regleras. Dock ger flera av motionerna förslag på hur öppenheten kan främjas utan att tänka på de risker som regeringsförslagen medför kopplat till den politiska jämlikheten.

## 6.2 Politisk jämlikhet

Det demokratiska problemet med brist på politisk jämlikhet som kan följa med lobbying är inte lika uppmärksammat som problemet med brist på öppenhet i motionerna. Endast ett par motioner skriver konkret om den ojämlikhet som följer med lobbying och ger förslag på att tillsätta en utredning eller utbilda lobbyister för att öka jämlikheten. Idealtypen politisk jämlikhet ryms därmed inte inom riksdagsmotionerna och riskerna som kan följa med införandet av vissa regleringar hanteras inte heller.

Endast en motion (Widman, FP 2007/08:K340) belyser de problem för jämlikheten som kan inträffa om en registrering eller ackreditering införs, men i övrigt berör inte motionerna riskerna i att maktfördelningen koncentreras till vissa aktörer. En auktorisering skulle i längden försvåra inträdet och därmed möjligheten till att påverka för nya aktörer. Alla aktörer får inte samma tillgång till den demokratiska beslutsprocessen och det råder heller inte lika möjlighet att delta i debatten och framföra åsikter. Dessutom skulle information som kan vara viktig för att fatta allmännyttiga beslut fortfarande vara svår att nå.

Motionerna som tar upp regleringsförslagen om att införa en uppförandekod och att reglera övergången mellan politik och näringsliv med en karantäntid kan i längden främja den politiska jämlikheten. En uppförandekod skulle inte innebära någon direkt typ av auktorisering, utan där skulle alla som lobbar i exempelvis riksdagen omfattas av en specifik uppförandekod som skulle innebära att alla lobbar med samma villkor. En karantäntid skulle främja den politiska jämlikheten på det sätt att ingen aktör får större inflytande genom tidigare arbetskontakter, kunskaps- eller informationsövertag. Dock är det svårt att kontrollera att dessa förslag följs. Uppförandekoden bär också med sig problemet om att finna ett svar på vilka som skall omfattas av den.

Larsson (2005, s. 15) menar att det är resurser och makt som är bidragande till den ojämlikhet som lobbying skapar. Att branschen blir allt mer professionell bidrar till att ojämlikheten ökar och att det främst är de resursstarka aktörerna som kan utnyttja PR-byråer och konsulter för att öka sin påverkan. Lobbyisternas påverkan blir dessutom än mer ojämlik i avseendet att mindre grupper, eller de grupper som är mer diffusa i sin omfattning har svårare att skaffa medlemmar och bli driftiga organisationer, vilket leder till en ojämlik representation och i sin tur en orättvis möjlighet till påverkan. De toppstyrda organisationerna är ingen representativ

ställföreträdande för allmänheten (Naurin 2001, s. 33-34). Detta problem berör motionerna endast ytligt och de skriver snarare om en professionaliserad verksamhet än att det är resurser och makt som avgör.

## 6.3 Demokrati

De flesta motionerna uttrycker vilka problem som följer med lobbying och hur dessa kan åtgärdas, men en del av dem påpekar också hur lobbying kan vara en god källa för beslutsfattare och ett positivt inslag i demokratin. Argument som är positiva när det kommer till lobbying och själva verksamheten i sig är att lobbyister ofta utgör en god källa till beslutsunderlag och skaffar information som politikerna annars inte skulle haft. Detta kan bidra till att de beslut som tas blir mer grundade på kunskap och information och därmed mer legitima (dock kan informationen de får gynna särintresset snarare än allmänintresset, vilket är ytterligare ett problem). Ångström (MP 2004/05:K346) menar att lobbyister ofta ser andra vinklar på problemen. Socialdemokraterna (2013/14:K301) skriver att lobbying i grunden är ett demokratiskt uttryck och innehar fördelen med att fler röster deltar i debatten.

För att nå Dahls kriterium om effektivt deltagande bör allmänheten på lika villkor kunna delta i samhällsdebatten och framföra sin åsikt. Lobbying är i grund och botten ett sätt att delta i den politiska processen och därmed ett uttryck för att nå ett effektivt deltagande. I och med pluralismens etablering i det svenska samhället har fler fått möjlighet att påverka politiken och genom lobbying finns möjligheten att framföra specifika åsikter till politiker. För att nå Dahls kriterium om upplyst förståelse måste allmänheten ha en möjlighet till att skapa sig egna uppfattningar och ha samma möjlighet till att inhämta information. Detta kriterium är svårare att uppnå med tanke på att lobbyingen förekommer för det mesta utan allmänhetens insyn och kontakten mellan politiker och lobbyister bedrivs i ett vakuum, vilket är negativt eftersom att politiska beslut inte borde avskärmas. Om det råder brist på öppenhet i det demokratiska systemet kan Dahls kriterier om effektivt deltagande och upplyst förståelse brista.

Min frågeställning för den här uppsatsen är vad en reglering av lobbying och införandet av en karantäntid har för inverkan på de demokratiska värdena öppenhet och politisk jämlikhet. På denna fråga kan ges svaret att en reglering av lobbying där auktorisering krävs (registrering eller ackreditering) skulle främja öppenheten till viss del. Genom att registrera eller ackreditera lobbyister skapas en större kontroll och möjligheten till att utkräva ansvar ökar. Dock skulle dessa regleringar försämra den politiska jämlikheten. Att reglera lobbying genom utbildning eller att införa en uppförandekod skulle till viss del åtgärda underskottet med den politiska jämlikheten och skapa möjligheter till ökad öppenhet. Dock är dessa två regleringar svåra att kontrollera. Genom att införa en karantäntid skulle den politiska jämlikheten öka eftersom att ingen aktör får ett oövertägligt informationsövertag. Dock kan

en karantäntid inte försäkra en ökad öppenhet. Vid alla typer av regleringar av lobbyister krävs också en definition kring vilka som skall omfattas och räknas som lobbyister. Eftersom motionerna framhäver öppenhet snarare än politisk jämlikhet som det primära problemet, kan det tyckas att Lundquists teori om att processvärdet öppenhet måste uppnås före substansvärdet politisk jämlikhet kan uppnås är rimlig.

Slutligen blir lobbyingen lite av demokratins och politikens moment 22, då det är omöjligt för ett demokratiskt samhälle att bedriva politik utan inslag av utomstående aktörer som intresseorganisationer och företag. Att lobba är ett sätt att påverka politiker och det är delvis ett sådant system som en demokrati bygger på. Möller (2009, s. 17) skriver att det är intressekampen och rätten till deltagande som preciserar demokratin och att så länge politiska processer pågår, finns det också utrymme för lobbying. Vad som framkommit av denna utvärdering är dock att det finns flera nackdelar med påverkan genom lobbying, då flera demokratiska grundläggande värden förbises.

## 6.4 Diskussion

Det måste skapas en balans mellan utomstående aktörers möjlighet till påverkan och demokratiska värderingar. Ojämligheterna mellan aktörerna måste suddas ut och en större öppenhet behöver råda för att lobbyingen skall vara demokratisk. Verksamheten bakom lobbying behöver stramas åt och konkurrensen måste ske på mer lika villkor där den representativa demokratin står upp för demokratiskt grundläggande värderingar. Under uppsatsskrivandet har jag frågat mig varför det inte förts en större debatt kring regleringen av lobbying eller varför inte fler motioner skickats in. Jag har kommit fram till att det finns olika anledningar till detta. Det kan finnas en rädsla för vad som kommer hända om det införs en reglering av lobbying. Politikerna får inte samma tillgång till information och plötsligt införs regleringar över hur lobbyister och politiker får förhålla sig till varandra. Kanske finns det också en inbyggd tanke om effektivitet där en reglering skulle göra processen mycket långsammare och mer tillgänglig för konkurrens. Riksdagsledamöterna kanske inte ser lobbying som ett direkt hot, eller att de anser de att frågan är för kontroversiell för att vilja behandla.

Genom ovanstående analys har jag kommit fram till att det är svårt att främja båda idealtyperna samtidigt och det är i stor utsträckning tanken om ökad öppenhet som motionernas förslag beaktar. Enligt Lundquists resonemang är detta rätt väg att gå, bearbeta öppenheten i demokratin innan politisk jämlikhet kan nås. Dock har förslagen på hur öppenheten kan öka snarare negativa inverkningar på den politiska jämlikheten än positiva, vilket gör att regleringsförslagen bör revideras än en gång. Kanske är det på grund av just detta som Sverige idag inte har någon reglering, det råder för stor osäkerhet kring vad olika regleringar kan ha för effekt på demokratin. Enligt Demokratiutredningen (SOU 2016:5) utgör lobbyingen idag inget direkt hot



mot demokratin, vilket kan vara en faktor till att motionerna avslås och att det inte skickas in så många. Naurin (2001, s. 130) menar att en reglering av lobbying vore detsamma som att stänga dörren för organiserade intressen, vilket skulle leda till en skevhet i den demokratiska processen. Ett problem som behöver tas på större allvar enligt mig är att allmänhetens förtroende för lobbyister sjunker, vilket framkommer i Larssons studie från 2009 *Stadig misstro mot*. På sikt kan ett sjunkande förtroende för lobbyister resultera i ett verkligt problem med demokratiskt underskott.

Jag anser att det är viktigt att allmänheten börjar utkräva politiker på ansvar eftersom ansvarsutkrävande är ett processvärde som kan bidra till en politisk jämlikhet och som också kan leda till en ökad öppenhet. Uppsatsens resultat har visat att främja demokratin från ett håll kan visa sig vara en motsättning för demokratin från ett annat håll och det verkar vara svårt att få till ett gemensamt beslut om hur lobbyverksamheten i Sverige skall se ut. Även om Sverige i dagsläget inte har någon reglering av lobbying behöver politiker i framtiden fundera på hur en reglering som beaktar både politisk jämlikhet och öppenhet kan utformas. Kanske är införandet av en karantäntid som det föreslogs i Demokratiutredningen (SOU2016:5) ett steg på vägen.

## 6.5 Framtida forskning

Lobbyingen i Sverige är något som behöver följas upp och kontinuerligt utredas för att inverkan på demokratiska värden inte blir för omfattande. Det skulle vara intressant att undersöka lobbyingen kopplat till andra demokratiska värden och se huruvida det finns andra demokratiideal som lobbyingen har en stor inverkan på. En annan typ av studie skulle också kunna bredda materialet och se till hela debatten kring lobbying och använda media eller tidigare forskning för att se vad det finns för argument kring regleringsdebatten kopplat till demokratiska värden.

# 7 Referenslista

## Offentligt tryck

ESO 2012:1 *Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida* [Elektroniskt] Tillgänglig: [http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/07/2012\\_1-till-webben.pdf](http://eso.expertgrupp.se/wp-content/uploads/2013/07/2012_1-till-webben.pdf) Hämtad: 2016-05-03

SOU 1998:146 *Lobbning*. Demokratiutrednings skrift nr. 18. [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/68fb8b595bf341c29163aa2bfb63bea4/lobbning> Hämtad: 2016-05-03

SOU 1999:121 *Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*. Demokratiutredningens forskarvolym XIII [Elektroniskt] Tillgänglig: <https://data.riksdagen.se/fil/556609C7-1CDA-4842-B1FA-612E2FEC79D2> Hämtad: 2016-05-03

SOU 2000:1 *En uthållig demokrati – politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens slutbetänkande [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://www.regeringen.se/contentassets/69008696fa114a81837274bbf623793b/en-uthallig-demokrati---politik-for-folkstyrelse-pa-2000-talet> Hämtad: 2016-02-02

SOU 2016:5 *Låt fler forma framtiden – Del A Demokratiutredningens slutbetänkande* [Elektroniskt] Tillgänglig: [https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2016/01/sou\\_2016\\_5\\_webb\\_del-a.pdf](https://demokratiutredningen.files.wordpress.com/2016/01/sou_2016_5_webb_del-a.pdf) Hämtad: 2016-02-01

### **Motioner**

Amin, Jabar; Börjesson, Agneta; Ehn, Tina; Ehrencrona, Magnus; Eriksson, Peter; Ferm, Maria; Lindholm, Jan; Luttorp, Agneta; Pertoft, Mats (MP) 2011/12:K293 ”Åtgärder för ökad trovärdighet för den offentliga sektorn”

Amin, Jabar; Hedström, Lotta; Mutt, Valter (MP) 2012/13:K325 ”Karens för politiker”

Andersson, Johan; Lofstrand, Johan; Malmström, Louise; Sörenson, Anna-Lena (S) 2013/14:K251 ”Regler för lobbyism”

Berliner, Agneta & Hamilton Carl B (FP) 2009/10:K364 ”Karantän för ministrar”

Berg, Bengt; Berg, Marianne; Kakabaveh, Amineh; Mölleby Sydow, Mia; Ohly, Lars; Olofsson, Eva; Olsson, Lena (V) 2012/13:K211 & 2013/14:K204 ”Karantän för statsråd m. fl.”

Björklund, Torbjörn; Fornarve Johnsson, Lotta; Dadgostar, Nooshi; Dinamarca, Rosanna; Karlsson, Maj Mölleby Sydow, Mia; Rågsjö, Karin V) 2015/16:99 ”Karantän för statsråd m.fl.”

Börjesson, Agneta; Hirvonen, Annika; Schröder, Anders MP) 2014/15:616 ”Register över lobbyister vid riksdagen”

Hirvonen, Annika; Schlyter Carl (MP) 2015/16:2181 ”Öka transparensen kring lobbyism”

Karlsson, Mattias (SD) 2013/14:K289 ”Karenstid för politiker och högre tjänstemän”

Lillemets, Annika; Mutt, Valter (MP) 2014/15:1645 ”Karantänsregler för politiker och tjänstemän”

Lindblad, Lars (M) 2005/06:K289 ”Reglerad lobbyism i riksdagen”

Persson, Bertil (M) 2000/01:K239 ”Lobbningsregistrering”

Persson, Bertil (M) 2001/02:K380 ”Registrering av lobbyister”

Persson, Sven Gunnar (KD) 2007/08:K326 ”Ackreditering och utbildning för organiserad lobbyism”

Sacrédeus, Lennart (KD) 2007/08:K278 ”Karantänsregler för politiker”

Shekarabi, Ardalán (S) 2013/14:K301 ”Karantänsregler för statsråd och högre statliga tjänstemän”

Staxäng, Lars-Arne (M) 2007/08:K317 ”Ackreditering av lobbyister”

Widman, Allan (FP) 2007/08:K340 ”Lobbyverksamhet”

Ångström, Lars (MP) 2004/05:K346 & 2005/06:K338 ”Lobbningsmed ökad öppenhet”

## Övriga internetbaserade källor

Holmin, Maria 2013 SVT 2013-03-17 ”Ju mer lobbyism desto bättre” [Elektroniskt] Tillgänglig:

<http://www.svt.se/agenda/ju-mer-lobbyism-desto-battre/> Hämtad: 2016-04-26

Larsson, Larsåke 2009 ”Stadig misstro mot lobbyismen” i Svensk höst, SOM-undersökningen 2008 [Elektroniskt] Tillgänglig:

[http://som.gu.se/digitalAssets/1294/1294504\\_155-164.pdf](http://som.gu.se/digitalAssets/1294/1294504_155-164.pdf) 2016-04-07

Möller, Tommy 2009 ”Lobbyism i den svenska riksdagen” [Elektroniskt] Tillgänglig:

<http://www.precis.se/wp-content/uploads/2012/06/RAPPORT-Lobbyism-i-den-svenska-riksdagen1.pdf> Hämtad: 2016-04-07

PRECIS 2008 *Normer för PRECIS* Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://www.precis.se/wp-content/uploads/2012/06/precis-normer.pdf> Hämtad: 2016-04-13

Stenberg, Ewa 2015 Dagens Nyheter 2015-06-28 "Ewa Stenberg: Sverige naivt inför riskerna med lobbying" [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://www.dn.se/nyheter/almedalen/ewa-stenberg-sverige-naivt-infor-riskerna-med-lobbying/> Hämtad: 2016-04-08

Strömbäck, Jesper (2011). Lobbyismens problem och möjligheter [Elektronisk resurs]. Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade/Stockholm: Precis [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://urn.kb.se/resolve?urn=urn:nbn:se:miun:diva-14128> Hämtad: 2016-04-20

Suhonen, Daniel 2015. Dagens Nyheter 2015-09-19 "Näringslivets dolda styrning av politiken måste stoppas" [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/naringslivets-dolda-styrning-av-politiken-maste-stoppas/> Hämtad: 2016-05-02

Törnwall, Mikael; Mogerud, Åsa 2015. Dagens Nyheter 2015-09-21 "Lobbying är ett nödvändigt inslag i en demokrati" [Elektroniskt] Tillgänglig: <http://www.dn.se/debatt/replikor/lobbying-ar-ett-nodvandigt-inslag-i-en-demokrati/> Hämtad: 2016-04-26

## Böcker

Beckman, Ludvig (2005). Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer. Stockholm: Santérus

Bergström, Göran & Boréus, Kristina (red.) (2012). Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys. 3., [utök.] uppl. Lund: Studentlitteratur

Bäck, Mats & Möller, Tommy (2003). Partier och organisationer. 6., [rev. och aktualiserade] uppl. Stockholm: Norstedts juridik

Dahl, Robert A. (1989). Democracy and its critics. New Haven: Yale Univ. Press

Dahl, Robert A. (1999). Demokratin och dess antagonister. Stockholm: Ordfront i samarbete med Demokratiakademien

Dahl, Robert A. (2006). On political equality. New Haven: Yale University Press

Dahl Robert A (1956) ”A preface to democratic theory” i Held, David [2006]. Models of democracy. 3. ed. Stanford, Calif: Stanford University, s. 162-163

Dahl, Robert A. ”Demokrati som procedur” i Barry, Brian (2001). Idéer om demokrati. [Ny uppl.] Stockholm: ePan s. 35, 38

Eriksson, Göran, Larsson, Larsåke & Moberg, Ulla (2013). Politikernas arena: en studie om presskonferenser på regeringsnivå. 1. uppl. Lund: Studentlitteratur

Esaiasson, Peter & Rothstein, Bo (red.) (1995). Demokrati som dialog. 1. uppl. Stockholm: SNS (Studieförb. Näringsliv och samhälle)

Garsten, Christina, Rothstein, Bo & Svallfors, Stefan (2015). Makt utan mandat: de policyprofessionella i svensk politik. 1. uppl. Stockholm: Dialogos

Gerber, Elisabeth (1999) ”The Populist Paradox. Interest Group Influence and the Promise of Direct Legislation”, i Larsson, Larsåke (2005). *Opinionsmakarna: en studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*. Lund: Studentlitteratur. s. 31

Larsson, Larsåke (2005). *Opinionsmakarna: en studie om PR-konsulter, journalistik och demokrati*. Lund: Studentlitteratur

Lundquist, Lennart, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.

Naurin, Daniel (2001). *Den demokratiska lobbyisten*. 1. uppl. Umeå: Boréa  
Premfors, Rune; Haldén, Eva; Ehn, Peter (2003). *Demokrati och byråkrati*. Lund: Studentlitteratur

Vedung, Evert, *Utvärdering i politik och förvaltning, 3.*, [omarb. och uppdaterade] uppl., Studentlitteratur, Lund, 2009

# 8 Bilaga 1

En kort dokumentanalys av de motioner som används som underlag för analys. Uppställda i tidsordning.

## 1. ”Lobbningsregistrering” – Bertil Persson (M) 2000/01:K239

**Förslag:** Registrering av lobbyister bör införas (avslås).

**Motivering:** Europaparlamentet och USA har haft registrering av lobbyister sedan länge och dessa positiva erfarenheter kan vara utgångspunkt för Sverige. En parlamentarikers uppdrag är att väga intressen mot varandra, medan lobbyisters uppdrag snarare är att framföra särintresset. Det skulle underlätta för parlamentariker om de visste vem som låg bakom de budskap som de dagligen möts av. En registrering skulle också försvåra professionellt spridande av vilseledande information samt underlätta arbetet för seriösa lobbningsföretag jämfört mot övriga.

## 2. ”Registrering av lobbyister” – Bertil Persson (M) 2001/02:K380

**Förslag:** Lobbyister verksamma inom riksdagen bör registreras (avslås).

**Motivering:** En registrering av lobbyister vid riksdagen skulle innebära en ökad transparens samtidigt som det underlättar för politikerna när det kommer till att avgöra uppdragsgivarens identitet, och intresse samt uppdragens innehåll. Både USA och Europaparlamentet har infört en registrering av lobbyister vilket har fungerat bra och därför bör ett liknande system kunna införas även i Sverige.

## 3. ”Lobbying med ökad öppenhet” – Lars Ångström (MP) 2004/05:K346 & 2005/06:K338

**Förslag:** En statlig utredning bör tillsättas för att undersöka möjligheten att öka öppenheten inom lobbying samt för att undersöka hur lobbyingen skall bli mer jämlik (avslås).

**Motivering:** Den självreglering som finns idag genom branchorganisationen PRECIS uppförandekod är för otydligt utformad, då den antyder att lobbyister endast vid begäran behöver redovisa sina uppdragsgivare. Enligt en SIFO-undersökning tycker tre av fyra svenska arr riksdagen bör kräva att lobbyister och PR-konsulter redovisar sina uppdrag öppet. Det blir ett problem för demokratin när lobbying bedrivs i det fördolda och när resursstarka aktörer blir mer framträdande. Hotet om att införa en lagreglering kan få lobbyisterna att bli mer tydliga och ställa högre krav på att öppet redovisa sina uppdragsgivare och intressen.

## 4. ”Reglerad lobbyism i riksdagen” – Lars Lindblad (M) 2005/06:K289

**Förslag:** Lobbyister bör ackrediteras på samma sätt som journalister och en registrering av de lobbyister som har tillgång till riksdagens lokaler bör ske i en offentlig lista. Riksdagen bör också i samråd med lobbyister utforma en uppförandekod (avslås).

**Motivering:** Det finns idag en brist när det kommer till ärlighet, öppenhet och tydlighet inom lobbyismen, vilket skulle minska om en registrering infördes. Om lobbyisterna ackrediteras och redovisas i en offentlig lista ökar kontrollen över vilka som har tillgång till riksdagens lokaler. Branschorganisationen PRECIS har infört en uppförandekod som omfattar långt ifrån alla företag och organisationer som utövar lobbying i riksdagen, därmed behövs en uppförandekod som innefattar alla.

**5. ”Karantänsregler för politiker” – Lennart Sacrédeus (KD) 2007/08:K278**

**Förslag:** En karantän bör införas för statsråd och statssekreterare vid övergång från offentlig sektor till näringslivet (avslås).

**Motivering:** Karantäntiden behövs då högre uppsatta tjänstemän och politiker anses ha tillgång till känslig information som kan utnyttjas på ett olämpligt sätt inom näringslivet så att särintressen gynnas framför allmänintresset. Denna typ av reglering för politiker som övergår till privat sektor finns i flera andra länder, bland annat Frankrike, Norge och Kanada. I Sverige finns reglering för Riksbankens tjänstemän, men inte för politiker. Det finns lagar som tangerar området, men inte som direkt hindrar politiker från att utnyttja sin särställning. Dessutom kan allmänhetens förtroende för politiker minska vid snabba byten mellan offentlig och privat sektor.

**6. ”Ackreditering av lobbyister” – Lars-Arne Staxäng (M) 2007/08:K317**

**Förslag:** Lobbyister bör ackrediteras och en uppförandekod för lobbyister bör införas. Riksdagen bör även ge regeringen i uppdrag att initiera ett arbete med lobbyfrågor (avslås).

**Motivering:** Öppenheten mellan riksdagen och lobbyister måste öka. En ackreditering av lobbyister likt den som finns för journalister skulle kunna möjliggöra detta. Europaparlamentet tas upp som exempel där regleringar, både formella och informella har införts.

**7. ”Ackreditering och utbildning för organiserad lobbyism” – Sven Gunnar Persson (KD) 2007/08:K326**

**Förslag:** Lobbyister bör utbildas och ackrediteras (avslås).

**Motivering:** Ett tydligt exempel på hur organiserad lobbying kan se ut finns i Europaparlamentet och i Sverige saknas regler och uppförandekoder för relationen mellan politiker och lobbyister, vilket är en brist. En ackreditering bör införas likt den som finns för journalister för att skapa ett mer öppet, ärligt och tydligt förhållande. Riksdagen bör också utbilda lobbyister på samma sätt som de utbildar journalister och detta utbildningstillfälle bör ges till etablerade lobbyorganisationer och till mindre organisationer och företag.

**8. ”Lobbyverksamhet” – Allan Widman (FP) 2007/08:K340**

**Förslag:** Det bör finnas en lag som säger att lobbyister är skyldiga att uppge sin uppdragsgivare och lagen bör vara straffsanktionerad (avslås).

**Motivering:** Den uppförandekod som branschorganisationen PRECIS skapat innehar alldeles för många brister, såsom att lobbyister endast på begäran behöver uppge vem som är uppdragsgivare. Det är dock inte nödvändigt att införa en registrering av alla lobbyister, eftersom att det kan leda till auktorisation och inkorporering av lobbyisterna i den offentliga makten. Kravet på registrering kan också följas av motkravet på särskilt tillträde av lokaler (såsom riksdagen). Däremot kan det vara lämpligt att införa en lag som innebär att lobbyister måste ange på vems uppdrag de arbetar, en lag som också bör vara straffsanktionerad om den inte följs.

**9. "Karantän för ministrar" – Agneta Berliner, Carl B Hamilton (FP) 2009/10:K364**

**Förslag:** En karantänstid för statsråd och högre tjänstemän i Regeringskansliet bör införas (avslås).

**Motivering:** Idag finns ingen reglering för de statsråd och högre uppsatta tjänstemän som lämnar den offentliga sektorn för uppdrag inom näringslivet, så kallade sidbyten. Riksbanken har sådana regleringar och det är dags att detta även införs för statsråd och högre uppsatta tjänstemän. Regelverket med tystnadsplikt, företagshemligheter och insiderstrafflagens bestämmelser om användning av insiderinformation räcker alltså inte för att allmänhetens förtroende skall hållas högt. Statsråd och högre tjänstemän bör sitta i karantän med en statlig lön under tiden. Hur ett sådant system skulle vara utformat måste undersökas närmare.

**10. "Åtgärder för ökad trovärdighet för den offentliga sektorn" – Peter Eriksson, Agneta Börjesson, Jabar Amin, Magnus Ehrencrona, Tina Ehn, Jan Lindholm, Maria Ferm, Mats Pertoft, Agneta Luttröpp (MP) 2011/12:K293**

**Förslag:** Ett register över lobbyister bör inrättas och en utredning om lobbyingens utbredning och effekter i Sverige bör inrättas. En utredning om karenstid för politiker bör också tillsättas (avslås).

**Motivering:** Insynen och öppenheten i den politiska processen relaterat till lobbyister måste öka. Det får inte råda något tvivel om vem som ligger bakom olika budskap eller vilka intressen som påverkar den politiska verksamheten. Ett register över lobbyister bör inrättas för att öka möjligheten till kontroll och stärka demokratin. För att få kontroll över lobbyismens utbredning och effekter på politik och demokrati behövs en utredning tillsättas. Om en karenstid för politiker skulle införas skulle även allmänhetens förtroende öka för de politiker som övergår till den offentliga sektorn. Detta skulle även minska risken i att särintresset gynnas mer än allmänintresset.

**11. "Karantän för statsråd m.fl." – Mia Sydow Mølleby, Marianne Berg, Bengt Berg, Lars Ohly, Amineh Kakabaveh, Lena Olsson, Eva Olofsson (V) 2012/13:K211 & 2013/14:K204**

**Förslag:** En utredning om hur en karenstid skall utföras bör tillsättas (avslås).

**Motivering:** Enligt ESO-rapporten "Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida" (ESO:2012:1) kan det uppstå intressekonflikter



när politiker övergår till näringslivet och därför bör det enligt rapporten införas en möjlighet till att utlösa en ettårig karantän för statsråd, statssekreterare, generaldirektörer och motsvarande befattningar.

**12. ”Karens för politiker” – Lotta Hedström, Jabar Amin, Valter Mutz (MP) 2012/13:K325**

**Förslag:** En frivillig modell av karenstid för statsråd, riksdagsledamöter och tjänstemän bör införas där en försäkran tecknas som innebär att de avgående personerna lovar att inte ställa sin kunskap till förfogande för särintressen (avslås).

**Motivering:** Det är allt vanligare att politiker och tjänstemän övergår till att arbeta i företag, intresseorganisationer och inom lobbyverksamhet efter sin karriär i den offentliga sektorn. För att inte allmänhetens förtroende skall minska och för att det informationsövertag som politikern besitter skall främja särintresset istället för allmänintresset bör en karenstid på två år införas.

**13. ”Karenstid för politiker och högre tjänstemän” – Mattias Karlsson (SD) 2013/14:K389**

**Förslag:** Frågan om införandet av karantän för högre tjänstemän och riksdagspolitiker bör utredas närmare (avslås).

**Motivering:** Både ESO, EU:s korruptionsövervakningsorgan Greco samt Riksrevisionen har rekommenderat Sverige att införa någon typ av reglering. Riksbanken har ett system som innebär att ledamöter efter avslutat uppdrag förhindras att börja på nya uppdrag i och med den kunskap som hen besitter. Frågan bör därmed undersökas för statsråd, politiker och tjänstemän också.

**14. ”Karantänsregler för statsråd och högre statliga tjänstemän” – Ardalan Shekarabi (S) 2013/14:K301**

**Förslag:** Behovet av en karantän för statsråd och högre statliga tjänstemän som lämnar offentlig sektor för privat sektor bör ses över (avslås).

**Motivering:** ESO-rapporten ”Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida” (ESO 2012:1) uppger att allmänhetens förtroende minskar för politiker när de väljer att övergå till näringslivet direkt efter avslutat uppdrag inom offentlig sektor. Genom kontaktnät och informationsövertag kan den som övergår från offentlig till privat sektor på denna nivå få tillgång till att utöva maktpåtryckningar som andra inte har möjlighet till.

**15. ”Regler för lobbyism” – Louise Malmström, Anna-Lena Sörenson, Johan Andersson, Johan Löfstrand (S) 2013/14:K251**

**Förslag:** Regleringar bör införas (avslås).

**Motivering:** Enligt en SIFO-undersökning vill tre av fyra svenskar att lobbyister skall redovisa vilka uppdragsgivare de har samt vad de driver för frågor. Sverige ligger efter om man jämför med andra länder. Öppenheten kring lobbyism i Sverige måste öka och det kan för en politiker både vara svårt att se varifrån påverkansförsök kommer samt att vara källkritisk.

**16. ”Karantänsregler för politiker och tjänstemän” – Annika Lillemets, Valter Mutz (MP) 2014/15:1645**

**Förslag:** En utredning om hur utformning av karantän för politiker bör införas (ej färdigbehandlad ännu).

**Motivering:** Eftersom Sverige saknar reglering när det gäller denna typ av risk bör riksdagen lyssna till ESO-rapporten och Europarådets korruptionsorgan som rekommenderar att Sverige i likhet med andra länder bör införa regleringar. Den svenska Riksbanken har riktlinjer för en sådan övergång och det är dags att Sverige tar efter länder som USA och inför en reglering gällande karantän.

**17. ”Register över lobbyister vid riksdagen” – Agneta Börjesson, Anders Schröder, Annika Hirvonen (MP) 2014/15:616**

**Förslag:** Ett register bör införas över lobbyister verksamma vid riksdagen (ej färdigbehandlad ännu).

**Motivering:** Möjligheten till kontroll hur partipolitiken måste öka, vilket i sin tur innebär att möjligheten till kontroll av lobbyismen också måste öka. Kontakten mellan samhället och politiken bör vara så öppet och tydligt som möjligt och ett register över företrädare för olika intressen och lobbare som vänder sig till förtroendevalda politiker bör därför inrättas. I registret bör person, arbetsgivare och huvudsakliga inkomster av lobbyverksamhet mot riksdagspartier anges. Detta skulle i längden öka allmänhetens förtroende och stärka demokratin.

**18. ”Öka transparensen kring lobbyism” – Annika Hirvonen, Carl Schlyter (MP) 2015/16:2181**

**Förslag:** Transparensen kring lobbyismen måste öka och ett register över lobbyister bör införas (ej färdigbehandlad ännu).

**Motivering:** För att öka transparensen mellan riksdag och lobbyister bör ett register införas där person, arbetsgivare och huvudsaklig inkomst av lobbyverksamhet mot riksdagspartier anges. Detta skulle stärka demokratin i det avseende att allmänhetens förtroende till politiken skulle förbättras.

**19. ”Karantän för statsråd m.fl.” – Mia Sydow Mölleby, Nooshi Dadgostar, Torbjörn Björlund, Lotta Johnsson Fornarve, Rossana Dinamarca, Karin Rågsjö, Maj Karlsson (V) 2015/16:99**

**Förslag:** En utredning bör göras där förslag på hur utformningen av en karenstid för statsråd m.fl. skulle kunna se ut (ej färdigbehandlad ännu).

**Motivering:** Då det finns risker för intressekonflikter i bytet mellan politik och näringsliv som arbete bör en karenstid införas för att allmänhetens förtroende skall öka. Enligt kritik från Europarådets organ för korruptionsövervakning bör Sverige införa någon typ av reglering när det gäller övergången från offentlig till privat sektor. Även rapporten ”Svängdörr i staten – en ESO-rapport om när politiker och tjänstemän byter sida (ESO 2012:1) antyder att det finns en intressekonflikt i

övergången för politiker, statssekreterare, statsråd, generaldirektörer och motsvarande befattningar. Därmed kan en karenstid vara en lösning.