

+

Reglera den som regleras bör?

- En normativ studie om reglering av lobbying i riksdagen

Maria Gutiérrez

Abstract

Lobbying in the Swedish political system – understood as direct contact by organized interests with elected representatives to influence public decision-making – has increased and diversified as the system has transformed from corporatist to pluralist. Even if lobbying may be perceived as a threat to democracy, particularly challenging towards the basic notion of political equality, there is no public regulation of lobbying in Sweden. The study examines, through the method normative analysis and using theories on democratic representation, *if* and *how* lobbying of elected representatives in the Riksdag should be regulated. The first question is answered in the affirmative, since it would enhance the values of responsiveness, accountability, openness and responsiveness. The study goes on to challenge assumptions in the mainstream discussions on regulation of lobbying, namely that it is the activity of lobbyists that should be registered, monitored and controlled. Rather, the object of regulation should be the elected representative. That follows chiefly from the democratic value of accountability – something the elected has towards the electorate. The study proposes a principle of ”public e-calendar”, whereby citizens could access information about interaction between members of the Riksdag and lobbyists.

Nyckelord: Lobbying, riksdagen, politiskt ansvarsutkrävande, politiskt deltagande, normativ analys

*Antal ord:*10105

Innehållsförteckning

1 Inledning	1
1.1 Syfte och frågeställning	1
1.2 Metod	1
1.2.1 Konsekvensialismen – en normativ logik.....	3
1.3 Teori.....	3
1.4 Material.....	3
1.5 Definitioner	4
1.6 Avgränsningar.....	5
1.7 Tidigare forskning.....	5
1.8 Disposition	6
2 Empiriska iakttagelser	7
2.1 Lobbying i riksdagen	7
3 Teori	9
3.1 Den representativa demokratin	9
3.1.1 Den nypluralistiska inriktningen.....	10
3.1.2 Politisk jämlikhet	11
3.1.3 Kriterier för en demokratisk beslutsprocess	12
3.1.4 Utgångspunkter för den kommande argumentationen.....	13
3.2 Normativ representationsteori.....	13
3.2.1 Representation	14
3.2.2 Politiskt deltagande.....	15
3.3 Ansvarighet och transparens	17
3.4 Teoretiska utgångspunkter – en sammanfattning	19
4 Analys	21
4.1 Begrepp.....	21
4.2 Värden.....	21
4.3 Begreppsanalys	22
4.4 Normativ analys i egentlig mening.....	24
4.4.1 Kan en reglering av lobbying rättfärdigas?.....	24
4.4.2 Vilken form bör regleringen anta?.....	26
4.5 Offentlig kalenderprincipen.....	29

4.6	Slutsats	30
5	Slutord.....	31
6	Referenser.....	33

1 Inledning

I mitten av december månad 2010 publicerade Aftonbladet en serie artiklar om Niklas Nordström, konsult på kommunikationsbyrån Prime och f.d. ordförande i SSU och kommunalråd i Nacka. I artiklarna lyftes fram att Nordström hade uppdrag åt näringslivet samtidigt som han själv deltog i den socialdemokratiska debatten. Kritikerna i partiet menade att det inte gick att veta vems ärenden Nordström gick. Nordström själv påstod att hans åsikt inte var till salu – och att det var väl känt inom partiet var han stod i de berörda frågorna. ”Primegate” ledde till en debatt om källskydd i Sverige för avslöjande om lobbying. Nordström uteslöts inte från (s). Spridda krav restes ånyo på en ”reglering” av lobbying. Och kvar stod frågan obesvarad: vem bör egentligen bära det demokratiska ansvaret för att redovisa påtryckningshändelser i det offentliga Sverige? Är det politikern eller påtryckaren?

1.1 Syfte och frågeställning

Syftet med uppsatsen är att med utgångspunkt i normativ demokratiteori och normativ representationsteori utreda om lobbying mot folkvalda i Sveriges riksdag *bör* regleras och i så fall *hur*.

- 1) Bör lobbying riktad mot folkvalda i riksdagen regleras?
- 2) Om ja, hur bör lobbying riktad mot folkvalda i riksdagen regleras?

1.2 Metod

I Baderstens framställning, som behandlar de metodologiska frågor som den normativa samhällsanalysen aktualiserar, anför en inspirerande tanke till försvar för den normativa analysen - det är en central och angelägen uppgift för samhällsvetare att ägna sig åt att, på ett vetenskapligt sätt, problematisera och rationellt argumentera för ställningstaganden i värdefrågor. Detta eftersom lejonparten av våra viktiga samhällsfrågor faktiskt har värdemässig innebörd (Badersten 2006: 5).

Två former av normativ analys kommer i föreliggande studie att tillämpas – *normativ begreppsanalys* och *normativ analys i egentlig mening*.

Normativ analys i egentlig mening handlar om att, utifrån en preciserad och väl motiverad värdegrund, tydligt rättfärdiga ett särskilt handlande eller tillstånd. Där argumenteras för en särskild uppfattning om vad som är gott och önskvärt. I en adekvat normativ analys bör därför inledningsvis premisser för värden och principer preciseras. Den normativa begreppsanalysen är här ändamålsenlig eftersom den syftar till just detta. Därigenom uppnås förutsättningar för vetenskaplig intersubjektivitet. En kortare begreppsanalys kommer följaktligen att föregå den huvudsakliga normativa analysen i egentlig mening (Badersten 2006: 74).

I en analys i egentlig mening tar man en tydlig normativ ställning i en fråga och argumenterar sedan för och rättfärdigar detta ställningstagande. Relevanta invändningar bör tas upp och problematiseras och den egna värdegrundade utgångspunkten kontrasteras med andra värden. Eventuella värdekonflikter och normativa dilemman bör identifieras och problematiseras. Nolltolerans bör råda mot betydelseförskjutningar avseende begreppens innebörd. Utsagorna i analysen får aldrig vara vaga och mångtydiga. Diskussionen ska slutligen landa i ett ställningstagande för ett tydligt perspektiv (Badersten 2006: 48, 74, 86-87).

Externt rättfärdigande i normativ analys handlar om att underbygga värdepremisser. Det handlar också om att tala om varifrån värdepremisserna ursprungligen kommer ifrån och att tala om och motivera varför något i grunden är önskvärt och gott (Badersten 2006: 135-136).

Den *interna giltigheten* vilar på två ben. Begreppen och värdena bör vara precisa och tydliga. Därtill bör argumentationen i sin helhet vara konsistent och värdekonflikter vara preciserade på ett tydligt sätt (Badersten 2006: 73-74).

En normativ analys som har hög intern giltighet blir än mer intressant och övertygande om den även kopplas till verkligheten och görs samhällsrelevant. Genom att referera till faktiskt rådande förhållanden kan den normativa analysen underbyggas och förstärkas. Detta kallas också *extern giltighet* i verklighetsutsagor (Badersten 2006: 190, 192).

Därtill bör den normativa analysen vara samhällsrelevant och rimlig i bemärkelsen att det finns förutsättningar för att förverkliga det ideal som förfäktas. Detta moment kallas *extern rimlighet och relevans i värdeutsagor* (Badersten 2006: 133).

En välgrundad empirisk förankring är, i en normativ analys i egentlig mening, viktig för att argumentationen ska uppfattas som trovärdig och intressant (Badersten 2006: 171, 175).

Alla dessa riktlinjer ovan medverkar till att uppfylla kraven på ett vetenskapligt ställningstagande i värdefrågor. Badersten (2006: 5) menar ”att den kunskapsmässiga grund som den normativa samhällsanalysen vilar på *inte* är väsentligt annorlunda och mer osäker än den grund som den empiriska samhällsforskningen vilar på /.../ I båda fallen är vår kunskap perspektiv- och begreppsberoende; i båda fallen är vår kunskap provisorisk och har endast begränsad rimlighet”. Slutsatsen som följer är att den normativa analysen inte bör

utsättas för andra metodologiska krav än den empiriska forskningen. Att förmedla intersubjektivitet är fundamental i båda.

I detta sammanhang, metoddiskussionen, bör avslutningsvis nämnas att författaren till denna uppsats själv har arbetat i två år med påverkansarbete mot riksdag och förvaltning. Förvisso på uppdrag av en sammanslutning av människorättsorganisationer och inte för de PR-byråer vars lobbyinguppdrag stått i hetluften. Denna bakgrund har säkerligen färgat en del utgångspunkter – särskilt vad gäller uppfattningen om svenska politikernas lättillgänglighet och informationshunger - men bör inte inverka på den vetenskapliga giltigheten och koherensen i resonemangen. Yrkesbakgrunden har därtill gett handfast insikt i hur lobbying kan bedrivas i Riksdagen.

1.2.1 Konsekvensialismen – en normativ logik

En normativ logik levererar en grundläggande princip för hur man kan argumentera och nå slutsatser i värdefrågor. Den besvarar frågan *hur* något rättfärdigas. *Konsekvensialismen* gör gällande att man endast kan värdera en handling utifrån just dess effekter eller konsekvenser (Badersten 2006: 109)¹.

När ett särskilt demokratiideal förfäktas sker det ofta med argument om vad vi hoppas att detta kan uppnå. Övertygelsen är inte sällan att demokrati mer än något annat politiskt system förmår ge önskvärda resultat. Ett sådant synsätt är konsekvensialistiskt i bemärkelsen att det värderar demokratin utefter dess utfall (Nilsson 2005: 19, jfr Beitz 1989: 20).

I föreliggande studie kommer en reglering av lobbying att värderas utifrån de effekter den kan få på demokratins substansvärden och processvärden.

1.3 Teori

De värden och premisser som ligger till grund för den normativa analysen i studien kommer att härledas ur de normativa demokratiteorier och normativa representationsteorier som presenteras i kapitel 3. Vi bekantar oss med Dahls pluralistiska demokratiperspektiv, Pitkins representationsteori och Verbas och Nies teorier kring politiskt deltagande. I avsnitt 3.4 klargörs vilka teoretiska utgångspunkter som kommer att ligga till grund för analysen.

1.4 Material

¹ Konsekvensialismen ger den normativa värderingen ett mått av rationalitet, eftersom det handlar om att

I undersökningen begagnas olika källor. Huvuddelen utgörs av demokrati- och representationsteoretisk forskningslitteratur. Särskilt framträdande är Dahls, Pitkins samt Verba och Nies alster. Inga särskilda faror är förknippade med dessa källor, eftersom de har underställts rigorös vetenskaplig granskning, liksom legat till grund för en betydande sekundärforskning – som för övrigt också refereras till. Visserligen kan invändas att teorierna är av något äldre datum. Samtidigt har de utkommit i nya upplagor och fortsatt att användas flitigt i forskning som studerar samtida skeenden. Sammanfattningsvis menas här att teorierna har hög validitet liksom att de är relevanta för uppsatsämnet.

Det empiriska underlaget i denna normativa undersökning är (såklart) begränsat. Det består av följande primärkällor: offentliga utredningar från nittiotalet och framåt (de omfattande makt- och demokratiutredningarna), riksdagsmotioner (om reglering av lobbying) samt material från PR-byråernas branschorganisation.

Därtill används en empirisk sekundärkälla, i form av en studie som baserats på en enkätundersökning i riksdagen. Denna källa, ”Lobbyism i den svenska riksdagen”, är viktig för uppsatsens relevans (Möller 2009). Särskilt för dess slutsatser. Först i sitt slag och av nyligt datum, bygger den på en enkät där 102 av 349 ledamöter svarade på tio olika påståenden. Detta ger en empirisk grund för att uttala sig om hur *ledamöterna* uppfattar lobbying i och mot riksdagen. Populationen är tillräcklig för att kunna dra slutsatser om hur ledamöterna resonerar som kollektiv, eller den genomsnittlige ledamoten. Däremot finns risker med att dra slutsatser mellan partierna. Ytterligheter framträder i vissa svar som närmast röjer att ledamöter (i vissa partier) kan definiera lobbying olika. Ett annat förhållande som bör uppmärksammas, i föreliggande normativa analys, är att i Möllers undersökning står inte handfast ansvarsskyldighet (för ledamöterna) i centrum – även om den på sitt sätt är underförstådd i själva undersökningsämnet.

1.5 Definitioner

I föreliggande arbete lyder den operationella definitionen av *lobbying*:

“*organiserade sårntressens direktkontakter med folkvalda i riksdagen, i syfte att påverka offentligt beslutsfattande*”.²

Den operationella definitionen av lobbyist lyder följaktligen: ”den individ som för ett organiserat sårntresses rårkning tar direktkontakt med folkvalda i riksdagen i syfte att påverka offentligt beslutsfattande”.

En viktig följd av operationaliseringen är att inte endast den som *kallar sig* lobbyist definieras som detta. Omfattas gör även exempelvis kommunikationsansvariga, omvärldsanalytiker, sakfrågehandläggare, utredare,

² Jfr Möller 2009: 3

specialister, konsulter inom exempelvis företag, organisationer eller branschsammanlutningar, som direkt kontaktar folkvalda med syftet att påverka beslutsfattandet. De behöver sålunda inte inneha titeln ”lobbyist” eller ha ”lobbying” som sin huvudsakliga arbetsuppgift. Det är en definition som utgår från (yrkes)funktion snarare än (yrkes)beteckning.

Reglera kan betyda att kontrollera något med hjälp av regler, ofta med syfte att inskränka.³ Begreppet *reglera* operationaliseras här som: ”att kontrollera ett kommunikations- och informationsflöde mellan de folkvalda och lobbyisterna – i bemärkelsen att övervaka en faktisk interaktion dem emellan, utan syfte att inskränka eller förhindra den.”

1.6 Avgränsningar

Studien omfattar endast reglering av lobbying som riktas gentemot folkvalda i riksdagen. En större studie hade med fördel kunnat rymma även lobbying mot folkvalda på kommun- och landstingsnivå. I analysen avgränsas vidare det politiska handlandet, som lobbying syftar att påverka, till att avse den politiska beslutsprocessen i riksdagen. Påverkansinsatser riktas givetvis också mot tjänsteman, politiska sekreterare, politiskt sakkunniga, handläggare och andra personer som innehar relevanta poster i det politiska systemet. Att diskutera kontrollen av interaktionen mellan dessa och lobbyister är relevant och viktigt men medges dessvärre inte av utrymmesskäl⁴. Föreliggande studies begränsade omfattning kräver således en lämplig operativ avgränsning. Detta föranleder en begränsning till den ur demokratiteoretisk mest relevanta gruppen – *väljarnas representanter i riksdagen*. Kanske nås slutsatser som visar sig vara överförbara även på folkvalda församlingar på kommun- och landstingsnivå eller andra delar av offentlig förvaltning. Det återstår att se.

1.7 Tidigare forskning

Det finns omfattande amerikansk litteratur att hämta om lobbying. Mycket av forskningen kring faktiska regleringsmodeller är förvisso intressanta men är i varierande grad tillämplig på fallet Sverige. Vårt politiska system är avsevärt annorlunda. I den svenska forskningen ser det lite sämre ut volymmässigt. Tommy Möller (2009), Daniel Naurin (2004) och Jesper Strömbäck (2010) utgör tre av en mycket liten grupp forskare som behandlat ämnet. Den nyaste

³ Nationalencyklopedins ordbok (NEO), nätupplaga www.ne.se

⁴ Se Ahlbäcks diskussion om nödvändigheten av att analysera det offentliga maktutövandet genom att inkludera förvaltningens roll (2001:288)

undersökningen om lobbying i riksdagen genomförde Möller år 2009. Den kommer också att ligga till grund för analysen. Undersökningen hade syftet att kartlägga omfattning av och karaktären på den lobbyism som ledamöterna utsätts för. Den skulle även avslöja vilka attityder ledamöterna har till lobbyism. Resultatet av studien kommer att redovisas senare i föreliggande text.

En rad olika definitioner av lobbyism förkommer i den tidigare forskningen. Få forskare reser invändningar mot grunddefinitionen att lobbyism omfattar påverkan i form av direktkontakter mellan dem som vill påverka och politiska beslutsfattare. Lobbying kan också definieras som ”påverkan i form av direktkontakter, antingen för att hindra att en fråga blir föremål för ett visst beslut eller tvärtom” (Möller 2009:3). Ofta förekommer även definitionen som ”icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande” (Strömberg 2010 ref till Hermansson et al. 1999, s. 17).

1.8 Disposition

Uppsatsen har två huvuddelar: en teoretisk diskussion (3) och den normativa analysen (4). Dessförinnan (2) redogörs översiktligt för förekomsten av lobbying i Sverige, med fokus på Riksdagen. Därigenom ges ett sammanhang till de teoretiska och normativa resonemangen. I teorikapitlet redovisas de demokrati- och representationsteorier som ligger till grund för analysen. Vägen över Dahls pluralistiska perspektiv (3.1.1, 3.1.2.) leder till Pitkins lyhörda representation (3.2.2) och Verba och Nies politiska deltagande (3.2.1). I den sammanfattande teoridiskussionen (avsnitt 3.4) destilleras de ”värden” som används i den normativa analysen: *politisk jämlikhet*, *lyhörd representation*, *löpande ansvarsutkrävande*, *öppenhet* och *responsivitet*. Analysen består nämligen av två delar. Först en begreppsanalys (4.1, 4.3), där dessa värden preciseras och utvecklas. Därefter (4.4) den normativa analysen i egentlig mening, i vilken de två huvudfrågorna besvaras: bör lobbying av folkvalda i Riksdagen regleras (4.4.1) och i så fall hur (4.4.2)? Den första frågan besvaras jakande, medan det argumenteras för att representanten bör stå i centrum för regleringen. En regleringsmodell presenteras, *offentlig kalenderprincipen* (4.5). I slutordet (5) återkopplas till debatten kring transparens i politiska beslutsprocesser i Sverige.

2 Empiriska iakttagelser

I det följande erbjuds en kort översikt av forskningsrön om lobbying i Sverige. Relevansen i frågeställningen och diskussionen i föreliggande studie bör få näring ur en verklig omständighet i förhållandet mellan riksdagsledamöter och personer som har till yrkesuppdrag (funktion) att påverka lagstiftarna.

2.1 Lobbying i riksdagen

En stor ökning av antalet lobbyister har ägt rum sedan 80-talet och samhällsdebatten kring dessas inflytande över politiska beslutsprocesser har blivit allt livligare. Övergången från korporatism till pluralism har medfört att lobbying har kommit att få en mer betydande roll i Sverige (Möller 2009: 3-4). I Sverige finns institutionaliserade möjligheter för särintressen att påverka det politiska beslutsfattandet, såsom remissförfarandet.

Hur förhåller sig enskilda lagstiftare till lobbying? I Möllers (2009) tre år gamla studie uppgav nio av tio riksdagsledamöter att de ansåg att kontakter med lobbyister gav dem ett bättre beslutsunderlag. Det politiska jämlikhetsproblemet kopplat till de olika särintressenas resurser föreföll inte uppfattas som ett stort problem. En majoritet menade att riksdagsledamöter i allmänhet är möjliga att manipulera, medan de var av uppfattningen att de själva inte var det. Endast tre av tio tillfrågade var däremot samtidigt oroade över att lobbying skulle innebära något slags hot mot demokratin.

Närmare hälften av ledamöterna kunde tänka sig en lagstiftning som reglerar lobbyisters ansvar att öppet redovisa sina uppdrag. Inte fler än var fjärde riksdagsledamot ställde sig däremot positiv till att ledamöterna själva borde redovisa sina kontakter (Möller 2009: 12-15,19).

Den normativa diskussionen kring hur det politiska påverkansarbetet bör regleras landar oftast i förslag som syftar till att kontrollera lobbyisternas agerande i förhållande till dem de söker påverka.

I riksdagen har det exempelvis sedan år 2005 motionerats om reglering av lobbyisternas verksamhet, genom upprättandet av ackrediteringar för lobbyister som komplement till uppförandekoder för företag och organisationer⁵. Detta förslag, som syftar till att lobbyisterna ska registreras och deras verksamhet

⁵ Motion 2005/06: K289, Lindblad,Lars., Motion 2007/08: K317, Staxäng, Lars-Arne, mot

författningsregleras, har mött motstånd. I andra motioner har en lagenlig skyldighet efterlysts, för lobbyister att i kontakt med folkvalda ange på vems uppdrag de arbetar. Krav har formulerats på en straffsanktionerad skyldighet att i lobbyisters kontakt med folkvalda i riksdags- och regeringskansli samt med tjänstemän i statlig och kommunal förvaltning uppge sin uppdragsgivare⁶. Samtliga nämnda motioner har avslagits. Det kan noteras att inga motioner har föreslagit skyldigheter eller uppförandekoder för verksamma folkvalda eller tjänstemän.

Ett avslutande ord om medborgarnas påverkan över politiken. Sverige kan betecknas som en representativ demokrati med ett relativt starkt partisystem⁷. Traditionellt sett har deltagandet kanaliserats genom engagemang i partierna. De politiska partierna har emellertid under de senaste decennierna förlorat medlemmar. I takt med att partiidentifikationen bland medborgare minskat, har en förstärkning av partiidentifikationen skett bland de förtroendevalda. Sedan år 1986 har trenden varit att politiker, som vid en intressekonflikt mellan sin egen vilja, väljarnas uttryckta åsikt och partigruppens åsikt, väljer att rösta i överensstämmelse med partigruppens position. En undersökning (Karlsson 2010) visar att mellan år 1986 och 2007 har andelen som skulle rösta i enlighet med partigruppen ökat från 24% till 48%. Här menar Karlsson, ligger ett av den svenska representativa demokratins problem. I en tid när partiernas oförmåga att representera medborgarnas intressen verkar vara rekordlåg (och följsamhet efter partilinjen rekordhög) är behovet av alternativa kanaler för dialog mellan väljare och valda stort (Karlsson 2010: 115-116).

Samtidigt är trenden att medborgarnas politiska engagemang ökar (Åström 2004: 20-21). Svenska medborgares fyra vanligaste politiska handlingar i Sverige är att skriva under namninsamlingar, samla in pengar, bojkotta en vara eller av att kontakta en tjänsteman (Petersson m.fl. 1998: 55). Dessa kan betecknas som indirekta politiska handlingar, eftersom de syftar till att påverka de personer som har till uppgift att fatta beslut.

⁶ Motion 2007/08: K340, Widman, Allan,

⁷ Jfr denna som realtyp med direktdemokrati, deltagardemokrati, deliberativ demokrati och valdemokrati som är att klassificeras som idealtyper. I Sverige finner vi inslag av direktdemokrati och deltagardemokrati, i form av folkomröstningar respektive deltagande eller påverkansförsök genom namninsamlingar, aktioner, demonstrationer och uppvaktningar (Gilljam & Hermansson 2003: 19).

3 Teori

I detta kapitel presenteras de demokratiteorier som ligger till grund för analysen i följande kapitel (4). Normativa demokratiteorier och representationsteorier tar sin utgångspunkt i ett eller flera preciserade värden och ger sedan svar på frågor om hur den demokratiska processen och förhållandet mellan representant och väljare bör vara och hur detta kan rättfärdigas. De värden och principer som ligger till grund för den normativa analysen i studien kommer att härledas ur dessa teorier, som Dahl, Pitkin, Verba och Nie formulerat.

Ett återkommande inslag i den normativa demokratiteoretiska forskningen är förekomsten av teoretiska formuleringar av önskvärda demokratimodeller som saknar referenser till en faktisk demokratisk verklighet.

Normativa analyser beskylls ofta för att vara alltför abstrakta och för att inte vara samhällsrelevanta nog. Storslagna idéer och utopier i den normativa forskningen har samtidigt historiskt sett fyllt en viktig funktion (Badersten 2006:169). Föreliggande studie har emellertid en lägre ambition. Genom att koppla den normativa analysen till den svenska demokratiska verklighet som presenteras (2.1) är förhoppningen att föra en samhällsrelevant diskussion.

Elin Naurin menar att visioner för hur vårt demokratiska styrelseskick skall vara utformat bör gälla dagens faktiska demokratiska verklighet, den representativa demokratin.⁸ Vidare menar hon att ”den goda representationen” inom ramen för den representativa demokratin är värd att stå i centrum i sammanhang där normativa demokratiideal diskuteras (Naurin 2003: 54).

I beaktande av ovan söks som utgångspunkt i studien ett demokratiideal som ligger nära Sveriges demokratiska verklighet. Det normativa demokratiidealet bör därför grunda sig på den representativa demokratins institutioner men även förespråka ett löpande *indirekt* politiskt deltagande i samhällets fortlöpande beslutsprocesser.

3.1 Den representativa demokratin

⁸ Jfr svenska kommundemokratiutredningen (SOU 2001:48) och demokratiutredningen (SOU 2000:1) som föreslår ett antal demokratistärkande åtgärder (deltagardemokratiska och deliberativa).

Den liberala representativa demokratin kan definieras som en procedur för att, under politisk jämlikhet, utse de representanter som skall fatta politiska beslut⁹. Den representativa demokratin förutsätter *representativitetsskapande* praktiker. Medborgares deltagande i allmänna val har länge betraktas som den främsta formen av politiskt handlande. I valhandlingen ligger att väljaren ger sin röst eller sitt mandat till den valde och den valde ger i sitt parlamentariska arbete röst åt väljaren.

Den elitistiska synen på mandatet dominerade under lång tid den liberala demokratitraditionen. Medborgaren anses i denna inte själv vara förmögen att förstå allmänintresset, varför det krävs politiska representanter (ur eliten) som är kapabla att begripa detta (Dahlstedt 2005: 25-26). Medborgaren anses endast ha meningsfulla preferenser vad gäller vilka kandidater eller partier som bör inneha den politiska makten (Teorell 2003: 324). Idealet kan beskrivas som att medborgare bör följa politiken som passiva åskådare och inte som aktiva deltagare¹⁰. Ett sådant synsätt ger legitimitet åt representanternas självständiga maktutövning och rätt att fatta självständiga ”upplysta” beslut (Dahlstedt 2005: 25-26).

Även om denna syn än idag fortlever i samhällsdebatten har den kommit att utmanas. Vi bekantar oss härnäst med fyra av dess kritiker; Dahl, Pitkin, Verba och Nie.

De använder alla olika benämningar på subjekten väljaren, medborgaren, demos, representanten och folkvalda. För att inte använda andra benämningar än dem de själva tillämpar kommer dessa att förekomma växelvis i texten. Läsaren uppmärksammas nu på att de refererar till samma subjekt, även om de har olika benämningar. Väljare och medborgare skall exempelvis inte förstås ha två skilda innebörder. Detsamma gäller för representant och folkvald. Av stilistiska skäl växlas även mellan dessa.

3.1.1 Den nypluralistiska inriktningen

Den tidiga pluralismens elitistiska drag kom att utmanas av Robert Dahl. Med honom övergav *nypluralismen* tidigare ensidigt fokus på intressegruppernas och smala organisationseliters agerande i den politiska beslutsprocessen. Till analysen adderades nu de enskilda medborgarnas fortlöpande roll i beslutsprocessen (Held 1995: 242-244, Joseph 1981: 184). Dahls teorier är förtjänstfulla för analysen eftersom de vilar på en uppfattning om att representationskampen i samhället inte endast sker medborgare emellan. Organiserade särintressen deltar också i denna strid. Detta grundantagande får bäring på hur kriterierna bör se ut för medborgarens roll i den demokratiska processen (3.1.3).

⁹ Jfr Verba 2003:633, Lewin 2002:127, Hermansson 2003.

¹⁰ Jfr med Joseph Schumpeter (1942: 295) som ansåg att medborgarnas roll i den politiska processen inskränktes till att endast rösta bort sina ledare.

3.1.2 Politisk jämlikhet

Värdet av *politisk jämlikhet* framförs inte sällan som ett starkt argument *mot* olika former av medborgerligt deltagande. Samtidigt anförs det av andra som ett argument *för* deltagande (Nilsson 2005: 18).

Argumentet mot ett ökat deltagande brukar rättfärdigas utifrån resonemanget att resursstarka medborgare i högre grad än mindre resursstarka aktiverar sig i olika deltagandeformer (Verba 2003: 671-672, SOU 2000:1 s. 210). Effekten, som framhårdas, är att ju mer en deltagandeform kräver av deltagaren desto större blir inflytandet för resursstarka medborgare. Valdeltagandet utgör den deltagandeform där skillnaderna i deltagande mellan olika befolkningsgrupper är allra minst. Slutsatsen som dras är då att valdeltagandet är mer jämlikt än andra former av deltagande (Gilljam 2003: 203, Nilsson 2005: 18).

Nilsson konstaterar, med stöd i Dahls och Phillips resonemang, att det helt enkelt är svårt att uppnå politisk jämlikhet i ett samhälle som präglas av social och ekonomisk ojämlikhet. För att nå en rimlig nivå av politiskt jämlikhet krävs följaktligen en rimlig nivå av jämlikhet inom den sociala och ekonomiska sfären. (Nilsson 2005: 18, Dahl 1989: 130-131, Phillips 1999: 7-8). Mindre krävande deltagarformer kan ge möjligheter att bättre stävja ojämlikhet, jämfört med mer krävande deltagarformer (Nilsson 2005: 20-23)¹¹.

I föreliggande studie kopplas *politisk jämlikhet* till den politiska beslutsprocessen, dvs. jämlikhet i tillgång. Den politiska jämlikheten bör här förstås som jämlik möjlighet till medverkan i politiska beslutsprocesser. Jämlik tillgång innebär att de demokratiska kanalerna för deltagande är öppna för samtliga medborgare (Nilsson 2005: 20). Jämlika förutsättningar är en förutsättning för en jämlik tillgång. Förutsättningarna kan innebära jämlikhet i utgångsläget och i relation till politiska beslutsprocesser. Det senare kan definieras som att det demokratiska utgångsläget är detsamma för alla medborgare. Det förra innebär att resurser som exempelvis social och ekonomisk status inte får konsekvenser för möjligheterna till demokratiskt inflytande.

Dahl rättfärdigar den politiska jämlikheten och vad det innebär att vara jämlik på den politiska arenan utifrån ett par grundantaganden. I ett politiskt samfund behövs gemensamma och bindande beslut. För att nå fram till kollektivt bindande beslut behövs en politisk process. Inom gränserna för vad som är rimligt, menar Dahl, måste alla personer som berörs av ett kollektivt beslut få uttrycka sin åsikt och få denna åsikt hörd. Detta förhållande kallar han för *reell jämlikhet* (Dahl 1989: 112-114, Nilsson 2005: 23).

Det är den enskilde individen – och ingen annan – som kan bedöma vad som ligger i sitt intresse. Detta med avseende på såväl de förväntade resultaten innan beslutet tagits, som på de faktiska resultaten som följer av besluten. Den enskilde individen kan delegera valet av metod till dem man anser vara mer kvalificerade men medborgaren kan inte avsäga sig rätten att bedöma om resultaten (avsedda och faktiska) varit i hans intresse (Dahl 1989: 100, Nilsson 2005: 24).

¹¹ För fördjupad diskussion se Nilsson 2005: 20ff, Gilljam & Jodal 2006:225, Dahlstedt 2009: 202.

Hädanefter utgår vi ifrån att *politisk jämlikhet*, i termer av lika tillgång till den demokratiska beslutsprocessen är en grundförutsättning för ett demokratiskt samhälle. *Politisk jämlikhet* bör därför innebära jämlik möjlighet till medverkan i politiska beslutsprocesser. Därtill bör den politiska jämlikheten i praktiken förstås som att alla personer som berörs av ett kollektivt beslut – inom gränserna för vad som är rimligt – måste få uttrycka sin åsikt och få denna åsikt hörd (Nilsson 2005: 23). Jämlikhet i beslutsprocesser har därmed störst relevans för hur vi bör betrakta det politiska deltagandet (3.2.1).

3.1.3 Kriterier för en demokratisk beslutsprocess

Dahl anför politisk jämlikhet som ett argument *för* medborgares deltagande i beslutsprocessen: Med utgångspunkt i detta formulerar han en rad kriterier som bör utmärka en demokratisk beslutsprocess. Det är inte bara jämlikhet i tillgång till beslutsprocessen som är nödvändig, utan också att själva processen präglas av jämlikhet (Nilsson 2005: 20-21).

Tre av Dahls kriterier är av särskild betydelse för vår analys. Även om de bör ses som ideala sådana bör de i möjligaste mån utgöra riktlinjer även på konkret nivå (Nilsson 2005: 21).

Det första kriteriet säger att medborgarna ska ha lika möjlighet till *effektivt deltagande*. Deltagandet ska ha betydelse men också vara jämlikt fördelat. Genom hela beslutsprocessen bör medborgare ha lika och tillräckliga möjligheter att uttrycka sina åsikter. I praktiken innebär detta att de ska ha tillräckliga och lika möjlighet att påverka vilka frågor som ska behandlas och uttrycka sina åsikter angående dessa (Dahl 1989: 109).

Därtill ska medborgarna ha lika möjlighet till *upplyst förståelse*. Detta innebär att varje medborgare bör ha tillräcklig information och lika möjlighet att få tillgång till och bedöma alternativen (som bäst motsvarar deras behov och värderingar) i de frågor som väntar på ett beslutsavgörande. Centralt är att information som kan resultera i att medborgare valt ett annat alternativ inte undanhålls denne (Dahl 1989: 111-112). Möjligheten att få tillgång till relevant information innebär att beslutsprocesserna bör vara öppna för insyn. Detta ger vid handen att *öppenhet* är en förutsättning för såväl det politiska deltagandet, som för möjligheten att utkräva ansvar av beslutsfattare för fattade beslut. I Sverige är offentlighetsprincipen och meddelarskyddet två juridiska mekanismer vars syfte är att säkerhetsställa att den offentliga verksamheten präglas av öppenhet (Nilsson 2005: 23).

Avslutningsvis skall medborgarna ha *kontroll över agendan*. De skall ha möjlighet att bestämma vilka frågor som ska föras upp på agendan. Medborgarna ska vara suveräna i avseendet att de ska ha sista ordet. Detta implicerar att de är kvalificerade att bedöma (1) vilka frågor som det ska eller inte ska fattas beslut om, (2) vilka av de frågor som tas upp som medborgarna själva kan fatta beslut om och (3) på vilka premisser som de delegerar beslutsrätten (Dahl 1989: 112-114, Nilsson 2005: 23).

Kunskapsklyftan mellan de politiska eliterna och medborgarna utgör förvisso ett *de facto* problem, menar Dahl, men redovisar optimistiskt konkreta ansatser som möjliggör en lösning. Informationsteknologins utveckling möjliggör att (1) medborgare relativt enkelt kan komma åt information om den politiska dagordningen, (2) information kan ges på lämplig nivå och i passande form som återspeglar bästa tillgängliga kunskap och (3) medborgare lätt kan beredas möjligheter att påverka ämnena för denna typ av information och de kan delta i relevanta politiska diskussioner. Upplysningar om offentliga ärenden är numera enkla att få tillgång till. Informationsteknologin möjliggör också att medborgare själva kan föra upp ärenden på en dagordning av offentliga angelägenheter. Därtill tillåter interaktiva system också samtal med experter, beslutsfattare och andra medborgare (Dahl 2002: 519-521).

Alla medborgare behöver inte vara aktiva och informerade i varje fråga. Snarare krävs en viss kritisk mängd av välinformerade medborgare som är stor och aktiv nog för att förankra processen. Detta definierar Dahl, liksom Gabriel Almond, som *en vaken allmänhet*. (Almond 1950:139, Dahl 2002: 519-521)

3.1.4 Utgångspunkter för den kommande argumentationen

Hädanefter utgår vi ifrån att *politisk jämlikhet*, i termer av lika tillgång till den demokratiska beslutsprocessen är en grundförutsättning för ett demokratiskt samhälle. *Politisk jämlikhet* bör därför innebära jämlik möjlighet till medverkan i politiska beslutsprocesser. Därtill bör den politiska jämlikheten i praktiken förstås som att alla personer som berörs av ett kollektivt beslut – inom gränserna för vad som är rimligt – måste få uttrycka sin åsikt och få denna åsikt hörd.

Politisk jämlikhet identifieras nu som ett *substansvärde*, som behöver en rad *processvärden* för att förverkligas. Processvärden kan beskrivas som egenskaper eller värden som bör prägla den demokratiska beslutsprocessen, för att förverkliga substansvärdet politisk jämlikhet. I kommande avsnitt identifieras vilka dessa *processvärden* bör vara.

Vi konstaterar även att *öppenhet* i den politiska beslutsprocessen är en förutsättning för såväl det politiska deltagandet som för möjligheten att utkräva ansvar av beslutsfattare för fattade beslut.

3.2 Normativ representationsteori

I normativ representationsteori utreds de normer som är knutna till politikerrollen. Det politiska handlandet i en demokrati grundar sig på etiska normer om vad som är gott och rätt (Sjölin 2005: 5).¹²

¹² Sjölin menar att det är mest givande att förstå politisk etik som en relation mellan värden och normer i förhållande till beteenden och institutioner (Sjölin 2005: 7, Williams 1985:3).

Den fundamentala legitimitetsgrunden för politikerrollen, såsom den stipuleras i den representativa demokratin, är uppgiften att *representera väljarna* (Lundquist 1991: 92-94, 102-103). Föga förvånande råder ingen teoretisk konsensus kring vad denna representationsfunktion innebär. Uppfattningen om vilka skyldigheter och vilket ansvar politikern har är avhängigt de skilda normativa kraven på politikerrollen som återfinns inom demokratiteorin (Sjölin 2005: 34).

Det obundna mandatet styrs exempelvis av individprincipen och säger att politikern bör vara en självständig individualist som konsekvent bör hävda allmänintresset. *Det bundna mandatet* lyder under väljarprincipen och förespråkar en väljarbunden folktribun som har väljarintresset som enda rättesnöre. *Partimandatet* stödjer sig på partiprincipen och anser att en representants lojalitet ytterst bör riktas mot partiets politiska mål (Sjölin 2005:52). Empirisk forskning visar emellertid att det i princip inte finns ett demokratiskt system där man kan finna en renodlad variant av de respektive doktrinerna som presenterats. Istället existerar de ofta parallellt med varandra i moderna demokratier (Holmberg & Esaiasson 1988: 49).

3.2.1 Representation

Pitkins förtjänstfulla definition av *representation* används flitigt i forskningen.

”Representing here means acting in the interest of the represented, in a manner responsive to them” (Pitkin 1967: 209).

För Pitkin innebär representation att representanter skall handla på ett i förhållande till väljarna *lyhört* sätt, i dessas intresse.¹³

Förhållandet mellan representant och väljare bör ses som en process av ömsesidig, ständigt pågående, växelverkan. Det kan beskrivas som två parallella rörelser; *uppifrån-och-ner* samt *nerifrån-och-upp*. Rörelsen *uppifrån-och-ner* sker när representanterna formulerar åtgärdsförslag och fattar beslut. De skapar med olika medel legitimitet för sin maktutövning. Rörelsen *nerifrån-och-upp* sker när väljarna ger sitt förtroende och mandat till representanten. Detta gör de genom att rösta men också genom att medverka i den löpande opinionsbildningen. Det som den folkvalde eventuellt kan utläsa ur väljarens valhandling skall inte ensam vara vägledande för hur representanten agerar i politiska beslut. Ett aktivt deltagande från medborgarna är därför önskvärt, som sträcker sig bortom själva valhandlingen¹⁴. Det pågår en ständig kamp om representationen, där olika rivaliserande intressegrupper försöker få representanter att representera även dem (Dahlstedt 2005: 32).

Pitkin förespråkar en process präglad av löpande ansvarsutkrävande från väljarnas sida och en kontinuerlig legitimering av besluten från representantens

¹³ I svensk forskning brukar begreppet *responsivness* översättas med *lyhördhet* (Esaiasson 2003: 49-51)

¹⁴ När responsivitet används som svensk översättning används det ofta dels som synonym till representation och dels med en syn på mandatet som bundet mellan väljare och valda, vilket avviker från Pitkins ursprungliga definition.

sida. Det centrala i resonemanget är att representanten har en skyldighet att löpande stå till svars för sitt handlande gentemot väljarna. Representanten är emellertid inte förlagd med ett normativt förbud mot att agera i strid mot väljarnas uttryckta *vilja*. Däremot finns ett normativt påbud som innebär en skyldighet att legitimera sitt handlande. Representanten måste med andra ord erbjuda väljarna en förklaring och ange skäl till det, i väljarnas tycke motstridiga, agerandet (Pitkin 1967: 209-210).

Kommunikationen mellan representant och väljare skall även inbegripa en diskussion om kommande frågor¹⁵. Den löpande dialogen möjliggör att representanten får större förståelse för väljarnas vilja och intressen vid olika tidpunkter över en hel mandatperiod. Att uppfatta väljarnas vilja och intresse är inte en enkel sak. Folkopinioner förändras och kan vara svårtolkade. Väljare kan ändra uppfattning i frågor så att valhandlingen inte längre kan sägas överensstämma med väljarnas vilja. Det åligger sammanfattningsvis representanten att fortlöpande försäkra sig om att denne har en adekvat uppfattning om vad som är väljarnas intresse och därefter agera utifrån detta.

Pitkin betonar att väljaren bör ha tillgång till all nödvändig information som behövs för att kunna avgöra om ett politiskt beslut legat i deras intresse. För väljaren utgör så dialogen ett underlag vid efterföljande val, då väljaren bör utvärdera om representanten i verkligheten agerat och kommer att agera i hans eller hennes intresse (Dahlstedt 2005: 23-29).

Avslutningsvis skall lyhörddheten och skyldigheten att stå till svars för det politiska handlandet, enligt Pitkin, motverka en utveckling där representationen omvandlas till ett styre med avsaknad av beaktande av de representerades intressen.

Med utgångspunkt i representationsförklaringen ovan identifierar vi nu *lyhörd representation* (representanten), *löpande ansvarsutkrävande* (väljaren) och *öppenhet* (*beslutsprocessen*) som tre centrala processvärden för förverkligandet av substansvärdet *politisk jämlikhet*.

3.2.2 Politiskt deltagande

Föga förvånande råder det delade demokratiteoretiska meningar om *hur* folket skall och *kan* styra i en representativ demokrati¹⁶. Vilka mänskliga handlingar som räknas in i det politiska deltagandet är avhängigt den normativa demokratimodell man är anhängare av (Teorell 2003: 324-325). Svaret kommer också att vara avhängigt hur man värderar olika sorters politiskt deltagande som redskap för folkstyre under politisk jämlikhet (Kumlin 2003: 83).

Den representativa demokratimodellen värnar värdet av politisk representation som en form av *indirekt* politiskt deltagande (Badersten 2006: 29).

¹⁵ Här uppenbarar sig ett deliberativt ideal.

¹⁶ Jfr klassisk demokratiteori som förespråkar att folket aktivt deltar i politiken med efterkrigstidens varningar om att folkligt deltagande var onödigt eller till och med skadligt (se Lewin 1970: 17-18, Birch 1988/2002).

Verba och Nie (1972) definierar exempelvis politiskt deltagande som ett försök att *indirekt* vinna politiskt inflytande. Deltagandet sker genom att försöka *påverka* beslutsfattarna som innehar det direkta ansvaret för politikens utformning.

”Politiskt deltagande avser de handlingar från enskilda medborgares sida som (...) syftar till att påverka de politiska beslutsfattarna, antingen genom att påverka valet av beslutsfattare eller genom att påverka de beslut som dessa fattar.” (Verba & Nie 1972: 2)

Definitionen ovan har nästan helt dominerat den empiriska deltagandeforskningen. Politiskt deltagande definieras enligt denna både som valdeltagande och som olika former av kollektivt eller individuellt deltagande vid som av valen¹⁷. Deltagardemokrater förfäktar, jämförelsevis, att deltagande istället bör ses som en form av *direkt beslutsfattande*¹⁸. Hävdar man att den deltagardemokratiska skolan ytterst bör förstås utifrån *direkt* deltagande i beslutsfattandet faller Verbas och Nies definition utanför den deltagardemokratiska ramen, eftersom den ser deltagandet som indirekt (Teorell 2003: 325-326)¹⁹.

Verba och Nies normativa utgångspunkt är att politiska beslutsfattare i förhållande till medborgarnas uppfattningar ständigt skall vara mottagliga och påverkbara. Detta förhållande kallar de *responsivitet*.

”Responsiveness is what democracy is supposed to be about, and more specifically, is what participation is supposed to increase. [...] The term responsiveness refers to a relationship between citizen and government, one in which the citizen articulates certain preferences and/or applies pressure on the government and the government in turn – if it is responsive – attempts to satisfy these preferences.” (Verba & Nie 1972:300)

Demokratin är *responsiv* när medborgaren förmedlar preferenser till, eller utövar påtryckningar på, de styrande och de styrande försöker att tillfredsställa dessa. De indirekta påverkansförsöken syftar till att medborgarna ges möjligheten att på systemnivå göra politiken mer *responsiv*. Genom att representanten får kännedom om väljarnas preferenser ökar helt enkelt möjligheten för den folkvalde att agera i medborgarens intresse. Då förverkligas den *politiska jämlikheten*. Vidare anser de att valhandlingen inte innehåller en tillräckligt detaljerad och tydlig information om vad medborgarna har för åsikter i konkreta sakfrågor.

¹⁷ Se exempelvis Parry m.fl. 1992:16, Adman 2004:19.

¹⁸ Se Nagel 1987:19, Barber 1984:151, Gould 1988:259.

¹⁹ Jfr Teorell som ser deltagande som påverkansförsök som ”härörande ur en annan tanketradition, mer närbesläktad med valdemokratin men samtidigt ett väsentligt tillägg till denna” (2003: 324).

Medborgarna bör därför ges andra kanaler, utöver valhandlingen, för att förmedla sina åsikter till representanterna (Verba & Nie 1972: 324-326)²⁰.

Politiskt deltagande, menar Verba och Nie, bidrar generellt till att öka åsiktsöverensstämmelsen mellan väljare och valda (Verba & Nie 1972: 333)²¹. På individnivå kan deltagande som påverkansförsök ses som ett sätt att stärka skyddet av medborgarnas intressen (Teorell 2003: 328, Verba & Nie 1972)²².

Till de tidigare tre processvärden som identifierats (3.2.1) – *lyhörd representation*, *löpande ansvarsutkrävande* och *öppenhet* – adderas nu *responsivitet* i förhållandet mellan medborgaren och den folkvalde.

3.3 Ansvarighet och transparens

Hittills har vi sett att det råder delade demokratiteoretiska meningar om det mesta. Enigheten om de styrandes ansvarighet inför folket är däremot något som löper som en röd tråd genom teorierna. När medborgare delegerar makt²³ till representanter innebär det dels att de har överlåtits (viss) politisk handlingsfrihet²⁴ och dels att det har skapats en (full) skyldighet för representanterna att inför medborgarna stå till svars för hur förtroendet hanteras. Representanternas ansvarsskyldighet inför väljarna är central i alla representativa demokratimodeller (Ahlbäck 2001: 289-291, Jfr Dahl 1989: 100).

I de klassiska demokratiteorierna utses valhandlingen till (primär) möjlighet till ansvarsutkrävande. Den politiska ledning som kan utsättas för politisk ansvarighet likställs med de valda representanterna. Detta innebär att det politiska inflytande som (icke-valda) tjänstemän i förvaltningen har, i moderna demokratiska system, förbigås i frågan om politisk ansvarighet och ansvarsutkrävande (Ahlbäck 2001: 290).

Öppenhet och transparens i den politiska beslutsprocessen är viktigt för medborgarna skall beredas möjlighet att hålla uppsikt över de valda representanternas förehavanden. Medborgare ska kunna försäkra sig om att de folkvalda faktiskt företräder folkets intressen och att de inte missbrukar sin position för egen vinning (Ahlbäck 2001: 290, Held 1997: 42).

Att begränsa möjligheterna till ansvarsutkrävande till att endast omfatta valhandlingen vid allmänna val är ett för snävt perspektiv, eftersom de styrandes

²⁰ Även Dahl poängterade valens begränsade kapacitet att ge uttryck för medborgarnas politiska uppfattningar i enskilda politiska frågor (Dahl 1956: 125).

²¹ Se Wohlgemuth 2006 för invändning mot denna generella slutsats.

²² Se Verba & Nie 1972 för svar på hur deltagande (genom *inkludering* och *consensus*) kan verka i riktning mot ökad överensstämmelse mellan väljare och valda.

²³ Makt i termer av beslutsbefogenheter (Ahlbäck 2001: 289).

²⁴ Handlingsfrihetens utsträckning är delvis avhängig vilket mandat man hävdar att politikern har utifrån sin politikerroll (se Sjölin 2005: 52).

ansvar inför medborgarna rymmer fler komponenter än så (Ahlbäck 2001: 291,
Jmf Pitkin 1967, Verba & Nie 1972)

3.4 Teoretiska utgångspunkter – en sammanfattning

Politisk jämlikhet i termer av lika tillgång till den demokratiska beslutsprocessen är en grundförutsättning för ett demokratiskt samhälle. Politisk jämlikhet bör därför innebära jämlik möjlighet till medverkan i politiska beslutsprocesser. Därtill bör den politiska jämlikheten i praktiken förstås som att alla personer som berörs av ett kollektivt beslut – inom gränserna för vad som är rimligt – måste få uttrycka sin åsikt och få denna åsikt hörd.

Det är den enskilde individen – och ingen annan – som kan bedöma vad som ligger i hans eller hennes intresse. Detta med avseende på såväl de förväntade resultaten innan beslutet tagits, som på de faktiska resultaten som följer av beslutet. Den enskilde individen kan delegera valet av metod till dem man anser vara mer kvalificerade men medborgaren kan inte avsäga sig sin rätt att bedöma om resultaten (avsedda och faktiska) legat i hans eller hennes intresse (3.1.3, 3.1.2, 3.1.3).

Representanterna har inför väljarna *ansvarsskyldighet* för (avsedda och faktiska) resultat av politiskt agerande. *Öppenhet* i den politiska beslutsprocessen är en förutsättning för såväl det politiska deltagandet som för ansvarsutkrävandet (3.3).

Förhållandet mellan representant och väljare skall präglas av *lyhörd representation* och *ansvarsutkrävande*. Representanten skall handla på ett i förhållande till väljarna lyhört sätt, i dessas intresse. Väljaren skall kunna bevaka att så faktiskt sker. Representanten skall inför väljaren löpande legitimera politiska beslut. Väljaren skall löpande utkräva ansvar. Ansvarsutkrävandet skall ske genom valdeltagande men också via olika former av kollektivt eller individuellt *indirekt politiskt deltagande* vid sidan av valen. Lyhördheten och skyldigheten att stå till svars för det politiska handlandet motverkar en utveckling där representationen omvandlas till ett styre med avsaknad av beaktande av de representerades intressen.

(3.2.1, 3.2.2).

Valhandlingen innehåller inte en tillräckligt detaljerad och tydlig information om vad medborgarna har för åsikter i konkreta sakfrågor (framför allt inte över tid). Medborgarna bör därför via andra kanaler, utöver valhandlingen, förmedla sina åsikter till representanterna. Kommunikationen representant och väljare emellan skall även inbegripa en diskussion om kommande frågor. Den löpande dialogen möjliggör att representanten får större förståelse för väljarnas vilja och intressen vid olika tidpunkter över en hel mandatperiod. Genom att representanten får kännedom om väljarnas preferenser ökar möjligheten för den folkvalde att agera i medborgarens intresse. Demokratin är *responsiv* när medborgaren förmedlar preferenser till, eller utövar påtryckningar på, de styrande och de styrande försöker att tillfredsställa dessa (3.2.1, 3.2.2).

Sammanfattningsvis identifierar vi nu *lyhörd representation, löpande ansvarsutkrävande, öppenhet* och *reponsivitet* som fyra centrala processvärden för förverkligandet av substansvärdet *politisk jämlikhet*.

4 Analys

I detta kapitel besvaras och resoneras kring de två huvudfrågeställningarna: bör lobbying regleras och i så fall hur? Ett första delmoment i den normativa analysen är begreppsanalysen (4.3). Innan denna företas förklaras i all korthet vad som avses med begrepp (4.1) och värden (4.2). Efter begreppsanalysen är vi ”rustade” för den normativa analysen i egentlig mening (4.4). De två huvudfrågorna besvaras (4.4.1, 4.4.2), genom det för den normativa analysen karaktäristiska ställningstagandet i frågorna och det understödjande rättfärdigandet (1.2). En presentation sker av en möjlig regleringsmodell, nämligen *offentlig kalenderprincipen*, vilket är tänkt att stärka analysens relevans (4.5).

4.1 Begrepp

Den normativa begreppsbildningen utmärks av att den har ett explicit värdegrundat innehåll. Begreppen refererar här till hur något bör vara och hur detta kan rättfärdigas – till *värden*²⁵. I regel avser man med *begrepp* det abstrakta innehållet i en språklig term. I fallet med begreppet demokrati avses följaktligen den innebörd man lägger i uttrycket demokrati, vilket skall hållas åtskilt från såväl ordet demokrati som de faktiska politiska system som man betecknar som demokratier. I begreppsanalysen bör en hög precision i definitionen av begrepp eftersträvas, eftersom det är en förutsättning för att resonemang ska uppnå hög intern giltighet. Begrepp har hög precision när de är entydiga och klara (Badersten 2006: 80-86)²⁶.

4.2 Värden

Demokrati, politiskt deltagande, ansvarsutkrävande och öppenhet är alla företeelser som när de tillskrivs negativa eller positiva egenskaper utgör *värden*. För den normative analytikern fyller *värden* samma funktion som verkligheten gör för en empirist. Utan värden kan denne inte bedriva någon vetenskap (Badersten

²⁵ Jfr med den empiriska forskningen där begreppen i regel refererar till åsikter om hur någonting är, hur det kan förklaras och förstås – till verkligheten (Badersten 2006: 80-81).

²⁶ Ett begrepp är entydigt när termen som tillämpas endast betyder en sak. Olika betydelser bör inte inordnas under samma term. Klarhet uppnås när termen tydligt kan diskriminera mellan olika objekt och företeelser (Badersten 2006: 86).

2006:21). Värden kan vara kopplade till mänsklig handling, till ett tillstånd eller ett specifikt förhållande²⁷. Demokrati som princip för det goda styrelseskicket är ett sådant exempel. Av intresse för statsvetenskapen är värdeomdömen av moralisk eller samhällsorienterad karaktär som har *intersubjektiv giltighet* (Badersten 2006: 23-24)²⁸. På grundval av ett värde kan vi exempelvis i analysen rättfärdiga eller fördöma en viss regleringsform. Ett värde kan också bilda utgångspunkt för ett svar på en ställd fråga om hur något *bör* vara och *hur* det kan *rättfärdigas*.

Med rättfärdiga menas i detta avseende att bedriva en rationell argumentation i värdefrågor som syftar till att acceptera eller förkasta en given värdeutsaga. Det intersubjektiva rättfärdigandet i värdefrågor kan sägas utgöra den normativa analysens motsvarighet till den empiriska forskningens vetenskapliga förklaring. Medan denna har sin utgångspunkt i en föreställning om verkligheten har den normativa förklaringen sin utgångspunkt i ett *värde*. Rättfärdigandet kan sägas bilda en slutledning i värdefrågor enligt samma princip som en förklaring bildar en slutledning i verklighetsfrågor (Badersten 2006: 136).

4.3 Begreppsanalys

De processvärden som för analysens syfte har hämtats från ovan redovisade demokratiteorier är *lyhörd representation*, *löpande ansvarsutkrävande*, *öppenhet* och *responsivitet*. Dessa har identifierats som de processvärden som den demokratiska processen behöver för att förverkliga substansvärdet *politisk jämlikhet*. I nästa steg preciseras och rättfärdigas vad dessa begrepp bör innebära.

Politisk jämlikhet: I ett politiskt samfund behövs gemensamma och bindande beslut. För att nå fram till kollektivt bindande beslut behövs en politisk process. Det är den enskilde individen – och ingen annan – som kan bedöma vad som ligger i hans eller hennes intresse. Alla personer som berörs av ett kollektivt beslut bör därför få uttrycka sin åsikt och få sin åsikt hörd. *Politisk jämlikhet* i termer av lika tillgång till den demokratiska beslutsprocessen är därför önskvärd. Politisk jämlikhet bör därför innebära jämlik möjlighet till medverkan i politiska beslutsprocesser. Eftersom de moderna politiska systemens storskalighet sätter gränser för demokratin, bör den politiska jämlikheten i praktiken förstås som att alla personer som berörs av ett kollektivt beslut – inom gränserna för vad som är rimligt – måste få uttrycka sin åsikt och få sin åsikt hörd (3.1.2, 3.1.1).

²⁷ Värden som talar om för oss vad som är bra/dåligt, gott/ont, eller bättre/sämre kan vara av estetiska, sinnliga, moraliska, politiska eller religiösa slag (Badersten 2006: 187).

²⁸ Värdeomdömen med intersubjektiv giltighet är främst sådana av moralisk eller samhällsorienterad karaktär, vars innebörd inte är godtycklig och kan ge mening åt någon annan än det värderande subjektet själv. Denna giltighet är förutsättning för att värdeomdömen ska kunna utgöra föremål för vetenskaplig analys (Badersten 2006: 23-24).

Lyhörd representation: Det är önskvärt att folket styr i en demokrati, eftersom den enskilde individen är den som kan bäst bedöma vad som ligger i hans eller hennes intresse. Det representativa demokratiidealet preciserar värdet av demokrati genom att knyta det till värdet av *representation*. Folkstyre bör ske genom att folk ges möjlighet att utse representanter som företräder deras intresse, i de politiska församlingarna. De moderna politiska systemens storskalighet innebär att ett representativt styrelseskick med medborgerligt *indirekt politiskt deltagande* är önskvärt. En politisk representant bör handla på ett i förhållande till väljarna lyhört sätt, i väljarnas intresse. Folkstyret bör förverkligas genom fria återkommande allmänna val men också genom att representanten visar en löpande lyhördhet inför väljarens preferenser mellan två val. En lyhörd representation är önskvärd eftersom den ökar representantens kunskap om väljarnas preferenser. Detta är önskvärt eftersom det ökar möjligheten för den folkvalde att agera i medborgarens intresse, vilket befrämjar värdet av *responsivitet* och *politisk jämlikhet* (3.2.1).

Löpande ansvarsutkrävande: Väljaren har genom sin valhandling delegerat makt till representanten och därmed skapat en ansvarsskyldighet inför väljarna. Representanterna har inför väljarna *ansvarsskyldighet* för (avsedda och faktiska) resultat av politiskt agerande. *Ansvarsutkrävande* bör därför innebära att väljaren ställer representanten till svars för beslut som denne har fattat eller för beslut som kan komma att fattas. Eftersom valhandlingen inte innehåller en tillräckligt detaljerad och tydlig information om vad medborgarna har för åsikter i konkreta sakfrågor, bör ansvarsutkrävandet vara löpande. Representanten skall löpande legitimera politiska beslut. Ansvarsutkrävandet skall ske genom valdeltagande men också via olika former av kollektivt eller individuellt *indirekt politiskt deltagande* vid sidan av valen (3.3).

Öppenhet: För såväl det politiska deltagandet som för ansvarsutkrävandet är öppenheten en förutsättning. Öppenhet är önskvärd eftersom den främjar förverkligandet av *politisk jämlikhet* i termer av lika tillgång till och medverkan i den demokratiska beslutsprocessen (3.3).

Responsivitet: En politisk representant bör handla på ett i förhållande till väljarna lyhört sätt, i väljarnas intresse. Det är önskvärt att representanten får kännedom om väljarnas preferenser eftersom det ökar möjligheten för den folkvalde att agera i medborgarens intresse. Demokratin är *responsiv* när medborgaren förmedlar preferenser till, eller utövar påtryckningar på, de styrande och de styrande försöker att tillfredsställa dessa (3.2.2).

Lyhörd representation, löpande ansvarsutkrävande och öppenhet är önskvärt eftersom det bidrar till att göra politiken mer *responsiv*. Förverkligandet av dessa processvärden är önskvärt eftersom detta i sin tur leder till att förverkliga *politisk jämlikhet*.

4.4 Normativ analys i egentlig mening

I det följande kommer argumentationen kring rättfärdigandet av en reglering av lobbying att utgå från en värdering av dess konsekvenser för demokratins process- och substansvärden. För att besvara huvudfrågorna i denna studie om lobbying *bör* regleras och i så fall *hur* utreds i ett första steg om en reglering kan rättfärdigas. I nästa steg klargörs vilka subjekten *bör* vara i ett regleringsförhållande.

4.4.1 Kan en reglering av lobbying rättfärdigas?

Frågan om lobbying *bör* regleras utgör huvudfrågan i föreliggande studie. Det vi här utreder för att besvara frågan kan formuleras i termer av om en reglering av lobbying kan *rättfärdigas*.

Den normativa riktlinjen för analysen är att *politisk jämlikhet* i det svenska politiska systemet förverkligas genom att den politiska beslutsprocessen präglas av *lyhörd representation*, *löpande ansvarsutkrävande*, *öppenhet* och *responsivitet*. *Öppenhet* i den politiska beslutsprocessen är en förutsättning för såväl det politiska deltagandet, som för medborgares möjlighet att utkräva ansvar av beslutsfattare.

Det normativa led som utgör riktlinjen är att en reglering är önskvärd om den främjar förverkligandet av våra processvärden; *lyhörd representation*, *löpande ansvarsutkrävande*, *öppenhet* och *responsivitet*, eftersom de underbygger substansvärdet *politisk jämlikhet*.

I frågeställningen döljer sig även den, kanhända underförstådda, normativa frågan om huruvida särintressens påverkan över politiska beslutsprocesser i sig är något gott eller ont. Låt oss varken lämna denna fråga oberörd eller fastna vid den. Vi börjar i denna ände, för att sedan systematiskt närma oss vår huvudfråga.

Det är rimligt att anta att lobbyisters allt större inflytande över den demokratiska beslutsprocessen riskerar att medföra att medborgare ges relativt mindre inflytande över kollektiva beslut som berör dem själva. Det kan även leda till att den folkvalde i större utsträckning prioriterar särintressen, framför väljarnas intressen. Eftersom den folkvaldes uppgift i den representativa demokratin är att, på uppdrag av väljaren, representera hans eller hennes intresse vore detta inte önskvärt.

Skälet som anförs *mot* en reglering är att ökad transparens och ansvarsutkrävande riskerar att leda till minskad effektivitet i beslutsfattandet. Ett kärnargument för regleringsskeptiker är att särintressens inflytande över beslutsprocessen är önskvärd, eftersom den innebär att representanten förses med information som leder till effektiva/re beslut. Effektivitet kan då syfta på att beslut fattats snabbt med goda resultat, i folkets intresse. Besluten är goda i bemärkelsen att de gynnar exempelvis en samhällsviktig industri, näring, utbildningssektor eller sjukvård. Följden blir att medborgarna gynnas i form av arbetstillfällen, stabil samhällsekonomi, adekvat utbildning och sjukvård.

Man kan även argumentera för att frågan om lobbying är något gott eller ont bör avgöras från fall till fall. Skulle lobbying leda till att den folkvalde fattar beslut i strid med väljarnas intresse, kan påverkan betraktas som något ont. Skulle inflytandet däremot bidra eller leda till förverkligandet av folkets intressen kan vi bedöma förekomsten av den som god.

Anser vi emellertid att politisk jämlikhet är ett värde som bör överordnas effektivitetsvärdet kan vi argumentera för att en reglering är önskvärd, *även om* den inverkar negativt på effektiviteten. En värdehierarki tar då form där värdet av *effektivitet* underordnas värdet av politisk jämlikhet.

Ett utförligare resonemang som gör frågan rättvisa ligger utanför ramen för vad som är möjligt att undersöka i denna studie. Istället, när vi nu går vidare, tar vi med oss utgångspunkten att önskvärheten av organiserade särintressens inflytande över den politiska beslutsprocessen är avhängig vilka konsekvenser denna får för förverkligandet av våra värden.

Vi återgår till huvudfrågan formulerad som om en reglering av lobbying är önskvärd. Befrämjar en reglering – i bemärkelsen transparens i och redovisning av representantens interaktion med lobbyister (se avsnitt 1.5) – värdet av *lyhörd representation, löpande ansvarsutkrävande, öppenhet* och *responsivitet* som kan underbygga och stödja förverkligandet av *politisk jämlikhet*?

Representation, såsom vi här förstår den, innebär att representanter skall handla på ett i förhållande till väljarna lyhört sätt, i deras intresse. Det åligger representanten att fortlöpande försäkra sig om att han eller hon har en adekvat uppfattning om vad som är väljarnas intresse och därefter agera utifrån detta (3.2.1, 3.2.2).

En reglering är önskvärd eftersom transparensen motverkar en utveckling där representationen omvandlas till ett styre med avsaknad av beaktande av de representerades intressen.

Den folkvaldes mandat är enligt utgångspunkterna för analysen vare sig bundet eller obundet. Representanten är inte förlagd med normativt förbud mot att agera i strid mot väljarnas uttryckta *vilja*, så länge den inte agerar i strid mot väljarens *intressen*.²⁹ Däremot har representanten en skyldighet att löpande legitimera sitt agerande i beslutsprocesser. Representanten måste med andra ord erbjuda väljarna en förklaring och ange skäl för det, i väljarnas tycke, motstridiga agerandet. Utifrån informationen och förklaringen är det sedan upp till väljaren att värdera om representanten agerat i väljarens intresse eller inte. Medborgaren kan inte avsäga sig sin rätt att bedöma om resultaten (avsedda och faktiska) legat i hans eller hennes intresse (3.2.1, 3.2.2).

Såsom vi här i studien förstår den, innebär ansvarsutkrävandet att väljaren löpande skall utkräva ansvar för beslut som representanten har fattat eller för beslut som denne avser fatta (3.3). Medborgarens förhållande till den politiska beslutsprocessen skall präglas av *upplyst förståelse, effektivt deltagande* och *kontroll över agendan* (3.1.3). För att värna dessa demokratiska principer förutsätter ansvarsutkrävandet *öppenhet* och *insyn* i den politiska

beslutsprocessen. En reglering som ger väljarna insyn i de politiska beslutsprocesserna och över interaktionen mellan folkvalda och lobbyister är därmed önskvärd eftersom öppenheten befrämjar förverkligandet av väljarnas möjlighet till *löpande ansvarsutkrävande* i den demokratiska processen. Utan kunskap och information om interaktionen kring frågorna på dagordningen står väljaren sämre rustad att utkräva ansvar och avgöra representationsfrågan.

För denna växelverkan dem emellan – av legitimerande och ansvarsutkrävande – är transparens med avseende på interaktionen mellan folkvalda och särintressen önskvärt av tre skäl.

För det första bidrar transparens till att maximera väljarens möjlighet att bedöma om representanten agerat i väljarens intresse i genomförda beslut. Det ger även väljaren chansen att övervaka att representanten främjar hans eller hennes intresse i en pågående beslutsprocess. För det andra ger transparens väljaren möjlighet att identifiera när det är relevant för väljaren att uttrycka sina åsikter och preferenser. Detta är viktigt eftersom det är den enskilde individen – och ingen annan – som kan bedöma vad som ligger i hans eller hennes intresse. Slutligen främjar regleringen medborgarnas *kontroll över agendan*. Detta är önskvärt eftersom väljarna skall ha möjlighet att bestämma vilka frågor som ska föras upp på den politiska dagordningen (3.1.3, 3.2.1, 3.2.2).

Öppenhet i den politiska beslutsprocessen är en förutsättning för såväl det politiska deltagandet som för möjligheten att utkräva ansvar av beslutsfattare för fattade beslut. I samtliga fall medför transparensen genom regleringen att väljaren får kännedom om när det är aktuellt och relevant att förmedla sina preferenser till representanten. Öppenheten och insynen kan förstärka denna växelverkan mellan löpande *ansvarsutkrävande* och *lyhörd representation*. Den kan också vitalisera *responsiviteten* i förhållandet mellan de representanterna och medborgarna.

En reglering kan även skapa förutsättningar för medborgarna att, i förhållande till de organiserade särintressena, på lite jämlikare förutsättningar delta i kampen om att få sina intressen representerade. En reglering kan i detta avseende vara önskvärd eftersom den leder till att främja politisk jämlikhet.

Svaret på om reglering kan rättfärdigas blir därmed jakande. En reglering av lobbying kan rättfärdigas eftersom transparens i de folkvaldas interaktion med organiserade särintressen främjar förverkligandet av *lyhörd representation*, *löpande ansvarsutkrävande*, *öppenhet* och *responsivitet*.

4.4.2 Vilken form bör regleringen anta?

Vi har argumenterat för att en reglering är önskvärd eftersom dess effekter främjar *lyhörd representation*, *löpande ansvarsutkrävande*, *öppenhet* och *responsivitet*, vilka är viktiga för förverkligandet av *politisk jämlikhet*.

Nu återstår att besvara frågan om *hur* lobbying bör regleras. *Det normativa led* som utgör riktlinjen är att en regleringsform är önskvärd som främjar förverkligandet av våra processvärden; *lyhörd representation*, *löpande*

ansvarsutkrävande, öppenhet och responsivitet, eftersom de ger stöd åt och underbygger den *politiska jämlikheten*.

Vi ställer frågan i termer av hur en önskvärd kontroll över interaktionen mellan folkvalda och lobbyister bör utformas, i bemärkelsen att övervaka (inte att inskränka)³⁰.

Den normativa representativa demokratiteori vi bekantat oss med gör gällande att ansvarighetens subjekt i den representativa demokratins politiska beslutsprocesser ytterst är två; *representanten* och *väljaren*³¹. Av detta följer rimligtvis att den part som bör *övervaka* skall utgöras av subjektet som har ansvarsutkrävanderätt – *väljaren*. Den som i sin tur skall *övervakas* är subjektet som bär ansvarsskyldighet för de politiska besluten – *representanten*. Redovisningsskyldigheten bör således ankomma på riksdagsledamoten (och inte lobbyisten), eftersom den folkvalde är den som inför medborgaren bär ansvaret för de politiska beslut som fattas³².

Hur ser reglering ut idag, där den förekommer? Regleringsmodellerna i exempelvis USA och i EU-parlamentet i Bryssel innebär i korthet att branschorganisationer har officiellt registrerade lobbyister som arbetar med att uppbygga politiska kontaktnät i påverkanssyfte (Jönsson m.fl. 2000). Med andra ord innebär regleringen i huvudsak att det är möjligt att få kännedom om vilka branschorganisationer som har aktiva representanter i påverkansarbetet mot den folkvalda församlingen och eventuellt om dessas pågående och avslutade uppdrag³³.

Dessa regleringsformer innebär i själva verket att man utser lobbyisten till ansvarigt subjekt i regleringen. Man kan säga att ansvaret för transparens flyttas över till de olika branschorganisationerna och till de enskilda lobbyisterna.

För väljaren medför denna reglering en mycket liten (om ens någon) chans till faktisk information om interaktionen mellan enskilda representanter och lobbyister. Det är rimligt att anta att en modell av det slaget inte skulle få väsentliga effekter för analysens värden.

För representanten som blir föremål för påverkansförsök innebär lobbyistens, låt oss kalla det, uppdragstransparens en möjlighet att enklare identifiera de intressen lobbyisten företräder. Vem avsändaren är kan få bäring på hur politikern värderar informationen som ges, vilket förvisso är positivt³⁴.

Samtidigt innebär ett sådant system i praktiken att en slags gräddfil till de folkvalda skapas för organiserade särintressen. Lobbyisternas fysiska närvaro i de folkvalda församlingarna institutionaliseras, vilket rimligtvis får effekten att

³⁰ Se Dahl för en diskussion om varför det politiska systemets stabilitet gynnas av att låta intensiva opinioner och intressen komma till uttryck i den politiska processen snarare än att undertrycka dem (1989: 318).

³¹ Jfr Ahlbäck 2001: 292

³² Sammanhang där det föreligger ett ansvarighetsförhållande mellan t ex. individ-företag är då medborgaren i egenskap av konsument utkräver ansvar för ett visst agerande.

³³ Detta syftar snarare till att lösa problemet med effekterna av ojämlig resurskapacitet särintresseorganisationerna emellan.

³⁴ Man kan i och för sig ställa sig frågan varför ledamöter vid något tillfälle skulle sakna anledning att tro att personer som uppväktar dem *inte* företräder ett intresse och fråga vilket det intresset är.

lobbyisternas tillgång till de folkvalda blir avsevärt mycket större än väljarnas tillgång till dem. Ett regleringssystem som detta löper risken att ytterligare accentuera lobbyings negativa effekter för politisk jämlikhet.

Regleringsförespråkare som tar ställning för inrättandet av lobbyistlegitimationer skjuter därför bredvid målet, när de anför demokratiförstärkande skäl för en sådan

Det ligger nära till hands att anta att omfattningen och den institutionaliserade graden av lobbying som dessa lobbyistcenterade regleringsmodeller medger – och skapar – motverkar förverkligandet av *lyhörd representation, löpande ansvarsutkrävande, öppenhet och responsivitet*. Utrymmet för interaktion mellan väljaren och representanten riskerar att inskränkas och den politiska jämlikheten påverkas, när medborgarnas tillgång till beslutsprocessen inskränks.

Låt oss istället ta vid där vi avslutade resonemanget som landade i att väljaren och representanten bör utgöra ansvarssubjekten att förhålla sig till, i en regleringsmodell som värnar analysens värden. Hur skulle en önskvärd alternativ regleringsmodell kunna se ut – med positiva effekter för främjandet av *lyhörd representation, löpande ansvarsutkrävande, öppenhet, responsivitet och politisk jämlikhet*?

En modell där riksdagsledamoten utses till ansvarigt subjekt och – förenklat uttryckt – är den som regleras?

En tänkbar modell bör presenteras för en representativ demokrati som den svenska, med en väsentlig grad av indirekt politiskt deltagande.

Modellens relevans bör även mätas och förstås mot bakgrund av fynden i Möllers studie (2009). Låt oss rekapitulera några väsentligheter. Nio av tio riksdagsledamöter uppgav att de ansåg att kontakter med lobbyister gav dem ett bättre beslutsunderlag. En majoritet av dem menade att riksdagsledamöter i allmänhet är möjliga att manipulera, medan de själva inte är det. Endast tre av tio tillfrågade var oroade över att lobbying skulle innebära något slags hot mot demokratin. Närmare hälften av ledamöterna kunde tänka sig en lagstiftning som reglerar lobbyisters ansvar att öppet redovisa sina uppdrag. Inte fler än var fjärde ställde sig positiv till att ledamöterna själva borde redovisa sina kontakter.

Oavsett hur vi värderar representativiteten i svaren för riksdagen över tid är det rimligt att dra åtminstone fyra slutsatser ur svaren: (1) Lobbyister har betydande inflytande över de politiska beslutsprocesserna, (2) Ledamöter anser i regel att deras ledamotskollegor är lätta att manipulera, medan de själva inte är det, (3) En klar majoritet av ledamöterna anser inte att lobbying är ett hot mot demokratin, (4) En klar majoritet av ledamöterna stödjer inte en regleringsmodell som innebär att de själva borde redovisa sina kontakter.

Förenklat kan vi tolka genomsnittsvaret som; ”Jag lyssnar på och använder mig i stor utsträckning av den information lobbyister förser mig med men jag anser mig inte vara enkel att manipulera. Det är däremot mina ledamotskollegor. Jag betraktar inte lobbying som ett hot mot demokratin och jag har själv inte lust att redovisa mina kontakter med lobbyisterna. Det får lobbyisterna göra, om så måste ske”.

Svaren i Möllers studie ger oss skäl att tro att det inte är hos den genomsnittlige ledamoten som en reglering kommer att födas, där den demokratiska ansvarsskyldigheten står i förgrunden.

4.5 Offentlig kalenderprincipen

Regleringsmodellen som här föreslås har som utgångspunkt att en reglering är önskvärd, som innebär att väljaren bereds möjlighet att få insyn i interaktionen mellan riksdagsledamöter och lobbyister³⁵. Modellen syftar därför till att skapa ett system för redovisning och transparens i interaktionsprocessen mellan de folkvalda och lobbyisterna. Redovisningsskyldigheten ankommer på riksdagsledamoten, eftersom denne (och inte lobbyisten) inför medborgaren bär ansvaret för de politiska besluten.

Benämningen *offentlig kalenderprincipen* avslöjar att det som föreslås är att representanten åläggs att diarieföra möten med lobbyister, studiebesök, studieresor och dylikt som han eller hon företagit, eller har för avsikt att företa, i kontakt med lobbyister³⁶. Dokumentationen skall utgöra en offentlig handling.

Redovisningen sker förslagsvis genom att medborgare via riksdagens webbplats får tillgång till riksdagsledamöternas offentliga kalender digitalt. Detta är en institutionell förändring som inte borde kräva omfattande kommunikativa resurser.

Regleringsmodellen har givetvis sina begränsningar och fångar svårligen upp samtal, hastiga möten i korridoren eller privata umgängen. Leder emellertid redovisningsprincipen till ökad öppenhet, mer lyhörd representation, ökat löpande ansvarsutkrävande och ökad *responsivitet* i det politiska systemet, får den anses vara önskvärd. Skyldigheten att redovisa sina kontakter kan leda även till att den folkvalde reflekterar över sina beslutsunderlag och blir mer medveten om hur mottaglig för påverkan han eller hon i själva verket är. Interaktionsmönster kan synliggöras som kan stämma till eftertanke.

Vid en första anblick kan modellen förefalla orealistisk och praktiskt ogenomförbar. Väger vi däremot i resonemanget in informationsteknologins utveckling borde emellertid en försiktig optimism växa fram. Vi ser även att allt fler politiker använder sig av interaktiva sociala medier för att kommunicera med väljarna. Utvecklingen med personval stärker ytterligare fokus på den enskilde representantens aktiviteter och åsikter.

³⁵ Själva förekomsten av, eller substansen i, interaktionen mellan lobbyist och folkvald värderas inte i modellen.

³⁶ Jfr med skyldigheten att diarieföra kontakter med utomstående i myndighetsutövning.

4.6 Slutsats

Lobbying bör regleras eftersom transparens i de folkvaldas interaktion med organiserade särintressen främjar förverkligandet av (processvärdena) *lyhörd representation, löpande ansvarsutkrävande, öppenhet och responsivitet*. Dessa värden underbygger och ger stöd åt (substansvärdet) *politisk jämlikhet* i det svenska politiska systemet.

Lobbying bör regleras genom att riksdagsledamoten åläggs en offentlig redovisningsskyldighet. Denna ankommer på riksdagsledamoten, eftersom han eller hon (och inte lobbyisten) inför medborgaren bär ansvaret för de politiska besluten. Den offentliga e-kalendermodell som föreslås är önskvärd som regleringsform eftersom den främjar förverkligandet av (processvärdena) *lyhörd representation, löpande ansvarsutkrävande, öppenhet och responsivitet* och ger stöd åt förverkligandet av (substansvärdet) *politisk jämlikhet*.

5 Slutord

En representativ demokrati förutsätter åsiktsrepresentativitet och åsiktsöverenstämmelse. Vi har i avsnitt 2.1 sett att partiernas oförmåga att representera medborgarnas intressen verkar vara rekordlåg samtidigt som följsamhet efter partilinjerna rekordhög. Istället för att finna modeller för att inskränka lobbying bör kanske former istället hittas för att vitalisera *responsiviteten* i det politiska systemet. Detta görs antagligen inte bäst genom krävande deltagardemokratiska modeller, utan genom att tillföra enkla verktyg för ökat indirekt politiskt deltagande. Den offentliga kalenderprincipen skulle i detta avseende kunna dra sitt strå till stacken. Idealiskt vore att även tjänstemän i partikanslierna och övrig offentlig förvaltning skulle lyda under samma redovisningsplikt, eftersom dessa också är föremål för påverkan och spelar en viktig roll i beslutsfattandet.

Att lämna lobbying oreglerat är förmodligen inte heller ett alternativ. De organiserade särintressenas påverkan av politiskt beslutfattande i Sverige ökar och diversifieras. Remissförfarandet från korporatismens epok behöver ersättas av andra institutioner – regleringar – för att representationen ska behålla sin legitimitet inför allmänheten.

Det måste finnas ett annat, mera ändamålsenligt, legitimt och demokratiskt godtagbart sätt – än dagens icke-reglering – att behandla organiserade särintressen i den politiska beslutsprocessen.

Förekomsten av lobbying mot folkvalda är inte något negativt i sig. Utöver att vara föga önskvärd vore det också illusoriskt att försöka förbjuda lobbying, den andra extremen.

Vart bör då blicken riktas, när rop hörs på en (förvisso önskvärd) reglering? Denna normativa undersökning lämnar ett klart besked: varje diskussion om reglering som förs måste av nödvändighet – ur ett demokratiskt perspektiv – utgå ifrån att den folkvalde är ansvarig (inför väljaren) för påtryckningar som kan ha inflytande över den politiska beslutsprocessen. Den folkvalde kan inte skjuta över – eller friskriva sig – beslutsfattandets ansvarsskyldighet, som följer av att vara medborgarens representant.

En parallell kan dras till den aktuella debatten om de icke-statliga partibidragen. I den har det aldrig varit fråga om att det skulle vara givarna som skulle beläggas med en redovisningsplikt av sina bidrag. Här – för influtna medel, kanske från samma organiserade särintressen som idkar lobbying – utses de politiska partierna till ansvariga subjekt. Varför skulle det föreligga ett annat ansvarsförhållande – givarna, men inte mottagarna – för redovisning av information som flyter in i politiken genom lobbying?

Den offentliga debatten kring reglering av såväl partibidrag som lobbying visar måhända på avsaknad av politisk konsensus kring transparensens värde och funktion i vårt politiska system. Det kan förefalla paradoxalt givet vår unika

offentlighetsprincip. Också med tanke på denna princip borde det stämma till eftertanke att, som Möller finner, sju av tio ledamöter motsätter sig att själva tvingas redovisa sina kontakter med lobbyister. Insyn är tydligen något som de folkvalda bör ha. Däremot inte väljarna.

Denna uppsats har föreslagit en, för all del mycket enkel, regleringsmodell i uppkopplingens tidevarv: öppna e-kalendrar. Det kan säkert finnas andra modeller. Det viktiga är att berörda organ i riksdagen – kanske riksdagsstyrelsen, kanske partierna själva – antar regler för lobbying som ålägger ledamöterna ett redovisningsansvar gentemot väljarna. Det hjälper men räcker inte att en uppförandekod antagits av PR-byråernas största branschorganisation PRECIS (som för övrigt endast omfattar en del av dem som kan sägas ägna sig åt lobbying enligt den i uppsatsen föreslagna demokratiskt relevanta, funktionella definitionen av lobbying).

Kanske är det i slutändan en bekant gengångare som spökar bakom oförmågan och oviljan att axla sitt ansvar som moraliskt subjekt avseende lobbying, nämligen underskott i demokratiskt ansvarsutkrävande – inklusive i förståelsen av vad ansvarsutkrävande bör innebära. Svenska politiker och partier måste helt enkelt inse och förmås att ta ansvar för sin roll i organiserade särintressens inflytande över den politiska beslutsprocessen. Låt oss börja där. Det är demokratiskt rimligast.

6 Referenser

- Adman, Per, 2004. *Arbetslöshet, arbetsplatsdemokrati och politiskt deltagande*, Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- Ahlbäck, Shirin, 2001. ”Varför behövs granskarna?”, i *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*, Bo Rothstein (red), 3 rev. uppl., Stockholm: SNS Förlag.
- Almond, Gabriel A., 1950. *The American People and Foreign Policy*, New York: Harcourt Brace.
- Amnå, Erik, 2003. ”Deltagardemokratin – en önskvärd, nödvändig – men möjlig?”, i Gilljam, Mikael och Hermansson, Jörgen (red), *Demokratins mekanismer*, Malmö: Liber.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod - att studera det önskvärda*, Lund: Studentlitteratur.
- Barber, Benjamin, 1984. *Strong Democracy. Participatory Politics for a New Age*, Berkeley: University of California Press.
- Beitz, C. R., 1989. *Political Equality*, Princeton: Princeton University Press.
- Birch, Anthony H, 1988/2002. *Concepts and Theories of Modern Democracy*, London: Routledge.
- Dahl, Robert A. 1956. *A Preface to Democratic Theory*, Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A., 1989. *Democracy and its Critics*, New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. 2002 *Demokratin och dess antagonister*, Stockholm: Ordfront
- Dahlstedt, Magnus, 2005. ”Närvara(nde) i sin frånvaro – reflektioner kring Hanna Pitkins representationsbegrepp”, i *Tidskrift för politisk filosofi*, nr. 1.
- Dahlstedt, Magnus, 2009. ”Aktiveringens politik: demokrati och medborgarskap för ett nytt millenium”, Malmö: Liber.

- Esaiasson, Peter, 2003. "Vad menas med folkviljas förverkligande?", i *Demokratins mekanismer*, Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red), Malmö: Liber.
- Gamble, John K. Jr. & John K. Gamble, 1987. *Introduction to Political Science*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Gilljam, Mikael & Jodal, Ola 2006. "Kommunala demokratiseringsåtgärder – vägen till en mer vital demokrati?", i Esaiasson, Peter och Westholm, Anders (red) *Deltagandets mekanismer – Det politiska deltagandet orsaker och konsekvenser*, Malmö: Liber.
- Gilljam, Mikael, 2003. "Deltagardemokrati med förhinder", i *Demokratins mekanismer* Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red), Malmö: Liber.
- Gould, Carol, 1988. *Rethinking Democracy. Freedom and Social Cooperation in Politics, Economy and Society*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David, 1987/1995. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, Göteborg: Daidalos.
- Hermansson, Jörgen m.fl., 1999. *Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell.*, i SOU 1999:121, Demokratiutredningen, forskarvolym VIII, Justitiedepartementet, Stockholm: Fritzes.
- Holmberg, Sören & Peter Esaiasson, 1988. *De folkvalda. En bok om riksdagsledamöterna och den representativa demokratin i Sverige*, Stockholm: Bonniers.
- Joseph, Lawrence B., 1981. "Democratic Revisionism Revisited", *American Journal of Political Science*, vol. 25, nr. 1.
- Jönsson, Christer & Sven Tägil & Gunnar Törnqvist, 2000. *Organizing European Space*, London: Sage.
- Karlsson, Martin, 2011. "Kan medborgardialoger stärka den representativa demokratin?", i Hel Hellberg et. al (red.) *Perspektiv på offentlig verksamhet i utveckling - Tolv kapitel om demokrati, styrning och effektivitet*, Örebro: Örebro universitet.
- Kumlin, Staffan, 2003. "Finns det någon ansvarig?", i *Demokratins mekanismer*, Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red), Malmö: Liber.
- Lewin, Leif, 1970. *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori*, Stockholm: Almqvist & Wiksell.

- Lewin, Leif, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*, Stockholm: Norstedts.
- Lindblom, Charles E., 1982. "Another State of Mind", *The American Political Science Review*, vol. 76, nr. 1.
- Lindblom, Charles E & Edward J. Woodhouse, 1993. *The Policy Making Process*, 3 uppl., New Jersey: Prentice-Hall.
- Lippman, Walter, 1922. *Public Opinion*, Project Gutenberg.
- Lukes, Steve, 1974. *Power: a radical view*, London: MacMillan.
- Lundquist, Lennart, 1991. *Förvaltning och demokrati*, Stockholm: Norstedts.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*, Lund: Studentlitteratur.
- Montin, Stig, 1998. *Lokala demokratiexperiment – exempel och analyser*, i SOU 1998:155, Stockholm: Fritzes.
- Motion 2005/06:K289, Reglerad lobbyism i riksdagen, Lars Lindblad (m)
- Motion 2007/08:K317, Ackreditering av lobbyister, Lars-Arne Staxäng (m)
- Motion 2007/08:K340, Lobbyverksamhet, Allan Widman (fp)
- Motion 2009/10:K364, Karantän för ministrar, Agneta Berliner och Carl B. Hamilton (fp)
- Möller, Tommy, 2009. *Lobbyism i den svenska riksdagen*, Precis, <http://www.precis.se/pdf/lobbyism%20i%20riksdagen.pdf>.
- Nagel, Jack, 1987. *Participation*, New Jersey: Prentice-Hall.
- Nationalencyklopedin, 2005, "reglera", <http://www.ne.se.ludwig.lub.lu.se/kort/reglera>, Nationalencyklopedin, hämtad 2012-05-13.
- Naurin, Daniel, 2001. *Den demokratiska lobbyisten*, Umeå: Boréa Förlag.
- Naurin, Elin, 2003. "Mandatmodellen – Om löften och förhoppningar bland partier och väljare", i *Demokratins mekanismer*, Gilljam, Mikael och Hermansson (red), Stockholm: Liber.

- Nilsson, Tom, 2005. *Till vilken nytta? Om det lokala politiska deltagandet karaktär, komplexitet och konsekvenser*, Lund Political Studies 139, Lund: Department of Political Study.
- Parry, Geraint & George Moyser & Niel Day, 1992. *Political participation and democracy in Britain*, Cambridge: Cambridge University Press [ref. Parry m.fl. 1992].
- Petersson, Olof – Anders Westholm – Göran Holmberg, 1989. *Medborgarnas makt. Maktutredningen*. Stockholm: Carlssons.
- Petersson, Olof m.fl., 1998. *Demokrati och medborgarskap. Demokratirådets rapport 1998*, Stockholm: SNS Förlag [ref. Peterson m.fl. 1998b].
- Phillips, Anne. 1999. *Which equalities matter?*, Oxford: Polity Press.
- Pitkin, Hanna, 1967. *The concept of political representation*, Berkeley: University of California Press.
- Schumpeter, Joseph, 1942/1992, *Capitalism, Socialism & Democracy*, London: Routledge.
- Sjölin, Mats, 2005. *Politisk etik*, Studentlitteratur.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige. Maktutredningens huvudrapport*. Justitiedepartementet, Stockholm: Fritzes.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens slutrapport, Justitiedepartementet, Stockholm: Fritzes.
- Stenelo, Lars-Göran, 1999. "Samråd och tystnad i förhandlingsdemokratin", i *Globaliseringen*, Erik Amnå (red), Demokratiutredningens forskarvolym IX, SOU 1999:83, Stockholm: Fritzes.
- Strömbäck, Jesper, 2010. *Lobbyismens problem och möjligheter - perspektiv från både lobbyar och har blivit lobbade*, PRECIS.
- Teorell, Jan, 2003. "Demokrati och deltagande. Tre ideal i teorin och praktiken", i *Demokratins mekanismer*, Mikael Gilljam & Jörgen Hermansson (red), Malmö: Liber.
- Verba, Sidney & Norman Nie, 1972. *Participation in America – Political Democracy and Social Equality*, New York: Harper & Row Publishers.
- Verba, Sidney, 2003. "Would the Dream of Political Equality Turn out to Be a

Nightmare?” www.apsanet.org. 1(4).

Wohlgemuth, Daniel, 2006. *Den responsiva demokratin? Effekter av medborgarnas delaktighet i den lokala demokratin*, Uppsala: Uppsala universitet.