



DET ÖPPNA SAMHÄLLET BLINDA FLÄCK

– lobbyismen och behovet av ett
transparensregister i Sverige

Innehållsförteckning

Inledning	3
1. Bakgrund	4
1.1. En demokrati i förändring	4
1.2. Lobbyismens uttryck och inverkan	6
1.3. Framväxten av PR-branschen	7
1.4. Svängdörrar mellan politik och näringsliv	8
1.5. En oreglerad sektor i Sverige	9
2. Transparensregister som en möjlig väg framåt	11
2.1. Trender och utveckling av transparensregister globalt	11
2.2. Generella för- och motargument	12
2.3. Erfarenheter av transparensregister i andra länder	13
2.3.1. USA	13
2.3.2. Storbritannien	14
2.3.3. EU	14
2.3.4. Irland	16
2.4. Utvecklingen i de nordiska länderna	17
2.5. Avgörande frågor för utformningen av ett transparensregister	18
2.5.1. Att synliggöra eller reglera lobbyismen	18
2.5.2. Att definiera politisk påverkan i form av aktivitet och aktörer	18
2.5.3. PR-byråer och dess uppdragsgivare	19
2.5.4. Grad av frivillighet	20
2.5.5. Krav kring uppdatering, information och tillgänglighet	20
2.5.6. Att anpassa systemet utifrån specifika förutsättningar	20
2.5.7. Motverka dold lobbyism	20
2.6. Hur ansvaret för registret kan utformas	21
3. Policyförslag för ett svenskt transparensregister	22
3.1. Övergripande principer	22
3.1.1. Registret som ett offentligt ansvar	22
3.1.2. En bred definition av aktörer och aktiviteter	23
3.1.3. Vikten av att inkludera PR- och advokatbyråer	23
3.2. Praktisk utformning och efterlevnad	24
3.2.1. Upprätta en ny myndighet med tillsynsansvar	24
3.2.2. Spara direkta påverkanskontakter i sammanfattande form	24
3.2.3. Skapa ett användarvänligt, uppdaterat och tillgängligt register	25
3.3. Undantag	25
3.4. Ytterligare motivering och överväganden	26
Slutsats	27
Källförteckning	29

Om författaren: **Rikard Allvin** har lång erfarenhet av att arbeta med frågor kopplade till lobbyism och politisk påverkan, främst som tidigare sakkunnig för Miljöpartiet i EU-parlamentet. Han har en masterexamen i Globala Studier från Göteborgs Universitet och arbetar som fristående utredare.

Grafisk form: Petra Handin/Poppi Design

Rapporten är finansierad av IOGT-NTO.



Inledning

”Hur är det egentligen med de lejda opinionsbildarna, de som ena dagen säljer sina tjänster till ett företag, andra dagen till ett politiskt parti? Vad är egentligen lobbying? Hur ser den ut, hur fungerar den? Blir beslutsfattare manipulerade och förda bakom ljuset? Det är viktiga frågor i en demokrati.”

Göran Persson (S), f.d. statsminister

Den tidigare svenska statsministern Göran Persson (S) ska ha fällt orden i samband med en socialdemokratisk kongress år 1997. Perssons funderingar kring lobbyismen som företeelse var knappast ny, utan har kontinuerligt återkommit i såväl den svenska som europeiska samhällsdebatten. Frågeställningen är lika central idag, inte minst då Persson själv efter avslutad politisk gärning tog steget över till ”den andra sidan” och började arbeta som lobbyist för PR-byrån JKL.

Idag är lobbyismen, eller det politiska påverkansarbetet, betydligt mer utbrett än för 20 år sedan då Persson fällde sitt citat. Detta märks inte bara i en ökad mängd riktad kommunikation mellan beslutsfattare och intresseorganisationer, utan också genom framväxten av en helt ny industri för politisk påverkan, de så kallade PR-byråerna, specialiserade på ”public affairs”. Men medan lobbyismen framhålls som ett centralt inslag i demokratin av såväl beslutsfattare, forskare som lobbyisterna själva möts verksamheten fortsatt av stor misstänksamhet från allmänheten och sociala rörelser. Blotta tanken att kommersiella särintressen kan köpa sig särskild tillgång till de folkvalda och därigenom få ett oproportionerligt stort inflytande på den demokratiska processen torde få håret att resa sig på även de mest luttrade demokratikämpar.

Denna misstänksamhet har utnyttat i en närmast explosiv utveckling av lagstiftningsinitiativ i Europa syftandes till att reglera lobbyismen och öka transparensen i offentligt beslutsfattande. Oftast är det en skandal som verkar som den utlösande faktorn. Även i Sverige, där sektorn närmast är helt oreglerad, har denna typ av skandaler föranlett diskussioner om behovet av lagstiftning. I regel diskuteras frågan några varv för att sedan snabbt glömmas bort igen, och återaktualiseras inte förrän i samband med nästa skandal.

Detta förhållandevis lättvindiga sätt att hantera frågan om politiskt påverkansarbete förefaller rimma illa med ett land som Sverige, där transparens och den enskilda medborgarens möjlighet till ansvarsutkrävande återkommande anges som en av de främsta styrkorna med vår demokrati. Att beslutsfattandet från riksdag, regering och myndigheter motiveras av en oberoende ansats att göra gott, snarare än att tillfredsställa vissa särintressen, är avgörande för allmänhetens tilltro till demokratins institutioner. När beslutsfattandet, och dess konsekvenser, i högre grad sker i en process dold för väljarna och utom deras kontroll för ansvarsutkrävande finns ett grundläggande demokratiskt problem.

I en situation där den politiska jämställdheten minskat, och medborgarna därigenom inte ges likvärdiga möjligheter till inflytande, blir frågan om vem, eller vilka intressen, som kan köpa sig inflytande än mer central. Vad sker med förtroendet för politiken och demokratins funktionssätt när gränslinjerna mellan folkvald och PR-lobbyist blir alltmer otydlig? Där det politiska inflytandet är kapitalbaserat och där lagstiftare och det privata näringslivet sammanblandas till den grad att skiljelinjerna mellan den ekonomiska och den politiska makten suddas ut?

I ett flertal europeiska länder har transparensregister blivit en väg framåt i syfte att åskådliggöra lobbyismen. Men att utforma ett register är lättare sagt än gjort. Vem och vilka kontakter ska innefattas? Hur ska de som bryter mot reglerna hanteras? Och vad är egentligen att räkna som lobbying?

Den här rapporten diskuterar de bakomliggande skälen för att införa ett transparensregister i Sverige, de svårigheter som lär uppkomma och hur dessa hanterats i andra länder, samt presenterar slutligen ett förslag på utgångspunkter för utformningen av ett transparensregister i Sverige.

1 Allern, Sigurd (2011) – ”PR, Politics and Democracy”



1. Bakgrund

1.1. En demokrati i förändring

”Vi tror nämligen att 2000-talets styrelseskick kommer att ställa stora krav på medborgare och politiker eftersom de i allt högre grad konfronteras med välplanerade opinionsbildningskampanjer och andra påverkansförsök. Beslutsfattare som aldrig hinner tänka själva får svårt att värja sig mot professionella påtryckare, särskilt om politikerna saknar ideologisk ryggrad som vägledning i viktiga beslutssituationer. Och vänder samtidigt medborgarna politiken ryggen kan lobbyismen bli ett allvarligt demokratiskt problem.”²

Demokratiutredningen, 1999

Citatet är hämtat från den förra demokratiutredningen, överlämnad till regeringen i februari år 2000. I den idag mer än 20 år gamla utredningen målas ett flertal utmaningar upp för svensk demokrati. En av de centrala utmaningarna berör lobbyismen, eller det politiska påverkansarbetet, som utredningen befarar kan få ökad betydelse i en mer informellt organiserad demokrati. Slutsatsen drogs i en tid då engagemanget inom folkrörelserna sakta avtagit, valdeltagandet sjunkit och de politiska partierna tappat medlemmar.

I viss grad har verkligheten gett utredarna rätt. Det råder ingen tvekan om att svensk demokrati har förändrats. Under efterkrigstiden präglades beslutsfattandet av en form av korporatism där stora politiska överenskommelser ofta fattades gemensamt med näringsliv, fackföreningar och andra sociala rörelser. Staten kompromissade i samspel med dessa organisationer fram en gemensam ståndpunkt, vilket innebar att organisationslivet utgjorde en direkt länk mellan

² Hermansson et al. (1999) – ”Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell” Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999:121, s. 256

medborgare och beslutsfattare.³ Idag har dock formerna för påverkan förändrats. Mycket av den direkta påverkan sker numera i form av korrespondens, möten och informationsutbyte gentemot makthavare under betydligt mindre institutionaliserade former – former som skapat helt andra förutsättningar för och betydelse av lobbyism i syfte att påverka politiska beslut.⁴

Dessa informella kontakter mellan organiserade intressen och beslutsfattare har ökat i omfattning, mycket som ett resultat av att politiken i sig blivit mer komplex, men också för att politiken i större grad anpassat sig till det rådande medielandskapet.⁵ Detta har inte bara ökat betydelsen av politisk kommunikation, utan också inneburit en markant ökning både av tillgång och efterfrågan på personer som i huvudsak arbetar med politisk idéutveckling och kommunikation. Särskilt har resursstarka aktörer på ett mer systematiskt sätt kunnat utnyttja utvecklingen för att söka inflytande i politiken.⁶

Denna utveckling, i kombination med de förändrade formerna för påverkan, har banat väg för en explosionsartad tillväxt och betydelse för den så kallade PR-branschen. Professionaliseringen av de politiska partierna har också medfört att medlemmarnas möjligheter att delta i idéutvecklingen minskat. När partierna riktat allt större fokus på den pågående debatten i media, snarare än i samhället i stort, finns också en risk för att partierna i högre grad tappar kontakten med väljarna. I stället ökar risken, som 2014 års demokratiutredning påtalade, för att *”...partierna blir mer mottagliga för det påverkansarbete som olika intresseorganisationer och PR-byråer bedriver genom medierna”*.⁷

Dessa förändringar sker i en tid då demokratin står inför minst lika stora utmaningar som för 20 år sedan. Sociala medier har skapat nya plattformar för desinformation och falska nyheter.⁸ De politiska partierna har fortsatt att tappa medlemmar, även om läget stabiliserats. Valdeltagandet har förvisso gått upp, men förtroendet för politiker är fortsatt lågt. Enligt SOM-undersökningen år 2019, som alltså genomförts innan coronapandemin, anser endast 34 % av befolkningen att de har stort eller ganska stort förtroendet för landets politiker – en betydligt lägre siffra än åren 2010-2014 då förtroendet för svenska politiker var som störst.⁹ Samtidigt har klyftan mellan de som deltar och inte deltar i demokratin ökat. Den formella kanalen för påverkan, remissväsendet, är primärt tillgänglig för etablerade och resursstarka organisationer, där den senare kategorin stärkt sin ställning under de senaste åren.¹⁰

Det demokratiska samhället står också inför ytterligare utmaningar och påfrestningar i form av klimatkrisen och relaterade kriser i dess spår. Vissa av dessa annalkande förändringar kan få både direkt och indirekt påverkan på demokratin.¹¹ Både det Klimatpolitiska rådet¹², satta att granska den svenska klimatpolitiken, samt en studie från Uppsala Universitet¹³ har exempelvis pekat ut Sveriges klimatarbete som klart undermåligt. För att nå sina klimatåtaganden behöver Sverige således inom kort introducera ny och långtgående klimatlagstiftning, en process som är förknippad med signifikant ökad mängd lobbying¹⁴, särskilt då sådana lagstiftningsinitiativ generellt möts av kraftiga motåtgärder från de aktörer som kan stå som förlorare – exempelvis aktörer inom fossilindustrin.¹⁵

Även inom folkhälsoområdet finns liknande tendenser, där stora kommersiella aktörer är särskilt aktiva. Lagstiftningsinitiativ på EU-nivå, exempelvis rörande livsmedelsmärkning,

3 Lundberg, Erik (2012) – "En försumbar arena? – Organisationerna och remissväsendet 1964-2009, s. 30

4 Allern, Sigurd och Pollack, Ester (2018) – "Svängdörrarnas förlovade land – Lobbyismens betydelse för klassamhällets eliter", s. 10

5 Wästberg, Olle et al. (2016) – "SOU: 2016:5 – "Låt fler forma framtiden, Del A"

6 Lundberg (2012), s. 34

7 Wästberg et al (2016), s. 190

8 Se ex. Colliver, Pomerantsev, Appelbaum och Birdwell (2018) – "Smearing Sweden – International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election"

9 Martinsson, Johan och Andersson, Ulrika (red) – "Svenska Trender 1996-2019",

10 Wästberg et al (2016), s. 343-344

11 Wästberg et al. (2016), s. 97

12 Klimatpolitiska rådet (2020) – "2020 – Klimatpolitiska rådets rapport"

13 Anderson, Kevin et al. (2020) – "A factor of two: how the mitigation plans of 'climate progressive' nations fall far short of Paris-compliant pathways"

14 Brulle, Robert (2018) – "The climate lobby: a sectoral analysis of lobbying spending on climate change in the USA, 2000 to 2016"

15 Tienhaara, Kyla (2017) – "Regulatory chill in a warming world: the threat to climate policy posed by Investor-State Dispute Settlement"

tobaks kontroll och alkohol, föregås normalt av både omfattande och, i vissa fall, etiskt diskutabla påverkanskampanjer¹⁶, vilket resulterat i omfattande policypåverkan.¹⁷ Även i Sverige finns stora utmaningar på folkhälsoområdet – under år 2019 backade Sverige sex placeringar i den årliga rapporten från Tobacco Control Scale, som jämför europeiska länders arbete kring tobaks kontroll. I frågan om att begränsa tobaksindustrins inflytande på policy fick Sverige exempelvis inga poäng alls.¹⁸

1.2. Lobbyismens uttryck och inverkan

Trots att lobbyism är ett begrepp som använts frekvent av såväl beslutsfattare, forskare och organisationer från civilsamhället finns det ingen konsensus kring ordets faktiska betydelse eller vilken typ av aktivitet som utgör ”lobbying”.¹⁹ Begreppet, som anses ha en negativ klang, har i många sammanhang även ersatts med mer positivt klingande ”politiskt påverkansarbete”. I vissa fall är det vem som ägnar sig åt aktiviteten, snarare än aktivitetens form i sig, som fått utgöra definitionen.

Att just särskilja olika aktörer som ägnar sig åt politiskt påverkansarbete är komplicerat. Statsvetaren Erik Lundberg har gjort en definition utifrån deltagandet i svenskt remissväsende, och funnit fem olika kategorier:

- Intresseorganisationer (ex. Svenskt Näringsliv, Jägareförbundet och LO)
- Gamla sociala rörelser baserade på medlemmar (ex. IOGT-NTO)
- Nya sociala rörelser baserade på sympatisörer (ex. Greenpeace)
- Gemenskaps- och rekreationsorganisationer (ex. Svenska Kyrkan)
- Serviceorganisationer (ex. Röda Korset och RFSU)²⁰

Demokratiutredningen (1997–2000) definierade lobbying som *”icke-institutionaliserade direkt-kontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande”*.²¹ Genom att endast definiera själva aktiviteten valde utredningen medvetet att inte göra någon skillnad mellan utövare, utan menade att alla organisationer, vare sig det rör sig om intresseorganisationer, sociala rörelser eller storföretag, kunde ägna sig åt lobbyism. Det var aktivitetens natur som skulle vara avgörande.

Lobbyism, i denna bemärkelse, ses av många nutida forskare som en central komponent i den moderna demokratin. Företag, civilsamhällesorganisationer och medborgargrupper kan förse demokratiska beslutsfattare med viktig information och upplysa om problem som behöver åtgärdas.²² Vissa går så långt som att hävda att lobbyismen är av direkt avgörande betydelse för att en representativ regering skall bli framgångsrik.²³ Även OECD ser lobbyismen som ett faktum i offentligt beslutsfattande och med potential att förse beslutsfattare med värdefull information.²⁴

Lobbying behöver inte nödvändigtvis handla om att få något att hända, utan lika centralt är att undvika förändringar²⁵, eller, som i vissa fall, få föreslagna förändringar att få så liten effekt som möjligt. En vanlig föreställning är att lobbyisten kontaktar en meningsmotståndare och får denne att ändra sig, men lika vanligt, om inte vanligare, är att lobbyisten kontaktar en meningsfrände och förser denne med argument, färdigskrivna debattinlägg och annat material.²⁶

16 Corporate Europe Observatory (2010) – ”A red light for consumer information: The food industry’s €1-billion campaign to block health warnings on food”

17 Costa, Héla, Gilmore, Anna B och Peeters, Silvy et al (2014) – ”Quantifying the influence of the tobacco industry on EU governance: automated content analysis of the EU Tobacco Products Directive”

18 Joossems, Luk, Feliu, Ariadna och Fernandez, Esteve (2020) – ”The tobacco control scale 2019 in Europe

19 Ferguson, Gerry (2018) – ”Global Corruption – ”Law, Theory & Practice”, 3rd edition, s. 892

20 Lundberg (2012), s. 39-41

21 Hermansson et al. (1999), s. 17

22 Feeney, Sharon och Hogan, John (2017) – ”Transparency! Transparency?: Comparing the New Lobbying Laws in Ireland and the UK”

23 Holman, Craig och Luneburg, William (2012) – ”Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform”, s. 78

24 OECD (2014) – ”Lobbyists, governments and public trust – Volume 3: Lessons learned from implementing the OECD principles on transparency and integrity in lobbying: Highlight”

25 Allern och Pollack (2017)

26 Allern och Pollack (2017)

Trots att de flesta aktörer betraktar lobbyismen som en viktig del av den moderna demokratin råder det ingen tvekan om att den kan skapa problem för demokratins funktionssätt.²⁷ En central aspekt att beakta är att förmågan och incitamentet för att bedriva politiskt påverkansarbete inte är identiskt mellan olika intressen. För stora kommersiella intressen kan lobbyingen i flera fall vara avgörande för företagets verksamhet och därigenom närmast att betrakta som en investering. För idéburna organisationer som miljögrupper eller fackföreningar blir lobbyingen snarare en utgift som måste hanteras²⁸ i syfte att balansera påverkansarbete från andra aktörer.

Det råder också ett tydligt asymmetriskt förhållande mellan olika intressen när det gäller vilka ekonomiska förutsättningar som finns för att bedriva lobbying. Stora kommersiella aktörer har här helt andra ekonomiska resurser till sitt förfogande i jämförelse med småföretag eller organisationer från civilsamhället. Därav varierar de olika aktörernas förutsättningar att sätta sig in i och påverka lagstiftning, särskilt i ett tidigt skede i lagstiftningsprocessen. En forskningsstudie som utvärderat lobbyismen kring American Clean Energy and Security Act (Waxman-Markley Bill), en klimatlag som syftade till att införa ett utsläppshandelssystem i USA, fann att den omfattande lobbyingen från företaget som förväntade sig förluster som ett resultat av lagstiftningen minskade sannolikheten för att lagen skulle antas med 13 %.²⁹

Även 2014 års demokratiutredning varnar för hur skillnaden i resurser kan leda till att det politiska påverkansarbetet får en negativ inverkan på den politiska jämlikheten. Utredningen poängterar också att det finns skäl att vara vaksam på en utveckling där *"...politik- och idéutvecklingen i större utsträckning sker på arenor där enskilda individer inte har möjlighet att fritt delta eller bli representerade. En sådan utveckling skulle kunna innebära att den enskilde får sämre möjligheter till delaktighet, inflytande och insyn i politiken. Det kan också innebära att förutsättningarna för väljarna att utkräva ansvar av de folkvalda försämras"*.³⁰

1.3. Framväxten av PR-branschen

Formerna för lobbyismen har förändrats i samband med att PR-byråer specialiserade på kommunikation och påverkan i samhällsfrågor, så kallad "public affairs", växt fram som ett nytt affärsområde.³¹ Även om få konsulter inom public affairs skulle benämnas sig som lobbyister, får lobbyism ses som ett av dess verksamhetsområden.³² De genomgripande förändringarna av den svenska demokratin under de senaste trettio åren har skapat förutsättningar för framväxten av denna PR-industri.³³ Med denna menas de PR-byråer som i organiserad form ägnar sig åt både direkta (lobbying) och indirekta (opinionsbildning) former av politisk påverkan på uppdrag av andra intressen, som står för betalningen. Redan demokratiutredningen (1997-2000) påtalade de så kallade "lobbyingfirmornas" allt viktigare roll i det politiska livet.³⁴

Grunden för PR-byråernas verksamhet på det politiska området är att agera rådgivare och sälja kunskap om hur politiska beslut kan formis och påverkas, inte minst då *"...gränslandet mellan politik och företagande blir viktigare och viktigare och parterna måste veta hur de ska kommunicera i känsliga situationer"*, som Peje Emilsson, grundare till Sveriges första PR-byrå Kreab, formulerade saken i en intervju i tidningen Resumé.³⁵ Inte sällan är PR-byråns anställda lobbyister även de som sköter det faktiska påverkansarbetet, där de, som i många fall själva tidigare aktiva inom politiken, kan utnyttja gamla vänskaper och kontaktnät. Uppdragsgivarna består i regel av företag och branschorganisationer, men även andra former av intresseorganisationer hör numera till de potentiella uppdragsgivarna.³⁶

27 OECD (2014)

28 Intervju med Ester Pollack i Dagens opinion (2018) – "Forskaren som utser Sverige till "världsledande i svängdörrslobbyism"

29 Meng, Kyle och Rode, Ashwin. (2019). The social cost of lobbying over climate policy"

30 Wästberg et al. s. 41

31 Allern och Pollack (2017)

32 Strömbäck, Jesper (2011) – "Lobbyismens problem och möjligheter – Perspektiv från dem som både lobbyar och har blivit lobbyade", s. 8

33 Tyllström, Anna (2013) – "Legitimacy for sale – Constructing a market for PR-consultancy"

34 Hermansson et al. (1999)

35 Resumé (2019) – "Efter tio år – Peje Emilsson och Kreab köper ut nätverket"

36 Allern, Sigurd och Pollack, Ester (2014) – "Revolving doors and democratic challenges"

Den svenska marknaden för PR-byråer har expanderat kraftigt och idag är den svenska "lobbyingbranschen" lika stor som de andra nordiska länderna tillsammans.³⁷ Då "produkten" som byråerna erbjuder handlar om att påverka politiska beslut utgörs huvuddelen av den personal firmorna rekryterar av tidigare politiker och politiska tjänstemän. Under de senaste decennierna har dessa ökat kraftigt i Sverige.³⁸

Framväxten av denna nya "politiska elit" är således tätt sammankopplad med politikens generella professionalisering. För vinstdrivande aktörer finns starka incitament för att följa och påverka politiska beslut, varav denna yrkesgrupp blivit attraktiv både för PR-byråer men också för företag och branschorganisationer.³⁹ Att en sådan yrkesgrupp existerar på en "öppen marknad", redo att rekryteras för de uppdragsgivare som har råd, stärker också betydelsen av finansiella muskler för de som framgångsrikt vill påverka politiken.⁴⁰

1.4. Svängdörrar mellan politik och näringsliv

En företeelse som är starkt förknippad med politikens förändrade villkor är den så kallade svängdörren (revolving door), där politiker, beslutsfattare och politiska tjänstemän rör sig mellan befattningar inom det offentliga och den privata lobbysektorn. Detta är inte minst aktuellt med tanke på den närmast explosionsartade tillväxten av PR-byråer och så kallade "public affairs"-organisationer. Fenomenet är kontroversiellt så till vida att det väcker högst rimliga frågor om intressekonflikter, möjligheten att missbruka information, nätverk och tidigare positioner.⁴¹ Om tidigare offentliga tjänstemän blir lobbyister, kan de utnyttja sina kontaktnät på ett otillbörligt sätt och ge sina nya uppdragsgivare skraddarsydd tillgång till maktinnehavare. Problematiken gäller även omvänt i fall där tidigare lobbyister tillträder tjänster inom offentlig sektor, där lagstiftning och policyutveckling riskerar att "kapas" av främst kommersiella intressen.⁴²

Svängdörrsproblematiken pekas därigenom ofta ut som ett hot både mot lobbyisternas integritet och allmänhetens förtroende för politiker och maktinnehavare. Det är dock inte bara övergången mellan kommersiella PR-byråer och politiken som berörs, utan också andra karriärvägar är relevanta, där tidigare beslutsfattare kan ta ny anställning hos stora företag eller olika typer av intresseorganisationer.⁴³ Att döma av nordiska jämförelser tycks fenomenet vara särskilt utbrett i Sverige.⁴⁴

Generellt kan de politiker och maktinnehavare som börjar arbeta som PR-konsulter delas in i två huvudkategorier: dels den grupp som haft mer externt synliga politiska uppdrag i form av statsråd eller riksdagsledamöter, och dels en grupp som i större utsträckning består av politiska tjänstemän, såsom sakkunniga, rådgivare och pressekreterare, som generellt agerat rådgivare till den första kategorin men haft en betydligt mindre offentlig roll.⁴⁵

Båda dessa grupper är förhållandevis välrepresenterade på svenska PR-byråer. Enligt en kartläggning av nättidningen Altinget (maj 2020) är idag drygt 50 tidigare ministrar, partiledare, statssekreterare, riksdagsledamöter, kommunalråd, regionråd och EU-parlamentariker verksamma på PR-byråer. Även ett tjugotal tidigare politiska tjänstemän på regeringskansliet, samt ytterligare ca 25 tidigare högt uppsatta politiska tjänstemän inom riksdag och riksdagspartierna arbetar hos PR-byråerna.⁴⁶ Exakt hur tidningen gjort sin kartläggning framgår inte. En studie baserad på uppgifter från 2014 visade att 224 tidigare svenska politiker vid den tidpunkten arbetade som konsulter i PR-byråer som erbjöd lobbyrådgivning.⁴⁷

37 Anna Tyllström i intervju, Altinget (2020) – "Myller av ex-politiker på PR-byråerna"

38 Svallfors, Stefan, Garsten, Christina och Rothstein, Bo (2015) – "Makt utan mandat – De policyprofessionella i svensk politik"

39 Selling, Niels och Svallfors, Stefan (2019) – "The lure of power: Career paths and considerations among policy professionals in Sweden", s. 18-20

40 Ibid

41 OECD (2015) – "Transparency and integrity in lobbying",

42 Ferguson (2018), s. 935

43 Allern och Pollack (2018)

44 Se ex. Blach-Ørsten, Willig och Hemming Pedersen (2017) – "PR, Lobbyism and Democracy – Mapping the revolving door in Denmark from 1981 to 2015"

45 Allern och Pollack (2018)

46 Altinget (2020)

47 Allern och Pollack (2018)

Även tidningen Aftonbladet har tidigare granskat omfattningen, där 37 % av de som lämnade rikspolitiken uppgavs ha blivit anställda som lobbyister.⁴⁸ Liknande trender syns även i andra länder – en australiensisk studie fann att mer än en tredjedel av de personer som fanns registrerade som lobbyister i landets transparensregister tidigare arbetat för regeringen. Ett flertal av dessa hade börjat arbeta i sektorer som var direkt kopplade till deras tidigare anställningar.⁴⁹

En fullständigt kartläggning sträcker sig utöver den här rapportens syfte, men företeelsen tycks utbredd bland alla partier som verkat inom regeringskansliet, även om Socialdemokraterna, Moderaterna och Liberalerna är starkt överrepresenterade. Bland några av de uppmärksammade övergångarna återfinns Filippa Reinfeldt (M), som efter att ha drivit igenom ett flertal stora reformer som landstingsråd i Stockholms Län började arbeta som lobbyist på vårdföretaget Aleris⁵⁰, tidigare statsministern Göran Persson (S), som efter att upprepade gånger kritiserat PR-byråernas påverkan på politiken anställdes som rådgivare åt konsultbolaget JKL⁵¹, och miljöpartiets tidigare skolpolitiska talesperson Mikaela Valtersson, som efter att å Miljöpartiets vägnar ha motarbetat förslag för reglering av friskolor⁵² blev vice vd på Kunskapsskolan och sedermera ordförande för Friskolornas riksförbund, i vilken roll hon kritiserade sitt tidigare partis kongressbeslut att stoppa vinstdrivande företag inom vård, skola och omsorg.⁵³ Det är dock inte enbart politiker som går igenom ”svängdörren”. Anna Stellingner, generaldirektör på myndigheten Kommerskollegium, lämnade sin tjänst för att bli chef för internationella och EU-frågor på Svenskt Näringsliv.⁵⁴ Övergången var kontroversiell så till vida att Stellingner varit chef för den myndighet som satts att å regeringens vägnar granska ett omdebatterade handelsavtal (CETA) som starkt förespråkades av Svenskt Näringsliv.

Ett flertal av de politiker och tjänstemän som tar klivet över till PR-byråer och intresseorganisationer kan också rekryteras tillbaka till politiken, vilket gör det svårt att kartlägga hur utbredd svängdörrsproblematiken är,⁵⁵ men också vilka intressen de aktuella personerna primärt anser sig företräda (partiet och dess medlemmar eller tidigare uppdragsgivare).

1.5. En oreglerad sektor i Sverige

Som ett svar på upplevda problem med lobbyismen har en rad länder, framför allt under de senaste tio åren, infört nya former av lagstiftning och andra typer av åtgärder i syfte att minimera lobbyismens potentiella skadeverkningar.⁵⁶ Transparensregister har under de senaste fem åren bland annat införts i både Irland och Frankrike, medan arbetet för att ta fram ett register pågår även i länder som Finland och i Tyskland (mer omfattande än dagens frivilliga system).⁵⁷

I Sverige har dock lobbyismen fram tills nyligen varit helt oreglerad. Frågan om reglering aktualiserades i 2014 års demokratiutredning, som dock inte fann att lobbyingen, i form av informella kontakter mellan beslutsfattare och intresseorganisationer, utgjorde någon direkt utmaning för demokratin. Därav förespråkade inte utredningen någon reglering som skulle förändra *”...förutsättningarna för intresseorganisationernas kontakter med beslutsfattare, t.ex. en registrering av lobbyister. Denna typ av reglering är svår att utforma på ett ändamålsenligt sätt som inte medför negativa effekter för demokratin”*.⁵⁸

48 Aftonbladet (2013) – ”Var tredje byter sida”

49 Robertson, Narelle M, Sacks, Gary och Miller, Peter G (2019) – ”The revolving door between government and the alcohol, food and gambling industries in Australia”

50 Dagens Media (2014) – ”Starka reaktioner på Filippa Reinfeldts nya jobb som vårdlobbyist: ”Bottenlöst dåligt”

51 JKL (2007) – Pressmeddelande – Former Swedish Prime Minister, Göran Persson, joins JKL”

52 Se ex. Svenska Dagbladet (2006) – ”Friskolor knäckfråga för mp”

53 Friskolornas Riksförbund (2013) – ”Oroväckande Mp-beslut för elever i fristående skolor”

54 Realtid (2019) – ”Anna Stellingner får toppjobb på Svenskt Näringsliv”

55 Allern och Pollack (2018)

56 Chari, Raj, Hogan, John, Murphy, Gary och Crepez, Michele (2019) – ”Regulating Lobbying: A Global Comparison, 2nd Edition”

57 Politico (2020) – ”Germany to introduce lobbying register for MPs”

58 SOU 2016:5 (2016) – ”Låt fler forma framtiden”, s. 41-42

Under år 2018 antog riksdagen en proposition⁵⁹ där en ämnesspecifik karenstid på tolv månader i vissa fall införs för statsråd och statssekreterare som exempelvis börjar arbeta inom näringslivet. Regeringen motiverade sitt förslag utifrån att restriktionerna syftade till att skydda staten och enskilda, ”...för det fall statsstatsrådet eller statssekreteraren förvärvat sådana kunskaper eller information i sitt uppdrag som gör att det genom annan framtida sysselsättning kan finnas en risk för ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller för att allmänhetens förtroende för staten skadas”.⁶⁰

Regeringen har här identifierat inte mindre än tre separata potentiella problem med ”svängdörrar”: ekonomisk skada för staten, otillbörlig fördel för någon enskild eller, och kanske mest relevant, att allmänhetens förtroende för staten skadas. Därmed kontrasterar den nuvarande regeringens syn mot 2014 års demokratiutredning. Det är dock värt att påpeka att denna utredning byggde sin rekommendation om att ej reglera det politiska påverkansarbetet på en förhållandevis begränsad syn på vad lobbyism är och i vilken omfattning den genomförs. Inte minst hävdade utredningen att ”politisk påverkan sker dessutom främst genom opinionsbildning och kontakter med nyhetsmedier”.⁶¹ Även om det ligger utanför fokuset för denna rapport är det värt att poängtera att detta för utredningen till synes avgörande grundantagande är anmärkningsvärt svagt underbyggt i själva utredningen, vilket kan ha lett fram till att slutsatserna kring regleringen av politisk påverkan togs på något tvivelaktiga grunder.

SAMMANFATTNING AV KAPITLET

- Svensk politik har professionaliserats. De informella kontakterna mellan organiserade intressen och beslutsfattare har ökat i omfattning, och det förändrade medielandskapet har ökat betydelsen av politisk kommunikation. Samtidigt har möjligheten för de politiska partiernas medlemmar att delta i idéutvecklingen minskat.
- Konsensus saknas kring vad som är att definiera som lobbyism, eller huruvida det primärt är något önskvärt eller ett problem. Aktörer med starka ekonomiska muskler har större möjligheter att på ett effektivt sätt påverka politiken, både via offentliga mer informella kanaler.
- Den svenska marknaden för PR-byråer har expanderat kraftigt och idag är den svenska ”lobbyingbranschen” lika stor som de andra nordiska länderna tillsammans.
- Svängdörrarna mellan politik och näringsliv har ökat.
- Transparensregister har upprättats i ett flertal länder, där nya initiativ pågår bland annat i Tyskland och Finland. I Sverige är dock lobbyismen närmast helt oreglerad.

⁵⁹ Regeringen (2017) – ”Proposition 2017/18:162 – Vissa villkor för statsråd och statssekreterare”

⁶⁰ Regeringen (2017), s. 1

⁶¹ SOU 2016:5, s. 373



2. Transparensregister som en möjlig väg framåt

*”En av de stora politiska utmaningarna handlar därmed om att forma spelreglerna för det demokratiska samtalet. Problemet handlar till stor del om vilken roll organiserade intressen ska tillåtas spela i samtalet”.*⁶²

Demokratiutredningen, 1999

Demokratins förändrade förutsättningar och politikens professionalisering har medfört att klyftorna mellan de som har och inte har politiskt inflytande och insyn har ökat. Framväxten av en ny politisk elit som rör sig fritt mellan den folkvalda och ekonomiska makten skapar relevanta frågor kring grundläggande förhållanden i demokratin; om representativitet, på vilka grunder beslut fattas och vilka intressen som försöker påverka dem. Om lobbyismen som företeelse bedöms som ett nödvändigt inslag i den moderna, parlamentariska demokratin, måste rimligen former för hur dess negativa effekter ska hanteras bli föremål för en omfattande diskussion.⁶³ En tänkbar dellösning för att öka insynen i pågående påverkansarbete och därigenom synliggöra eventuella problem är införandet av ett transparensregister.

2.1. Trender och utveckling av transparensregister globalt

Det råder ingen tvekan om att införa transparensregister som en metod för att synliggöra det politiska påverkansarbetet är en starkt uppåtgående trend. År 2000 fanns endast fem register i världen (USA, Kanada, Tyskland, Georgien och Europaparlamentet) – sedan dess har tretton ytterligare länder infört olika former av transparensregister. De första formerna av register skapades i regel som ett uttryck för kamp mot korruption och ett upplevt behov av ökad

⁶² Hermansson et al. (1999), s. 256

⁶³ Vymětal, Petr (2016) – ”Lobbyist registers as the main measure of lobbying regulation?”, s. 822

transparens i beslutsfattandet. Dessa register, exempelvis det tyska, har dock varit förhållandevis begränsade.⁶⁴

Utvecklingen kan dels ses som ett resultat av att länder dragit erfarenheter från varandras system, men också från ett ökat politiskt tryck för att reglera lobbyismen, som ofta drivs av ”lobbyiskandaler” i media.⁶⁵ Transparensregister är i regel vanligast i länder som har förhållandevis välutvecklade demokratiska system och i övrigt en låg nivå av korruption.⁶⁶

I regel införs transparensregister i kölvattnet av olika typer av skandaler med koppling till lobbyism, där exempelvis täta relationer mellan makthavare och kommersiella särintressen exponeras. Sådana skandaler riktar allmänhetens fokus på företeelsen av politiskt påverkansarbete och har medfört att lobbyism som företeelse ofta uppfattas negativt.⁶⁷ I flera fall kan så kallade ”lobbyiskandaler” skapa ett politiskt tryck för åtgärder. Att lobbyregler tillkommer som en reaktion på en skandal kan också leda till att innehållet blir sämre, då åtgärden blir reaktiv snarare än en proaktiv.⁶⁸ Inte minst kan lagstiftningsinitiativ i kölvattnet av sådana skandaler uppfattas som ett led i ett partipolitiskt spel, där initiativets främsta syfte antingen är att skuldbelägga en enskild politisk aktör som berörts av skandalen, alternativt fungera som en strategisk åtgärd för att minska den negativa exponeringen för den aktör som föreslår åtgärden.

2.2. Generella för- och motargument

De vanligaste argumenten för att införa transparensregister bottnar i frågor om öppenhet och ansvarsutkrävande. Ett transparensregister ger inte bara möjlighet för medborgarna att få insyn kring vilka aktörer och intressen som utöver påtryckningar mot beslutsfattare, utan också hur beslutsfattarna hanterar och bemöter dessa påtryckningar. Detta leder till att medborgarna får en förbättrad möjlighet till insyn i och granskning av vilka mekanismer som driver det politiska beslutsfattandet och större möjlighet till ansvarsutkrävande från demokratiskt tillsatta makthavare och andra beslutsfattare under offentlig kontroll.⁶⁹ Sådan ökad insyn och möjlighet till ansvarsutkrävande stärker den demokratiska kontrollen av beslutsfattandet och kan också förbättra den demokratiska och administrativa processen, utan att för den skull hämma medborgarnas möjligheter att kontakta sina folkvalda.⁷⁰

Motargumenten i sin tur berör ofta lobbyismens funktion som ett centralt och önskvärt inslag i demokratin. Att i större omfattning försöka reglera denna företeelse är utifrån detta perspektiv onödigt och kan rentav få en kontraproduktiv effekt om det hämmar intresseorganisationers möjlighet att informera och upplysa beslutsfattare. Bland farhågorna finns att lagstiftningen kan bli betungande för mindre aktörer med sämre möjligheter att hantera krav om registrering, att registret kan bli kostsamt för staten,⁷¹ samt att ett register kan försvåra för vanliga medborgare att kontakta sina valda företrädare. Även farhågor om att ett register kan skapa nya typer av problem har lyfts, särskilt på grund av svårigheterna att avgränsa vem som ska omfattas och vilka aktiviteter som ska vara föremål för registrering.⁷² Ett återkommande argument berör också parlamentarikers mandat, såsom rätten att träffa vem man vill (även oregistrerade lobbyister).

När 2014 års demokratiutredning utvärderade möjligheten att införa ett transparensregister i Sverige avstyrkte utredningen bestämt från sådana initiativ som olämpligt ur både demokratiskt hänseende och ur ett juridiskt perspektiv. Utredningen lyfte definitionsfrågan, och att det skulle vara svårt att skapa en lagstiftning som bara riktar in sig på vissa aktörer, såsom professionella lobbyister. En obligatorisk registrering skulle enligt utredningen kunna vara oförenligt med

64 Vymetal (2016), s. 82B

65 McKay, Amy och Wozniak, Antal (2020) – ”Opaque: an empirical evaluation of lobbying transparency in the UK”

66 McGrath, Conor (2009) – ”Interest Groups & Lobbying Around the World by Dr Conor McGrath”

67 Feeney och Hogan (2017)

68 Ferguson (2018)

69 Se ex. hur EU motiverar institutionernas transparensregister; EU (2020:a) – ”Varför behövs ett öppenhetsregister”

70 Feeney och Hogan (2017), s. 6-7

71 Ibid

72 Resume (2015) – ”Svag regering gör jobbet svårt för lobbyisterna”

Sveriges grundlagar, då enskilda organisationers möjlighet att föra fram åsikter och intressen till beslutsfattare skulle bli föremål för en betungande registrering. Detta, menade utredningen, skulle kunna inskränka associationsrätten och yttrandefriheten. Inte heller ett frivilligt register ansågs kunna medföra positiva effekter, utan tvärtom riskera att skapa en politisk ojämlikhet där de som har möjlighet att registrera sig skulle ges företräde och deras åsikter tillskrivas större betydelse. Utredningen sammanfattade sin bedömning med orden *”Enskilda liksom intresseorganisationer bör vara fria att föra fram sina åsikter, driva opinion och kontakta beslutsfattare. Det är ytterst en fråga om vår grundlagskyddade yttrande- och föreningsfrihet”*.⁷³

Oavsett hur dessa argument värderas är syftet med transparensregistret avgörande. Få förespråkare menar att ett register skulle lösa det främsta problemet med rådande processer kring politiskt påverkansarbete (ojämlikheten i möjligheten till beslutspåverkan). Däremot kan ett register genom att öka transparensen om inte annat synliggöra ojämlikheten och därigenom utgöra en grund för att utvärdera behovet av eventuella ytterligare lagstiftningsåtgärder.

2.3. Erfarenheter av transparensregister i andra länder

2.3.1 USA

USA tillhör de länder i världen där lobbyismen, i någon form, varit reglerad under längst tid. Den första versionen av landets nuvarande transparensregister på federal nivå sjuöptes i och med *”Lobbying Disclosure Act”*, som infördes år 1996. Lagstiftningen reviderades år 2007 (the Honest Leadership and Open Government Act) i syfte att inkludera fler former av aktiviteter och ställa än större krav på vilka uppgifter lobbyister behöver registrera. President Obama gjorde via ett presidentdekret 2009 ytterligare förändringar gällande etiska åtaganden för verkställande myndigheter.⁷⁴

En lobbyist definieras i registret som en individ som är anställd eller ges ekonomisk eller annan ersättning för tjänster som inkluderar mer än en lobbykontakt, utom i de fall där denna aktivitet utgör mindre än 20 % av den totala andelen av anställningen.⁷⁵ Enligt kritiker har den här formuleringen skapat ett omfattande kryphål där lobbyister kan undgå registrering genom att hävda att lobbyverksamheten inte möter tröskelvärde.⁷⁶

Politisk påverkan gentemot offentliga tjänstemän (valda eller tillsatta på federal, regional eller lokal nivå), tjänstemän och folkvalda i den verkställande grenen (ex. Presidenten och dennes personal) samt tjänstemän inom den lagstiftande grenen (ex. kongressledamöter och dess personal) omfattas av registret.

Lobbyingaktiviteter definieras som skriftlig eller muntlig kommunikation med tjänstemän i den verkställande eller lagstiftande grenen. Även stödjande insatser innefattas i form av bakgrundsinformation eller annat material vars syfte är att användas i kontakt eller i koordination med andra aktörers lobbyingaktiviteter.⁷⁷

Registret sköts av tjänstemän vid senaten och representanthuset och skall vara tillgängligt online där det är sökbart, möjligt att sortera samt ladda ner.⁷⁸ Att registret sköts av tjänstemän som är direkt anställda av kongressen är potentiellt problematiskt, eftersom kongressens ledamöter i vissa fall kan ha intressen som kontrasterar mot transparensregistrets syfte.⁷⁹

Som nämnt har registret kritiserats för att många aktörer valt att inte registrera sig, till synes utan konsekvenser, särskilt efter att registret stärkts i samband med revideringen 2007 och presidentdekretet år 2009. Medan det tidigare inte fanns några direkta nackdelar för enskilda lobbyister att vara registrerade, omfattar lagstiftningen nu även ett flertal regler gällande

73 SOU 2016:5 s. 376

74 Obama-administrationen (USA) – *”Executive Order 13490 – Ethics Commitments by Executive Branch Personnel”*

75 Ferguson (2018), s. 913

76 De Pira, Tim (2014) – *”Erring on the side of shady: How calling out “lobbyists” drove them underground”*

77 Lobbying Disclosure Act (1995), artikel 7

78 Ferguson (2018)

79 Holman och Luneburg (2012), s. 101

karenstider, gåvor och finansiell rapportering, samt förhållandevis omfattande sanktioner i de fall reglerna inte efterlevs. Då sanktionerna framför allt tycks gälla de som registrerar sig, men fungera sämre i det fall ingen registrering sker över huvud taget, väljer många lobbyister att helt undvika registret.⁸⁰

2.3.2 Storbritannien

Efter omfattande debatt trädde Storbritanniens transparensregister i kraft i januari år 2014. Transparency of Lobbying, Non-party Campaigning and Trade Union Administration Act⁸¹, eller kort, the Lobby Act, infördes på initiativ av den konservativa och liberaldemokratiska koalitionsregeringen under ledning av David Cameron. Syftet var att öka insynen i det politiska beslutsfattandet.

Lagen riktar endast in sig på ”consultant lobbying”, det vill säga lobbying via ombud. Motsvarigheten i Sverige skulle således vara att lagstiftningen endast reglerade PR-byråer. Aktiviteterna som berörs är muntlig och skriftlig kommunikation med statsråd och statssekreterare eller motsvarande i relation till regeringsförslag, lagstiftning eller andra funktioner relaterade till regeringsarbetet. Både vilka ”lobbyister” och lagstiftare som innefattas är således väldigt snävt definierat, och exempelvis undantas kommunikation med parlamentsledamöter och majoriteten av statliga tjänstemän.⁸² ”Lobbyister” som kommunicerar i egen kapacitet undantas också, vilket sammantaget innebär att de som behöver registrera sig utgör en mycket liten andel av den brittiska lobbyingbranschen.⁸³

Registret är bindande så till vida att aktörer, som omfattas av den snäva definitionen, är tvungna att registrera sig för att kunna utöva lobbying mot regeringen. Brott mot registret beivras i form av böter på en maxsumma om 7 500 £. Transparensregistret innehåller inga svängdörrsklausuler eller uppförandekoder. Registret finns tillgängligt online och är sökbart.

På grund av dess snäva definitioner och att det bara riktar in sig på regeringsnivå har registret fått omfattande kritik för att vara otillräckligt, bland annat från Transparency International.⁸⁴ En studie gjord av två brittiska forskare fann att hela 91 % av de möten brittiska ministrar höll med lobbyister var med organisationer och personer som inte var registrerade. Studien kritiserar registret som helhet för att bland annat missa huvuddelen av den lobbyism som pågår i London och att det således är synnerligen enkelt för särintressen i landet att försöka påverka den politiska processen bortom allmänhetens kännedom.⁸⁵ Det råder ingen tvekan om att det brittiska registret hade tjänat på en betydligt bredare definition av vem och vilken aktivitet som skall registreras.⁸⁶

2.3.3. EU

Den europeiska unionen var förhållandevis tidigt ute med att införa transparensregister, där Europaparlamentet upprättade ett register redan år 1996. Bryssel, där EU-institutionerna är belägna, är den stad som huserar näst flest lobbyister i världen, endast överträffad av Washington D.C.⁸⁷ Sedan år 2011 har ett frivilligt gemensamt register existerat mellan Europaparlamentet och EU-kommissionen, men där ministerrådet varit undantaget. Efter två års överläggningar mellan parlamentet, kommissionen och ministerrådet kollapsade samtalen om att införa ett gemensamt och obligatoriskt register i april 2019.⁸⁸ En ny kompromissöverenskommelse kunde dock nås i december 2020 och sedan juli 2021 omfattar transparensregistret nu alla tre institutioner.⁸⁹

80 De Pira (2014)

81 Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014

82 Ferguson (2018), s. 912

83 European Parliament Reserach Service (2016) – ”Transparency of lobbying in Member States - Comparative analysis”, s. 31

84 Transparency International UK (2015) – ”Accountable Influence: Bringing Lobbying out of the Shadows”

85 McKay och Wozniak (2020)

86 Ferguson (2018), s. 899-901

87 Ferguson (2018), s. 899-901

88 EU Observer (2019) – ”Lobby register transparency talks collapse”

89 EU-parlamentet (2020) – ”Agreement on a Mandatory Transparency Register”

Registret, i den variant som är i laga kraft sedan 2015, är inte obligatorisk, men med tydliga incitament för lobbyister att registrera sig. Genom att ingå i registret kan lobbyister exempelvis få tillgång till Europaparlamentets och EU-kommissionens lokaler. Registret omfattar aktiviteter ”som avser att direkt eller indirekt påverka utformning eller genomförande av EU-institutionernas politik och beslutsprocesser, oavsett var de genomförs och med vilken kommunikationskanal eller vilket medium de genomförs, till exempel genom utkontraktering, massmedier, kontrakt med professionella mellanbänder, tankesmedjor, plattformar, forum, kampanjer och gräsrotsinitiativ”.⁹⁰ Registret innehåller både direkt påverkan i form av kontakt eller kommunikation med EU-institutionerna men även indirekt påverkan i form av ”utnyttjande av mellanliggande kanaler såsom massmedier, den allmänna opinionen, konferenser eller sociala evenemang riktade mot EU-institutionerna”.⁹¹ Ledamöter, deras assistenter, tjänstemän eller annat personal vid EU:s institutioner omfattas. Således omfattar registret en större andel av offentliga tjänstemän än exempelvis både USA:s och Storbritanniens register.⁹²

Registret kräver att organisationer uppger företagsinformation, aktiviteter och kostnad för lobbyverksamhet samt dess mål, intresseområden samt enskild policy eller enskilda lagförslag kring vilka organisationen utövar påverkansarbete. Registret innehåller även information kring listade organisationers deltagande i expertgrupper och andra plattformar inom EU:s institutioner. I likhet med registren i Kanada och USA måste PR-byråer och andra ”mellanhänder” för påverkansarbete uppge namnet på sina uppdragsgivare. I fall av överträdelse kan en organisation uteslutas från registret och därigenom förvägras tillgång till EU-institutionernas lokaler. Eftersom registrering är frivilligt saknas ”hårdare” sanktioner i form av fängelse eller böter vid eventuella överträdelse.⁹³

Administrationn av registret sköts av ett gemensamt sekretariat mellan parlamentet och kommissionen. EU-kommissionen har antagit egna riktlinjer⁹⁴ om att kommissionärer och höga tjänstemän endast ska träffa organisationer som finns med i registret, vilket är tänkt att i praktiken, trots registrets frivilliga natur, göra registrering obligatoriskt. Registret innefattar även en uppförandekod.⁹⁵

Enligt studier täcker registret ungefär 60 % av alla tilltänkta organisationer från civilsamhället, och cirka 75 % av tilltänkta kommersiella organisationer. Även om detta är en ansevärd mängd med beaktande av att registret är frivilligt, är det långtifrån så många så att registret kan anses vara ”obligatoriskt i praktiken”.⁹⁶

Organisationer från civilsamhället har kritiserat registret och hävdar att mer än 100 stora företag som är engagerade i lobbyverksamhet saknas i registret, i likhet med många PR-byråer och andra former av lobbyorganisationer. Advokatbyråer som ägnar sig åt lobbyverksamhet tycks också undvika att registrera sig. Samtidigt är omfattande information i registret, enligt kritikerna, ofullständig och daterad, samtidigt som uppgifterna kring hur mycket organisationerna spenderar på lobbyverksamhet anses otillförlitliga.⁹⁷ Transparency International har föreslagit en rad förändringar i syfte att komma tillrätta med de påstådda problemen, bland annat genom att utvidga registret till rådet samt göra det obligatoriskt.⁹⁸ Organisationen välkomnade därför att ministerrådet inkluderas i den nya överenskommelsen mellan EU-institutionerna, men kritiserade samtidigt det uppdaterade registret trots retoriken fortfarande inte är obligatoriskt, då EU-institutionerna fortsatt ges stort utrymme att själva bestämma vilka de träffar (ex. oregistrerade lobbyister).⁹⁹

90 Avtal mellan Europaparlamentet och Europeiska kommissionen om öppenhetsregistret för organisationer och egenföretagare som är involverade i utformning och genomförande av EU:s politik (2014), Artikel 7

91 Ibid

92 Ferguson (2018), s. 938-939

93 Ferguson (2018)

94 EU-kommissionen (2014) – "Commission Decision of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organisations or self-employed individuals"

95 Bunea, Adriana (2017) – "Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union"

96 Greenwood, Justin och Dreger, Joanna (2013) – "The Transparency Register: a European vanguard of strong lobby regulation?"

97 Alter-EU (2013) – "Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable"

98 Transparency International EU (2017) – "Transparency International's assessment of the proposal for a mandatory EU Transparency Register"

99 Transparency International EU (2020) – "TI EU welcomes lobby transparency deal that includes Council for the first time but says major shortcomings remain"

Ytterligare krav i syfte att öka transparensen har handlat om att införa en så kallad "legislative footprint" där det tydliggörs vem som påverkat ett specifikt lagstiftningsförslag, när och på vilket sätt, bland annat genom att tillgängliggöra kontakter mellan lobbyister och beslutsfattare samt skriftliga inlagor från lobbyister.¹⁰⁰ Europaparlamentet beslutade år 2019 att förändra sina arbetsregler i syfte att införa ett "legislative footprint" och göra det obligatoriskt för ledamöter som är ansvariga för enskilda betänkanden (rapportörer och skuggrapportörer) samt utskottsordförande att redovisa kontakter med lobbyister i specifika ärenden. Systemet är frivilligt för övriga ledamöter av Europaparlamentet.¹⁰¹ En granskning av nättidningen Altinget visade att ett flertal parlamentariker dock slarvar med rapporteringen och implementeringen av arbetsreglerna så här långt fungerat dåligt.¹⁰²

I den kompromissöverenskommelse som slöts i december 2020 uppgavs som sagt att registret skulle bli obligatoriskt och att ministerrådet också kommer att ansluta sig. Vad som faktiskt gör det nya förslaget bindande är dock inte tydligt. I ett pressmeddelande från EU-institutionerna uppges att registret i "praktiken" är obligatoriskt (de facto mandatory)¹⁰³. Trots det innehåller det nya avtalet mellan institutionerna inga explicit bindande element utan överlämnar fortsatt omfattande möjligheter för institutionerna själva att träffa lobbyister som inte är registrerade.¹⁰⁴

2.3.4 Irland

Ett av de senaste transparensregistren är det irländska. Efter en omfattande korruptionsskandal i slutet av 90-talet kom frågan om reglering av lobbyismen att förekomma allt mer frekvent i den irländska debatten. Det var dock först i samband med att en ny regering tillträdde i mars 2011 som frågan om ett transparensregister aktualiserades på allvar. En koalition av liberalkonservativa Fine Gael och socialdemokratiska Labour antog, efter omfattande dialog och överläggningar mellan regeringen och "alla delar av samhället", "the Regulation of Lobbying Bill" i juni 2014, ett initiativ som blev lag i mars året efter.¹⁰⁵

Registret går längre än många motsvarigheter genom att även innefatta en uppförandekod samt karenstider för statsråd och vissa tjänstemän, och försöker på så vis både reglera och synliggöra lobbyismen.¹⁰⁶ I regel försöker transparensregistret besvara frågor kring vem som lobb, på vems uppdrag, vilken sakfråga det gäller, vilket resultat lobbyingen eftersträvar, samt vem som är föremål för lobbyingen.¹⁰⁷ De organisationer som ägnar sig åt lobbying måste registrera sig i registret och ansvara för att uppdatera sina aktiviteter. Att bedriva lobbying görs genom att, direkt eller indirekt, kommunicera med en tjänsteman som omfattas av registret (Designated Public Official, DPO) då kommunikationen berör en relevant sakfråga. DPO:s består av statsråd, statssekreterare, parlamentsledamöter, EU-parlamentariker som företräder Irland, samt tjänstemän i vissa chefsbefattningar på lokal nivå.¹⁰⁸ Även särskilda rådgivare inkluderas. En "relevant sakfråga" utgörs exempelvis av initieringen, framtagandet och/eller revideringen av lagstiftning. Definitionen av vilken verksamhet som utgör lobbying är således väldigt bred och omfattande, och gör ingen åtskillnad mellan exempelvis intresseorganisationer eller sociala rörelser, förutsatt att dessa har mer än tio anställda.

Registret är ett av ansvarsområdena för den oberoende myndigheten Standards in Public Office Commission, som bildat ett eget organ under sig för att sköta just registret, "Office of Lobbying Regulation". Därigenom är registret oberoende från såväl lobbyister som "föremålen" (lagstiftarna) för lobbyismen.¹⁰⁹ I februari år 2020 hade registret nära 2000 registrerade aktörer och innehöll mer än 40 000 noteringar.¹¹⁰

100 Berg, Janina och Freund, Daniel (2015) – "EU legislative footprint – Whats the real influence of lobbying?"

101 Panizza, Roberta (2019) – "Transparency, integrity and accountability in the EU institutions", Briefing for the PETI committee

102 Altinget (2021) – "Flera EU-politiker slarvar med öppenheten"

103 EU (2020:b) – "Mandatory Transparency Register: compromise on draft conditionality package"

104 Korkea-aho, Emilia (2021) – "New Year, New Transparency Register?"

105 Feeney och Hogan (2017), s. 10-11

106 Feeney och Hogan (2017), s. 13

107 Regulator of Lobbying in Ireland (2016:a) – "Summary of the main provisions of the Regulation of Lobbying Act 2015"

108 Regulator of Lobbying in Ireland (2016:b) – "Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for Local Authority Members", s. 6

109 Murphy, Gary (2017) – "Lobbying regulation in Ireland: Fool's errand or finest hour?", s. 137

110 The Standards in Public Office Commission (2020) – "The Standards in Public Office Commission comments on Second Review of the Regulation of Lobbying Act 2015"

Vissa aktiviteter är dock undantagna från registret. Bland annat gäller detta strikt faktabaserad information när sådan begärts, fackliga förhandlingar, kommunikation från en individ eller å en individs vägnar relaterat till dennes privata affärer, viss kommunikation mellan myndigheter, m.m.¹¹¹ I jämförelse med registret i Storbritannien förefaller det irländska registret omfattande och förhållandevis robust, och framhålls kontinuerligt som ett av de mest långtgående transparensregistren i världen.¹¹² Transparency International Irland välkomnade exempelvis registret, men påtalade vissa svagheter. Bland annat kritiserade organisationen mängden undantag, som potentiellt skulle kunna utnyttjas som kryphål och därigenom ge en felaktig helhetsbild över vilken lobbying som bedrivs.¹¹³ Även bland forskare har registret framhållits som ett föredöme, och anses ha gjort den irländska politiken mer transparent och stärkt möjligheten till ansvarsutkrävande.¹¹⁴

Registret må ha synliggjort omfattningen av det politiska påverkansarbetet i landet, men dock knappast stävjat det. Enligt en rapport från Alcohol Action Ireland, en organisation som arbetar för att minska alkoholens skadeverkningar, var lobbyingen särdeles omfattande i samband med att Irland reviderade sin alkohollagstiftning under år 2018. Genom att konsultera transparensregistret påvisades att representanter för företagsintressen i alkohorsektorn kontaktat relevanta beslutsfattare sammanlagt hela 361 gånger.¹¹⁵

Registret har således visat sig nödvändigt för att kunna kartlägga utbredningen av påverkansarbetet och exponera detta för en bredare allmänhet. Samtidigt visar exemplet också på behovet av kompletterande lagstiftning vid sidan av ett transparensregister, åtminstone om syftet också är att minska det asymmetriska förhållandet mellan vilka intressen som kan påverka beslutsfattare.

2.4. Utvecklingen i de nordiska länderna

Inget av de nordiska länderna har i skrivande stund infört något transparensregister. I Danmark diskuteras frågan återkommande¹¹⁶, men hittills har ingen omfattande lagstiftning införts. Ett tidigt försök att mer utförligt registrera kontakter mellan ledamöter av Folketinget och lobbyister övergavs kort efter att det infördes år 2012, då ledamöterna fann det för arbetsintensivt och dessutom upplevde det svårt att avgöra vilka kontakter som borde registreras.¹¹⁷ Även i Norge återkommer krav på att införa ett register för åtminstone Stortingets ledamöter, men i skrivande stund har inga lagstiftningsinitiativ vidtagits.¹¹⁸

Det nordiska land som i nuläget kommit längst i försöken att införa ett transparensregister är Finland. På uppdrag av finska regeringen gjordes en omfattande studie år 2018 som utvärderade befintliga transparensregister.¹¹⁹ Efter regeringsförhandlingar år 2019 antog regeringen ett beslut om att införa ett transparensregister i landet. En expertgrupp som formellt är underställd en parlamentarisk kommitté arbetar i nuläget på att ta fram ett konkret förslag som kan ligga till grund för en proposition. Det uttalade syftet med lagen är att *"...förbättra transparensen och därmed bekämpa otillbörligt inflytande samt stärka allmänhetens förtroende för beslutsfattandet"*.¹²⁰

111 Fullständig förteckning: Regulator of Lobbying in Ireland (2016)

112 Politico (2017) – "Ireland's tough lobbying rules spark cries for similar laws elsewhere"

113 Transparency International Ireland (2014) – "Submission on Registration of Lobbying Bill 2014"

114 Murphy (2017), s. 141-142

115 Alcohol Action Ireland (2020) – "Industry's capture of political leadership: how can advocacy for alcohol control breakthrough?"

116 Se ex. Damsgaard, Benny (2020) – "Det er tid til et dansk lobbyregister", debattartikel i danske Alttinget

117 European Parliament Reserach Service (2016), s. 10

118 Nettavisen (2019) – "Stortinget holder milliard-påvirkning hemmelig for folket som valgte dem"

119 Korkea-aho, Emilia och Tiensuu, Paul (2018) – "Lobbyarekisterin kansainväliet mallit"

120 Finlands justitieministeries översiktssida om arbetet med ett transparensregister

2.5. Avgörande punkter för utformningen av ett transparensregister

2.5.1. Att synliggöra eller reglera lobbyismen

Lobbyismen kan regleras på olika sätt. Uppförandekoder, karenstider för beslutsfattare och transparensregister hör återkommande till de vanligaste åtgärderna. Ibland, som i fallet med Irland, kombineras de i en och samma lagstiftning. Att dessa typer av åtgärder stundtals kombineras och sammanblandas innebär att de kan vara svåra att utvärdera var för sig. Ytterligare reglering som exempelvis förbjuder vissa aktörer från påverkansförsök i enskilda faser av lagstiftningsförarbetet, eller regler i syfte att balansera och jämna ut spelplanen mellan intresseorganisationer och sociala rörelser, är teoretiskt tänkbara. Sådana initiativ skulle dock sannolikt rimma illa med en grundsyn där lobbyismen ses som en integrerad del av det moderna demokratiska funktionssättet.

Den internationella forskningen förefaller dock förhållandevis enig om att transparensregister är en viktig åtgärd för att öka insynen kring lobbyismen.¹²¹ Det kan underlätta ansvarsutkrävandet gentemot myndighetspersoner, samtidigt som det kan synliggöra lobbyisternas aktiviteter.¹²² Exempel från flera länder visar att demokratin kan stärkas just genom transparens och möjligheter till ansvarsutkrävande, där öppenheten får en ”renande” effekt för det demokratiska funktionssättet.¹²³ Vad än lagstiftningen syftar till att åstadkomma så tycks transparens vara av avgörande betydelse.¹²⁴

Samtidigt är effektiviteten avhängigt av utformningen av registret. Register har vissa begränsningar, och om det utgör det centrala inslaget i lagstiftning kring lobbyism utan att kopplas till andra åtgärder, exempelvis gällande former för så kallad ”legal footprint”, kan det lätt bli ineffektivt.¹²⁵ Om utformningen är bristfällig kan det ge en skev bild av vilka intressen som påverkar lagstiftningen, eller rentav ge lobbyismen ett skimmer av legitimitet.¹²⁶ Detta bekräftas av att lobbyister själva ofta välkomnar registren som en möjlighet att ”legitimera” sin verksamhet som en *”...normal och värdefull del av demokratiskt beslutsfattande”*.¹²⁷ Att ett register leder till att lobbyismen blir mer ”rumsren” är samtidigt inte förvånande då detta, helt oberoende av registrets utformning, till viss del är ett delsyfte med ett register. Ett sådant lagstiftningsinitiativ utgår rimligen från grundpremisen att lobbyismen som företeelse betraktat är ett legitimt inslag i demokratin.

Ett register som ökar transparensen kan samtidigt ge möjligheter att identifiera i vilken utsträckning exempelvis intresseorganisationer ges förutsättningar att påverka samhällsutvecklingen. Då det demokratiska samhällets ambition är att skapa ett bättre samhälle för alla, inte enbart för vissa intressen, kan en sådan transparens bidra till att synliggöra eventuella behov och möjligheter för att stärka andra aktörers inflytande i beslutsprocesser – såsom folkrörelser och andra former av sociala rörelser. Att öka transparensen kring existerande former för och omfattning av politisk påverkan kan således vara ett rimligt första steg för att kunna utvärdera eventuella behov av ytterligare lagstiftning.

2.5.2. Att definiera politisk påverkan i form av aktivitet och aktörer

En av de allra största utmaningarna i samband med utvecklingen av ett transparensregister är att besvara frågan om vilka aktörer och aktiviteter som ska innefattas.¹²⁸ Som redan visats finns otaliga aspekter av politisk påverkan som teoretiskt kan regleras. Olika länders transparensregister skiljer sig också väsentligen åt i detta avseende. Storbritannien har använt en mycket snäv definition,

121 Se ex. Murphy (2017) s. 134-135, OECD (2009) – "Lobbyists, Governments and Public Trust: Volume 1, Increasing transparency through legislation"

122 Murphy (2017), s. 134

123 Hogan, John, Murphy, Gary och Chari, Raj (2008) – "Next door they have regulation, but not here... – Assessing the opinions of actors in the opaque world of unregulated lobbying", s. 142-143

124 Holman och Luneburg (2012)

125 Vymetal (2016), s. 828

126 Se ex. resonemang från intervjupersoner i Strömbäck (2011)

127 Nastase, Andreea och Muurmans, Claire (2018) – "Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective", s. 11

128 OECD (2009), s. 12

medan exempelvis Irlands lagstiftning fångar betydligt fler typer av verksamheter. Att tydlig definiera vilken verksamhet som avses är direkt avgörande för att kunna ta fram meningsfull och användbar lagstiftning.¹²⁹ För snäva definitioner riskerar att skapa potentiella kryphål¹³⁰, medan för vida tolkningar kan leda till att begreppet saknar konkret betydelse och "...betyder allt och samtidigt ingenting".¹³¹ Forskningen är dock förhållandevis entydig kring att bredare definitioner är att föredra, eftersom snäva definitioner indirekt kan uppmuntra privata intressen att exploatera potentiella kryphål i kontakten med beslutsfattare i syfte att undvika registrering.¹³² Trots detta kan problem uppstå när den vars aktiviteter är föremål för registrering (lobbyisten) är den som ska avgöra huruvida dess aktivitet möter definitionen av "lobbyism".¹³³

Många gånger har lobbyismen pekats ut som en aktivitet som intresseorganisationer ägnar sig åt, medan sociala rörelser i stället sysslar med "folkrörelsearbete". En sådan definition översatt i form av ett transparensregister kan ge en skev bild av vilka aktörer som påverkar beslutsfattandet.¹³⁴ Utifrån samma premiss vore det kontraproduktivt att enbart registrera PR-byråer eller andra former av "ombudslobbyister"¹³⁵, eftersom såväl intresseorganisationer som sociala rörelser i Sverige använder egna tjänstemän och företrädare i direktkontakter med beslutsfattare.

Ytterligare en avgörande frågeställning rör vilken form av påverkansarbete som ska inkluderas. Lobbyismen kan ta sig olika uttryck – en del utgörs av möten och andra typer av direktkommunikation med beslutsfattare, medan en mer indirekt form berör opinionsbildning och andra former av aktiviteter för att påverka den allmänna opinionen.¹³⁶ En något snävare definition riktar in sig på "direkt" lobbyism, medan ett förhållningssätt med en bredare ansats även kan inkludera offentlig opinionsbildning¹³⁷ och andra former av kommunikation via medier.¹³⁸

Slutligen är det även värt att diskutera vilka former av direktkommunikation som bör inkluderas i ett register, särskilt med hänsyn till att den digitala utvecklingen och beslutsfattaress allt högre närvarograd i sociala medier skapat nya plattformar för direktkommunikation som går utöver direkta möten eller telefonsamtal. Lobbygrupper har exempelvis inte varit sena att utnyttja den höga politikernärvaron på plattformar som Twitter.¹³⁹ Det irländska transparensregistret inkluderar exempelvis kommunikation via sociala plattformar, då det inte är metoden utan kommunikationens innehåll som är avgörande för huruvida det bör registreras. Översatt till Twitter skulle således en kommunikation i påverkanssyfte (som faller under registret) gentemot maktbärare bli föremål för registrering.¹⁴⁰ I det förhållandevis nya franska transparensregistret görs en liknande tolkning. Parallellt går också att göra till svensk offentlighetsprincip som även den i regel är teknikneutral, det vill säga att det är kommunikationens art som är av intresse, inte i vilken form den sker.

2.5.3. PR-byråer och dess uppdragsgivare

Det är tydligt att PR- och advokatbyråer behöver ingå i ett register. I annat fall kan de lätt bli en "sköld" för andra intressen som vill undvika att innefattas i transparensregistret. Därav är det centralt att dessa aktörer åläggs att alltid uppge vilka intressen de representerar vid varje givet tillfälle samt målet med deras påverkansarbete.¹⁴¹ Genom att införa sådana skyldigheter för PR-byråer och andra specialiserade ombud för påverkansarbete kan lagstiftningen på ett tillfredsställande sätt värna allmänintresset.¹⁴²

129 Ferguson (2018)

130 OECD (2014)

131 Hermansson et al. (1999), s. 17

132 Ferguson, s. 892

133 Holman och Luneburg (2012)

134 Hermansson et al. (1999), s. 16

135 Holman och Luneburg (2012)

136 OECD (2012) – "Lobbyists, government and public trust – Volume 2t: Promoting integrity by self-regulation", s. 14

137 Strömbäck, Jesper (2011), s. 8

138 Allern och Pollack (2017)

139 iPolitics (2017) – "How Twitter reshaped Hill lobbying"

140 Regulator of Lobbying in Ireland – "FAQ: Do social media posts count as lobbying?"

141 Ferguson (2018), s. 901

142 Murphy (2017), s. 134-135

2.5.4. Grad av frivillighet

Både forskningen och erfarenheter med försök med bland annat EU:s transparensregister malar upp en förhållandevis samstämmig bild av att frivilliga register i regel bör undvikas. När registrering var frivilligt i tidigare varianter av USA:s transparensregister registrerade sig exempelvis bara cirka 25 % av lobbyisterna. På samma vis har EU:s register, trots tydliga incitament, inneburit att ett flertal påverkansorganisationer inte inkluderats.¹⁴³ Det är i detta avseende rimligt att anta att EU:s transparensregister för samtliga nivåer skulle förbättras avsevärt med ett register som varit obligatoriskt.¹⁴⁴

2.5.5. Krav kring uppdatering, information och tillgänglighet

För att vara användbart i syfte att åskådliggöra lobbyingen, både längre tillbaka och i form av nulägesbilder, måste informationen i registret vara uppdaterad och aktuellt.¹⁴⁵ Register som inte uppdateras kontinuerligt blir snabbt inaktuella och till föga användning. Om allmänheten ska kunna nyttja registret krävs att det är tillgängligt online på ett användarvänligt sätt där informationen är sökbar samt möjlig att sortera och ladda ner.¹⁴⁶

2.5.6. Att anpassa systemet utifrån specifika förutsättningar

Även om det finns stora likheter mellan hur politiskt påverkansarbete bedrivs globalt går det inte att skapa en modell för transparensregister som framgångsrikt kan översättas i varje given politisk och juridisk kontext.¹⁴⁷ Stater som inför register kan självklart lära av varandra, men nationella krav, omständigheter och politiska traditioner innebär att varje register måste utformas med landets specifika förutsättningar i åtanke¹⁴⁸, även om framgångsrika lösningar generellt har många gemensamma drag.¹⁴⁹

Effektiva register drar således nytta av demokratiska och konstitutionella traditioner och kan samtidigt anpassas till befintliga administrativa ramverk och regler.¹⁵⁰ För Sveriges del innebär detta således att ett register, för att vara framgångsrikt, bör utnyttja befintliga styrkor hos det administrativa systemet. I Sverige skulle offentlighetsprincipen, i både utformning och tillämpning, vara en uppenbar styrka att förhålla sig till och inspireras av.

2.5.7 Motverka dold lobbyism

Varje försök att registrera lobbyingsaktiviteter och införa liknande omfattande krav kan öka risken för att lobbyingen i syfte att undvika reglering tar sig andra uttryck och går ”under radarn”. En avhandling av den svenska forskaren Camilla Nothhaft visar exempelvis hur lobbyister medvetet försöker flytta kontaktytan med politiker från formella ”kontorsmöten” till mer informella sammanhang, där de snarare än professionella sårintressen kan spela rollen av en ”hjälpvän”. Därigenom måste framgångsrik transparenslagstiftning utformas på ett sätt som inte får motsatt verkan där möjligheten till insyn minskar när allt mer av lobbyaktiviteten tar sig informella uttryck ”backstage”.¹⁵¹

En sådan utveckling tycks redan ha skapats av det amerikanska transparensregistret, där lobbyister medvetet tycks undvika registrering och i stället bedriva ”lobbying” i former som inte blir föremål för registrering.¹⁵² Hänsyn behöver således tas i utformandet av ett register för att undvika en sådan utveckling, eller, i det fall det bedöms som oundvikligt, åtminstone förhålla sig till denna typ av problematik och försöka minimera dess potentiella negativa effekter på transparensen. Det bör dock poängteras att det finns få fall av perfekt lagstiftning, oavsett

143 Holman och Luneburg (2012)

144 Ferguson (2018)

145 OECD (2009)

146 Holman och Luneburg (2012)

147 Murphy (2017), s. 129

148 Ferguson (2018), 939-940

149 Ferguson (2018), s. 899

150 Ibid, 899-901

151 Nothhaft, Camilla (2017) – ”Moments of lobbying – An ethnographic study of meetings between lobbyists and politicians”

152 La Pira (2014)

vilket område som berörs. Ett register som till 95 % täcker pågående politiskt påverkansarbete skulle räcka långt i syfte att stärka transparensen, inte minst med tanke på att avsaknaden av ett transparensregister, som i Sverige, i praktiken innebär att en överväldigande majoritet av den lobbyism som bedrivs förblir dold för allmänheten.

2.6 Hur ansvaret för registret kan utformas

En viktig faktor för ett trovärdigt transparensregister som innehåller korrekt information är att det drivs på ett sätt som i hög grad är oberoende både av lobbyisten men också av den som är föremål för lobbyingen. Registrering och efterlevnad bör således säkerställas av en oberoende myndighet.¹⁵³

I det irländska exemplet upprättades en självständig organisation under en befintlig myndighet med ansvar för att hantera registret. Ett liknande förfarande skulle med framgång kunna överföras även till svenska förhållanden, där myndigheter inom sitt verksamhetsområde åtnjuter en förhållandevis omfattande autonomi.

SAMMANFATTNING AV KAPITLET

- Antalet transparensregister är på uppgång. Oftast sker nya lagstiftningsinitiativ i samband med olika former av skandaler. Lagstiftning som uppkommer som en reaktion på en skandal tenderar dock att bli sämre utformad än förslag som sker proaktivt.
- Argumentet för ett transparensregister är att det, genom att åskådliggöra lobbyismen, förstärker öppenheten och ger utökade möjligheter till demokratiskt ansvarsutkrävande. Det gynnar demokratin som helhet. Motargumenten handlar i huvudsak om att lobbyismen är ett centralt och önskvärt inslag i demokratin, att ett transparensregister kan bli betungande för små aktörer, skapa en gränsdragningsproblematik kring vem som innefattas, och försvåra för medborgare att kontakta sina folkvalda.
- Ett flertal länder använder transparensregister som ett instrument för att synliggöra lobbyismens omfattning. Transparensregistret i Irland får ses som det i nuläget mest framgångsrika, medan exempelvis Storbritannien anammat ett avgränsat register som riskerar att fungera kontraproduktivt genom att legitimera lobbyismen. Inom EU, som var tidigt ute med ett transparensregister, har en ny överenskommelse slutits mellan EU:s institutioner. Trots utfästelser är registret dock fortsatt frivilligt. Det nordiska land som kommit längst i processen att skapa ett transparensregister är Finland, som förväntas presentera ett första utkast på förslaget inom en snar framtid.
- Erfarenheter från forskning och utvärderingar av befintliga transparensystem visar på att registren, för att vara effektiva, bör:
 - vara obligatoriska
 - innefatta en bred definition av både aktiviteter och aktörer
 - undvika att bli betungande för mindre och/eller ideella aktörer
 - inkludera PR-byråer och liknande mellanhänder
 - anpassas till den specifika juridiska och politiska kontext där det ska användas
 - skötas på ett sätt som är oberoende av både den som bedriver och är föremål för lobbying.
 - hållas uppdaterat och aktuellt, vara användarvänligt, innehålla möjligheter att följa lobbying i ett enskilt ärende (legislative footprint) samt finnas tillgängligt online.

¹⁵³ Holman och Luneburg (2012), s. 101



3. Policyförslag för ett svenskt transparensregister

Utifrån ovanstående genomgång föreslås i detta avsnitt rimliga utgångspunkter för utformningen av ett svenskt transparensregister. Det är värt att betona att detta är just utgångspunkter – innan ett register ser dagens ljus behöver frågan utredas i större detalj och i samråd med berörda beslutsfattare och organisationer. Förslaget bygger på de slutsatser som dragits i rapporten och syftar således till att försöka hantera både de generella svårigheter som uppstår i samband med etablerandet av ett transparensregister men också att göra registret så effektivt som möjligt. Syftet är att skapa adekvat transparens kring vilka aktörer som försöker påverka relevanta politiska och administrativa beslut, i vilken omfattning och i vilka former påverkansarbetet bedrivs, samt i vilken utsträckning det demokratiska beslutsfattandet formas av dessa aktörer.

3.1. Övergripande principer

- Ansvaret för registret bör ligga på det offentliga, inte lobbyisterna själva. Detta gäller såväl drift, registrering som rapportering.
- Transparensregistret bör vara obligatoriskt, inte göra någon åtskillnad mellan olika typer av organisationer, och reglera direkta kontakter gentemot regering, riksdag och myndigheter.
- PR-byråer och andra specialiserade påverkansaktörer bör vid varje givet tillfälle åläggas att uppge vilket intresse de företräder samt syftet med kontakten.

3.1.1 Registret som ett offentligt ansvar

Ansvaret för att sköta, registrera och på alla andra sätt driva registret bör ligga hos det offentliga. Till skillnad från andra befintliga transparensregister föreslås alltså här att det är den offentliga administrationen som ansvarar för att registrera lobbyingaktiviteter och de aktörer som ägnar sig åt lobbyism. I det här förslaget åläggs således de organisationer som sysslar med politiskt

påverkansarbete inget ansvar – det är inte ”lobbyisten”, utan föremålet för lobbyingen, som är ansvarig för rapporteringen till registret.

Skälen att lägga ansvaret på det offentliga att administrera, uppdatera och på andra sätt sköta registret är flera. Till att börja med ges via en sådan ansvarsmodell stora möjligheter att utforma registret på ett ändamålsenligt sätt utan att mindre och/eller idéburna aktörer påverkas på ett sätt som skulle försvåra kontakt med beslutsfattare. Vidare kringgås en stor del av den gränsdragningsproblematik som generellt följer av upprättandet av transparensregister, bland annat kring definitionen av ”lobbyist”. Registret blir också obligatoriskt och försvårar genom den offentliga ansvarsmodellen möjligheten till ”dolt” påverkansarbete.

Genom en utformning där en offentlig administration ansvarar för registret utnyttjas ett flertal av de erfarenheter som finns från andra länder som antagit ett register. Först och främst bör ett register, för att vara effektivt, kontextualiseras utifrån de förhållanden och förutsättningar som råder inom den politiska organisation där registret skall implementeras. Fördelen med ett register där det offentliga bär ansvaret i Sverige är dels att rådande rutiner för offentlighetsprincipen med förhållandevis blygsamma medel kan knytas till transparensregistret, dels att styrkan i den svenska byråkratin och offentliga administrationen tillvaratas och utnyttjas. Samtidigt behöver inte heller frågan om eventuella sanktioner beröras i förhållande till de aktörer som utövar politisk påverkan.

Principen där det är det offentliga som står för registrering och rapportering innebär också en möjlighet till dubbelt ansvarsutkrävande. I stället för att enbart lobbyister skall hållas ansvariga för otillbörliga kontakter med maktinnehavare kan också maktinnehavarna själva hållas ansvariga för sina möten med lobbyister, särskilt i de fall de underlåtit att rapportera dessa. I ett register som sköts av det offentliga torde således möjligheten till demokratiskt ansvarsutkrävande ha potential att kunna öka.

3.1.2 Ett omfattande register för kontakter med riksdag, regering och myndigheter

Ett register bör innefatta aktiviteter riktade mot folkvalda och anställd personal vid tre nivåer;

- Regeringen (inkl. statsråd, statssekreterare, politisk sakkunniga och tjänstemän),
- Riksdagen (riksdagsledamöter, politiska sekreterare och pressekreterare)
- Myndigheter inkl. länsstyrelser (myndighetschefer, experter och beslutsfattande tjänstemän).

Den regionala och kommunala nivån bör inte innefattas i ett första skede, men skulle kunna inkluderas längre fram i takt med att tillämpning och erfarenheter från systemet utvecklats.

I registret bör ingen åtskillnad göras kring vilken typ av organisation som kontaktar de berörda nivåerna av formella och informella maktinnehavare. Förslaget är således att inte göra någon distinktion mellan intresseorganisationer och sociala rörelser – lika lite som att göra någon annan åtskillnad beroende på organisationens bevekelsegrunder eller ekonomiska styrkeförhållanden. En kontakt som tas av en organisation, vare sig det är en miljögrupp, ett småföretag eller en branschorganisation, bör registreras på samma sätt. Då registret sköts av det offentliga (se 3.1.1) föreligger inget behov av begränsningar för mindre företag och idéburna organisationer, eftersom dessa inte behöver sköta någon del av registreringen på egen hand.

Antalet aktiviteter som innefattas bör vara omfattande, men inskränkas till direkt lobbying såsom inskickade remissvar, e-postkorrespondens, möten samt övriga former av kontakter och utbyten med av registret omfattade maktinnehavare där kontakten har någon form av påverkande syfte, oavsett om organisationen uppmanats att ta kontakt (som i ett remissförfarande) eller inte. Kontaktens art, snarare än dess form (teknikneutralitet), bör vara vägledande för registrering. Registret bör även innefatta vilka rådgivande grupper enskilda organisationer ingår i samt när dessa grupper har möten.

3.1.3. Inkludera mellanhänder som PR- och advokatbyråer

I syfte att undvika att diverse ”mellanhänder” agerar sköldar för andra intressen föreslås att samtliga organisationer som inte endast företräder sig själva måste uppge vilka intressen de företräder vid varje givet kontakttillfälle. Ett hypotetiskt möte mellan en PR-byrå och en politisk

sakkunnig på näringsdepartementet skulle således registreras dubbelt – dels som ett möte för PR-byrån, men också som ett möte för den organisation de representerat vid det givna tillfället.

3.2. Praktisk utformning och efterlevnad

- En ny myndighet bör upprättas som tillsammans med berörda aktörer inom regering, riksdag och myndigheter är ansvarig för alla delar av registret. Denna myndighet bör också utöva tillsyn och ha möjlighet att utdöma sanktioner vid bristande efterlevnad från rapporteringsinstanserna (regering, riksdag och myndigheter)
- Kontakter i syfte att påverka, som ex. brev, e-post och möten, bör sammanställas sammanfattningsvis i registret och innehålla aktör, ämne och önskat utfall med kontakten. Handlingen (ex. e-posten eller mötesanteckningar) kan därefter begäras ut av enskilda utifrån gällande regler för allmänna handlingar.
- Registret bör vara tillgängligt online, sökbart, användarvänligt och skapa förutsättningar för att följa allt påverkansarbete kopplat till ett enskilt lagstiftningsärende och enskilda aktörer.

3.2.1. Upprätta en ny myndighet med tillsynsansvar

I samband med att registret skapas föreslås att en ny myndighet inrättas som får i uppdrag att ansvara för samtliga aspekter av registret. Den nya myndigheten har huvudansvar för drift och tillsyn av registret. Myndighetens arbete kompletteras med att anställda vid berörda nivåer av beslutsfattande (regering, riksdag och myndigheter) som ansvarar för att samla in och rapportera påverkansarbete gentemot sin respektive avdelning till den ansvariga myndigheten. Departement och myndigheter bör ges ökade resurser i syfte att utbilda och tillsätta personal som kan sköta rapporteringen. Även befintliga registratorer bör med fördel kunna knytas till detta arbete.

För att inte rapporteringsplikten ska bli för betungande för just riksdagsledamöter bör även riksdagsgrupperna ges utökade resurser för att anställa personal som har rapporteringsansvar till den för registret ansvariga myndigheten. Dessa anställda, som med fördel formellt bör vara anställda av riksdagspartierna, skulle således kunna stämma av med riksdagsledamöter och avgöra vilken information som ska skickas till registret. Denna information skulle dock endast vara sammanfattande och innehålla information om vilken organisation som kontaktat ledamoten och i vilket syfte.

För att registret ska kunna fungera tillfredsställande behöver rapporteringen vara korrekt. Den nyupprättade myndigheten bör således även få ett tillsynsansvar gentemot de aktörer som ska rapportera in påverkansarbete till registret (regering, riksdag och myndigheter) samt vid överträdelser få möjlighet att utdöma ekonomiska sanktioner och ställa krav på förbättringar. Exakt hur denna sanktionsmöjlighet kan se ut behöver utredas i mer detalj, särskilt gentemot riksdagsgrupperna där ekonomiska sanktioner kan förefalla vara ett olämpligt alternativ. Även hur tillsynen ska ske i praktiken måste utredas vidare.

3.2.2. Spara direkta påverkanskontakter i sammanfattande form

I samband med möten, e-post och övriga relevanta former av kontakter bör det registreras vilken organisation som kontakten kommer ifrån, vilket ämne den berör och vad det av organisationen önskade utfallet ska vara (ex. stoppa förslaget om vinsttak i välfärden, öka licensjakten på varg, förbjuda alkoholreklam osv.). Brev och e-post bör med denna information listas sammanfattande i registret, och kan sedermera begäras ut av enskilda utifrån gällande regler för allmänna handlingar. Rådande regler kring allmänna handlingar, ex. gällande sekretessprövning, bör överlag kunna appliceras. Vissa samordnande åtgärder behöver även vidtas för att undvika att dubbelarbete uppstår med diarieföringen av allmänna handlingar, och de exakta formerna för detta behöver utredas vidare. Det bör också utredas vidare under vilka förhållanden registrets ansvariga kan neka en enskild tillgång till handlingar som begärts ut.

3.2.3 Skapa ett användarvänligt, uppdaterat och tillgängligt register

All information som samlas i registret bör sammanställas på en och samma plats, tillgängligt online, utan kostnad eller krav på registrering. Registret bör också vara sökbart. Det bör utformas på ett sätt som är användarvänligt och ger möjlighet att följa påverkansinitiativ både för ett enskilt lagstiftningsärende men också från enskilda organisationer. Det bör även gå att följa i vilken omfattning enskilda riksdagsledamöter, myndigheter eller departement är eller har varit föremål för politiska påverkansaktioner.

Avgörande för registrets effektivitet är att det uppdateras kontinuerligt. Förutsättningar bör således finnas för att kunna uppdatera registret på veckobasis. Varje organisation som kontaktar de berörda nivåerna i påverkanssyfte eller på annat sätt blir föremål för registret kan med fördel få en egen sida där påverkansarbete samt annan relevant information lättöverskådligt kan sammanställas.

Enskilda sidor i registret bör även skapas för varje myndighet, departement samt riksdagsgrupp där samma aktiviteter listas. Varje lagstiftningsärende bör också få en egen sida i registret, där all lobbying kopplat till ärendet, remissvar, rådgivande grupper, ansvarig aktör (ex. infrastrukturdepartementet) och övrig relevant information kan sammanställas. Detta möjliggör en viss grad av så kallad "legal footprint", det vill säga möjligheten att följa ett enskilt ärende och vilka intressen som utövat påverkansarbete under ärendets olika skeden. Detta existerar i viss utsträckning redan idag, då ärendegången för exempelvis en proposition kan följas via utredning, promemoria och remissvar. I detta fall skulle dock även alla övriga former av påverkansarbete kunna finnas med, samt att alla inkomna remissvar publiceras, vilket inte alltid sker idag.

3.3. Undantag

- Integritetsaspekter måste beaktas i handläggning och registrering av möten i registret, och även viss säkerhetspolitisk hänsyn kan behöva tas. Explicita undantag bör finnas för bland annat privatpersoner och journalister. Antalet undantag bör dock vara så få och tydliga som möjligt inom dessa ramar i syfte att undvika kryphål som kan hämma registrets effektivitet. Den fulla omfattningen av undantag bör utredas vidare i detalj.

Alla organisationer som träffar eller skickar information som registreras bör av dataskyddsskäl notifieras om att deras kontakt registreras i registret. För att värna integriteten hos både myndighetspersonal och enskilda kan med fördel vilken person (från organisationen) som träffat eller kontaktat en viss instans utelämnas och organisationsnamnet räcka som bas för registrering. Svagheten med ett sådant tillvägagångssätt är att eventuella lobbyister som "gått igenom svängdörren" och utnyttjar tidigare kontaktnät skulle vara svårare att exponera. I huvudsak handlar dock avvägningen om att värna integriteten hos mindre företag, ideella aktörer eller myndighetspersoner utan framträdande befattningar.

Det kan också finnas säkerhetspolitiska aspekter bakom att inte i registerform möjliggöra kartläggning av myndighetspersonal och politiska nyckelpersoner i Sverige. Därför är det rimligt att systemet underställs rådande praxis av offentlighetsprincipen där utlämningen av specifika handlingar prövas.

I syfte att undvika missförstånd bör även explicita undantag finnas i registret gällande människor som kontaktar beslutsfattare i egenskap av privatpersoner. Även forskare (utom i de fall de agerar som representanter för sitt universitet eller andra intressen), journalister, kommunikation mellan myndigheter och annan kommunikation som inte har ett direkt påverkanssyfte ska undantas. Det finns även vissa ytterligare undantag som kan komma ifråga, exempelvis gällande diplomatiska kontakter, trossamfund eller fackliga förhandlingar. Vid upprättandet av ett register måste dessa frågor utredas vidare i detalj. Det bör dock poängteras att det är av stor vikt att antalet undantag inte blir för omfattande, eftersom detta skapar potentiella kryphål. Ett sådant exempel, som således bör undvikas, är om det skulle införas undantag för när en beslutsfattare på eget initiativ besöker eller kontaktar ett företag eller intresseorganisation.

3.4. Ytterligare motivering och överväganden

Sverige har idag en omfattande offentlighetsprincip som i teorin ger stora möjligheter till insyn i beslutsfattandet, men som i praktiken sällan lever upp till dessa förväntningar. Det finns en teoretisk möjlighet för ex. journalister och enskilda medborgare att begära ut en stor mängd handlingar, men utan att veta exakt vad man letar efter är det allt som oftast omöjligt att få en rättvisande bild av hur det politiska påverkansarbetet ser ut i Sverige, både som helhet och i enskilda ärenden. Arbetet med att kartlägga enskilda aktörers politiska påverkansarbeten, och hur makthavare förhåller sig till denna "lobbying", är med offentlighetsprincipen som verktyg allt som oftast en jakt efter en nål i en höstack.

Ett omfattande transparensregister, med de utgångspunkter som listats i denna rapport, skulle ha potential att kraftigt förbättra insynen i den nuvarande omfattningen och utformningen av politisk påverkansarbete i Sverige. Därigenom skulle den enskilde medborgaren, den grävande journalisten eller civilsamhället kunna ges ökade möjligheter att synliggöra och/eller utkräva ansvar både från organisationer som ägnar sig åt omfattande påverkansarbete i kontroversiella frågor, men också från de beslutsfattare som låter sig påverkas.

Det råder inget tvivel om att inrättandet av en ny myndighet med det explicita syftet att sköta registret skulle öka de offentliga kostnaderna. Även om en del resurser skulle kunna allokeras från idag befintliga arbetsuppgifter (ex. registratorer) skulle ett flertal tjänster behöva tillsättas och personal utbildas, både inom myndigheten som inom de organisationer som ska rapportera in möten och kontakter till registret. Att registret allokeras tillräckliga resurser är dock avgörande för att det ska kunna fungera som tänkt. Registret bör förefalla värt sitt pris om det kan bidra till att öka det politiska systemets legitimitet.

Ytterligare en aspekt som bör beröras är riksdagsledamöterna. Riksdagens medlemmar är valda på ett mandat av folket och är dess representanter. Att riksdagsledamöter bör åtnjuta full frihet att träffa, möta och kontaktas av vem de vill återkommer ofta i debatten, exempelvis när EU-parlamentet diskuterat transparensregister eller i resonemang från demokratiutredningen 2014. Den frihet som ett folkligt mandat ger en riksdagsledamot bör dock inte vara detsamma som ansvarsfrihet.¹⁵⁴ Riksdagsledamöter är fria att träffa och kontakta vilka de vill, men demokratin tjänar på att när dessa kontakter sker med organiserade särintressen, så är den kontakten transparent. Rätt utformat kan ett transparensregister bidra till att skapa en sådan transparens.

Ett transparensregister kan vara ett första steg för att öka transparensen kring det pågående politiska påverkansarbetet i Sverige. När ett register finns på plats kan det med fördel kompletteras med ytterligare lagstiftningsinitiativ för att, vid behov, begränsa lobbyismens potentiella skadeverkningar på demokratins funktionssätt. Även förutsättningarna för att expandera registret till regional och kommunal nivå kan utvärderas.

SAMMANFATTNING AV KAPITLET

Vid utformningen av ett svenskt transparensregister bör följande utgångspunkter beaktas:

- Ansvaret för ett transparensregister bör ligga på det offentliga, transparensregistret bör vara obligatoriskt samt att PR-byråer och andra specialiserade påverkansaktörer bör vid varje givet tillfälle åläggas att uppge vilket intresse de företräder samt syftet med kontakten.
- En ny myndighet bör upprättas som tillsammans med berörda aktörer inom regering, riksdag och myndigheter är ansvarig för alla delar av registret. Det är viktigt att registret är teknikneutralt och innehåller få undantag för att undvika kryphål.
- Kontakter i syfte att påverka bör sammanställas sammanfattningsvis i registret och innehålla aktör, ämne och önskat utfall med kontakten samt att registret bör vara tillgängligt online, sökbart och användarvänligt.

¹⁵⁴ Se ex. Alemanno, Alberto (2017) – "Legal opinion on the proposed IIA for a mandatory Transparency Register in the European Union"



Slutsats

Vår demokrati har förändrats. Genom politiken och beslutsfattandets ökade professionalisering har nya vägar för inflytande och makt uppstått, där ekonomiskt kapital i allt högre grad blivit en avgörande faktor för politiskt inflytande. Såväl intresseorganisationer som sociala rörelser försöker, utifrån sina respektive ekonomiska förutsättningar, påverka beslutsfattare i samband med politiska och administrativa beslut. Genom inbördes rekryteringar har lagstiftare och det privata näringslivet sammanblandas till den grad att skiljelinjerna mellan den ekonomiska och den politiska/folkvalda makten börjat suddas ut. Särskilt kommersiella aktörer kan genom politiska påverkansaktioner framgångsrikt försena eller rentav stoppa lagstiftning. När beslutsfattandet, och dess konsekvenser, i högre grad sker i en process dold för väljarna och utom dess kontroll för ansvarsutkrävande finns ett grundläggande demokratiskt problem.

I ett försök att reglera, eller kanske snarare synliggöra, den här typen av politisk påverkan har ett flertal länder under de senaste åren försökt att öka transparensen i beslutsfattandet genom att införa så kallade transparensregister, vars primära uppgift är att synliggöra lobbyismens omfattning. Liknande förslag återkommer kontinuerligt i den svenska debatten som en tänkbar väg framåt även här i syfte att reglera lobbyismen. Erfarenheter från andra länder och internationell forskning visar dock att den här typen av register på ett generellt plan är förknippade med en betydande problematik. Gränsdragningsfrågor om vem och vad som bör innefattas, ansvarsfördelning, tillgänglighet, verkställighet, kostnader och övergripande effekter på organisationer och medborgares möjlighet att kontakta makthavare framhålls återkommande som problem.

Detta till trots finns dock både ett stort behov och goda förutsättningar för att införa ett transparensregister i Sverige. För att vara lyckosamt behöver dock registret utformas på ett sätt som inte bara adresserar de ovan nämnda problemen, utan också tar hänsyn till den politiska och samhällsmässiga kontext där de är ämnade att verka. Med en redan omfattande offentlighetsprincip samt en förhållandevis välfungerande byråkrati och offentlig administration förefaller förutsättningarna för att införa ett omfattande transparensregister i Sverige synnerligen goda.

Den här rapporten presenterar ett flertal centrala utgångspunkter för ett register i Sverige. Ansvaret för registret bör läggas på det offentliga där en ny myndighet, till skillnad från

majoriteten av internationella motsvarigheter, tillsammans med berörda aktörer inom regering, riksdag och myndigheter är fullt ansvariga för alla delar av registret, även gällande registrering och rapportering. Därigenom kan all form av organiserad påverkan registreras utan att åtskillnad behöver göras med hänsyn till vilka förutsättningar organisationerna har att sköta sin egen registrering. Detta stärker också förutsättningarna för att inkludera en mångfald av olika direkta påverkansaktiviteter i registret, och risker för att lobbyismen blir ”dold” motverkas av möjligheten till dubbelt ansvarsutkrävande av både den som ägnar sig åt lobbyism och den som är föremål för nämnda lobbying.

Andra centrala inslag är att ålägga PR-byråer och andra specialiserade påverkansaktörer att vid varje givet tillfälle uppge vilket intresse de företräder. Av särskild vikt är även att registret finns tillgängligt online med all information samlad på en och samma plats, att det är användarvänligt, sökbart samt skapar förutsättningar för att följa allt påverkansarbete kopplat till ett enskilt ärende.

Den här rapporten har presenterat förslag på en rad centrala utgångspunkter som bör tas i beaktande vid inrättandet av ett transparensregister. Det bör poängteras att vissa aspekter behöver utredas i detalj och i samråd med berörda aktörer, men huvuddragen bör kunna skapa ramar för ett effektivt transparensregister utformat för en svensk kontext. Ett sådant register kan skapa förutsättningar för ökad insyn, stärkt parlamentarisk kontroll och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande för medborgarna och civilsamhället.

Idag är det politiska påverkansarbete som existerar i vårt land närmast helt oreglerat. Att inrätta ett välfungerande transparensregister torde således vara ett rimligt första steg i syfte att synliggöra lobbyismens omfattning och konsekvenser. I förlängningen kan en sådan process bidra till att såväl värna som stärka det demokratiska systemets legitimitet.

Källförteckning

Vetenskapliga artiklar

Allern, Sigurd (2011) – ”PR, Politics and Democracy”

https://www.researchgate.net/publication/268292253_PR_Politics_and_Democracy

Allern, Sigurd och Pollack, Ester (2014) – ”Revolving doors and democratic challenges”

<http://su.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A795597&dsid=989>

Allern, Sigurd och Pollack, Ester (2018) – ”Svängdörrarnas förlovade land – Lobbyismens betydelse för klasssamhällets eliter”

<https://www.katalys.org/wp-content/uploads/2018/02/No-7.-Sv%C3%A4ngd%C3%B6rrarnas-f%C3%B6rlovade-land.pdf>

Anderson, Kevin et al. (2020) – ”A factor of two: how the mitigation plans of ‘climate progressive’ nations fall far short of Paris-compliant pathways” ,

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2020.1728209>

Blach-Ørsten, Willig och Pedersen, Hemming (2017) – ”PR, Lobbyism and Democracy – Mapping the revolving door in Denmark from 1981 to 2015”

https://rucforsk.ruc.dk/ws/portalfiles/portal/62016085/PR_Lobbyism_and_Democracy.pdf

Brulle, Robert (2018) – ”The climate lobby: a sectoral analysis of lobbying spending on climate change in the USA, 2000 to 2016”

https://www.researchgate.net/publication/326492380_The_climate_lobby_a_sectoral_analysis_of_lobbying_spending_on_climate_change_in_the_USA_2000_to_2016

Bunea, Adriana (2017) – ”Legitimacy through targeted transparency? Regulatory effectiveness and sustainability of lobbying regulation in the European Union”

https://www.researchgate.net/publication/318907385_Legitimacy_through_targeted_transparency_Regulatory_effectiveness_and_sustainability_of_lobbying_regulation_in_the_European_Union

Chari, Raj, Hogan, John, Murphy, Gary och Crepez, Michele (2019) – ”Regulating Lobbying: A Global Comparison, 2nd Edition”

Costa, Hélia, Gilmore, Anna B och Peeters, Silvy et al (2014) – ”Quantifying the influence of the tobacco industry on EU governance: automated content analysis of the EU Tobacco Products Directive”, <https://tobaccocontrol.bmj.com/content/tobaccocontrol/23/6/473.full.pdf>

Feeney, Sharon och Hogan, John (2017) – ”Transparency! Transparency?: Comparing the New Lobbying Laws in Ireland and the UK”

https://www.researchgate.net/publication/316579273_Transparency_Transparency_Comparing_the_New_Lobbying_Laws_in_Ireland_and_the_UK

- Ferguson, Gerry (2018) – "Global Corruption – "Law, Theory & Practice", 3rd edition
<https://dspace.library.uvic.ca/handle/1828/9253>
- Greenwood, Justin och Dreger, Joanna (2013) – "The Transparency Register: a European vanguard of strong lobby regulation?"
https://www.researchgate.net/publication/263074074_The_Transparency_Register_A_European_vanguard_of_strong_lobby_regulation
- Hogan, John, Murphy, Gary och Chari, Raj (2008) – "Next door they have regulation, but not here... – Assessing the opinions of actors in the opaque world of unregulated lobbying"
<https://ojs.unbc.ca/index.php/cpsr/article/view/43>
- Holman, Craig och Luneburg, William (2012) – "Lobbying and transparency: A comparative analysis of regulatory reform"
https://www.researchgate.net/publication/263328241_Lobbying_and_Transparency_A_Comparative_Analysis_of_Regulatory_Reform
- Joossems, Luk, Feliu, Ariadna och Fernandez, Esteve (2020) – "The tobacco control scale 2019 in Europe"
<https://www.tobaccocontrolscale.org/TCS2019.pdf>
- Korkea-aho, Emilia och Tiensuu, Paul (2018) – "Lobbarirekisterin kansainvälinen malli"
<https://tietokaytoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-608-9>
- Lundberg, Erik (2012) - "En försumbar arena? – Organisationerna och remissväsendet 1964-2009,
<https://journals.lub.lu.se/st/article/view/8389/7526>
- Martinsson, Johan och Andersson, Ulrika (red) – "Svenska Trender 1996-2019",
[https://www.gu.se/sites/default/files/2020-04/6.%20Svenska%20Trender%20\(1986-2019\).pdf](https://www.gu.se/sites/default/files/2020-04/6.%20Svenska%20Trender%20(1986-2019).pdf)
- McKay, Amy och Wozniak, Antal (2020) – "Opaque: an empirical evaluation of lobbying transparency in the UK"
https://www.researchgate.net/publication/338700025_Opaque_an_empirical_evaluation_of_lobbying_transparency_in_the_UK
- Meng, Kyle och Rode, Ashwin. (2019). "The social cost of lobbying over climate policy"
https://www.researchgate.net/publication/333436928_The_social_cost_of_lobbying_over_climate_policy
- Murphy, Gary (2017) – "Lobbying regulation in Ireland: Fool's errand or finest hour?"
https://www.researchgate.net/publication/317835249_Lobbying_regulation_in_Ireland_Fool%27s_errand_or_finest_hour
- Nastase, Andreea och Muurmans, Claire (2018) – "Regulating lobbying activities in the European Union: A voluntary club perspective"
https://www.researchgate.net/publication/326270393_Regulating_lobbying_activities_in_the_European_Union_A_voluntary_club_perspective_Lobbying_regulation_in_the_EU
- Nothhaft, Camilla (2017) – "Moments of lobbying – An ethnographic study of meetings between lobbyists and politicians"
<https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1061567/FULLTEXT01.pdf>

Robertson, Narelle M, Sacks, Gary och Miller, Peter G (2019) – ”The revolving door between government and the alcohol, food and gambling industries in Australia”
https://www.researchgate.net/publication/336033520_The_revolving_door_between_government_and_the_alcohol_food_and_gambling_industries_in_Australia

Selling, Niels och Svallfors, Stefan (2019) – ”The lure of power: Career paths and considerations among policy professionals in Sweden”
<https://www.iffs.se/en/publications/working-papers/the-lure-of-power/>

Strömbäck, Jesper (2011) – ”Lobbyismens problem och möjligheter – Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade”
https://www.researchgate.net/publication/270959532_Lobbyismens_problem_och_mojligheter_Perspektiv_fran_dem_som_bade_lobbar_och_har_blivit_lobbade

Svallfors, Stefan, Garsten, Christina och Rothstein, Bo (2015) – ”Makt utan mandat – De policyprofessionella i svensk politik”
<https://www.iffs.se/publikationer/bocker/makt-utan-mandat-de-policyprofessionella-i-svensk-politik/>

Tienhaara, Kyla (2017) – ”Regulatory chill in a warming world: the threat to climate policy posed by Investor-State Dispute Settlement”
<https://www.cambridge.org/core/journals/transnational-environmental-law/article/regulatory-chill-in-a-warming-world-the-threat-to-climate-policy-posed-by-investor-state-dispute-settlement/C1103F92D8A9386D33679A649FEF7C84>

Tyllström, Anna (2013) – ”Legitimacy for sale – Constructing a market for PR-consultancy”
<https://uu.diva-portal.org/smash/get/diva2:618279/FULLTEXT01.pdf>

Vymetal, Petr (2016) – ”Lobbyist registers as the main measure of lobbying regulation?”
https://www.researchgate.net/publication/312041244_Lobbyists_Registers_as_the_Main_Measure_of_Lobbying_Regulation

Statliga utredningar, myndighetsresurser och liknande

Avtal mellan Europaparlamentet och Europeiska kommissionen om öppenhetsregistret för organisationer och egenföretagare som är involverade i utformning och genomförande av EU:s politik (2014)
[https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919\(01\)&from=en](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014Q0919(01)&from=en)

Colliver, Pomerantsev, Appelbaum och Birdwell (2018) – ”Smearing Sweden - International Influence Campaigns in the 2018 Swedish Election”
<https://www.isdglobal.org/wp-content/uploads/2018/11/Smearing-Sweden.pdf>

European Parliament Reserach Service (2016) – ”Transparency of lobbying in Member States - Comparative analysis”
https://www.europarl.europa.eu/EPRS/Transparency_of_lobbying_in_Member_States.pdf

EU (2020:a) – ”Varför behövs ett öppenhetsregister”
https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/staticPage/displayStaticPage.do;TRPUBLICID-prod=oFuftK_-yDV8RAvuegZhassQ0gm6s9SnHCesrwoRjE0H4FZR_NEj!-386320283?locale=sv&reference=WHY_TRANSPARENCY_REGISTER

EU (2020:b) – ”Mandatory Transparency Register: compromise on draft conditionality package” <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201207IPR93220/mandatory-transparency-register-compromise-on-draft-conditionality-package>

EU-kommissionen (2014) – ”Commission Decision of 25 November 2014 on the publication of information on meetings held between Members of the Commission and organisations or self-employed individuals”
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv:OJ.L_.2014.343.01.0022.01.ENG

EU-parlamentet (2020) – ”Agreement on a Mandatory Transparency Register”
<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20201211IPR93661/agreement-on-a-mandatory-transparency-register>

Finlands justitieministeries översiktssida om arbetet med ett transparensregister
<https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM033:00/2019>

Hermansson et al. (1999) – ”Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell”
Demokratiutredningens forskarvolym XIII, SOU 1999:121
<https://data.riksdagen.se/fil/556609C7-1CDA-4842-B1FA-612E2FEC79D2>

Klimatpolitiska rådet (2020) – ”2020 – Klimatpolitiska rådets rapport”
<https://www.klimatpolitiskaradet.se/wp-content/uploads/2020/05/klimatpolitiskaradetrappport2020.pdf>

Lobbying Disclosure Act (1995)
<https://lobbyingdisclosure.house.gov/lda.html>

Obama-administrationen (USA) – ”Executive Order 13490 – Ethics Commitments by Executive Branch Personnel”
<https://www.govinfo.gov/content/pkg/DCPD-200900004/pdf/DCPD-200900004.pdf>

OECD (2009) – ”Lobbyists, Governments and Public Trust: Volume 1, Increasing transparency through legislation”
<https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-1-9789264073371-en.htm>

OECD (2012) – ”Lobbyists, government and public trust – Volume 2t: Promoting integrity by self-regulation”
<https://www.oecd.org/publications/lobbyists-governments-and-public-trust-volume-2-9789264084940-en.htm>

OECD (2014) – ”Lobbyists, governments and public trust – Volume 3: Lessons learned from implementing the OECD principles on transparency and integrity in lobbying: Highlight”
<https://www.oecd.org/gov/ethics/lobbyists-governments-trust-vol-3-highlights.pdf>

OECD (2015) – ”Transparency and integrity in lobbying”,
https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-35-en.pdf?expires=1592262704&id=id&accname=guest&checksum=F0D7ED969930EA279BFA80B6ADBFB5E

Panizza, Roberta (2019) – ”Transparency, integrity and accountability in the EU institutions”, Briefing for the PETI committee
[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608873/IPOL_BRI\(2019\)608873_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608873/IPOL_BRI(2019)608873_EN.pdf)

Regeringen (2017) – ”Proposition 2017/18:162 - Vissa villkor för statsråd och statssekreterare”
https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/vissa-villkor-for-statsrad-och-statssekreterare_H503162

Regulator of Lobbying in Ireland – ”FAQ: Do social media posts count as lobbying?”
<https://www.lobbying.ie/help-resources/frequently-asked-questions-1/do-social-media-posts-count-as-lobbying/>

Regulator of Lobbying in Ireland (2016:a) – ”Summary of the main provisions of the Regulation of Lobbying Act 2015”
https://www.lobbying.ie/media/6046/quickguide_a4-april-2016.pdf

Regulator of Lobbying in Ireland (2016:b) – ”Regulation of Lobbying Act 2015: Guidance for Local Authority Members”
<https://www.lobbying.ie/media/6025/guidance-for-local-authority-members-updated-jan-2016.pdf>

The Standards in Public Office Commission (2020) – ”The Standards in Public Office Commission comments on Second Review of the Regulation of Lobbying Act 2015”
<https://www.lobbying.ie/news/media-releases/the-standards-in-public-office-commission-comments-on-second-review-of-the-regulation-of-lobbying-act-2015/>

Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014
<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/4/contents/enacted/data.htm>

Wästberg, Olle et al. (2016) – ”SOU: 2016:5 – ”Låt fler forma framtiden, Del A”
<https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2016/01/sou-20165/>

Övriga källor

Alcohol Action Ireland (2020) – ”Industry’s capture of political leadership: how can advocacy for alcohol control breakthrough?”
https://alcoholireland.ie/download/publications/alcohol_action_ireland_publications/GAPC_paper_webversion_2020.pdf

Alemanno, Alberto (2017) – ”Legal opinion on the proposed IIA for a mandatory Transparency Register in the European Union”
https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2996619

Alter-EU (2013) – ”Rescue the Register! How to make EU lobby transparency credible and reliable”
https://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/Rescue_the_Register_report_25June2013.pdf

Berg, Janina och Freund, Daniel (2015) – ”EU legislative footprint – Whats the real influence of lobbying?”
<https://transparency.eu/wp-content/uploads/2016/09/Transparency-05-small-text-web-1.pdf>

- Corporate Europe Observatory (2010) – ”A red light for consumer information: The food industry’s €-billion campaign to block health warnings on food”
<https://images.smh.com.au/file/2011/09/06/2606842/CEO-Food-Labeling.pdf>
- Damsgaard, Benny (2020) – ”Det er tid til et dansk lobbyregister”, debattartikel i danske Altinget
<https://www.altinget.dk/artikel/benny-damsgaard-det-er-tid-til-et-dansk-lobbyregister>
- De Pira, Tim (2014) – ”Erring on the side of shady: How calling out “lobbyists” drove them underground”
<https://sunlightfoundation.com/2014/04/01/erring-on-the-side-of-shady-how-calling-out-lobbyists-drove-them-underground/>
- Friskolornas Riksförbund (2013) – ”Oroväckande Mp-beslut för elever i fristående skolor”
https://www.mynewsdesk.com/se/friskolornas_riksforbund/pressreleases/orovaeckande-mp-beslut-foer-elever-i-fristaaende-skolor-870432
- JKL (2007) – Pressmeddelande – Former Swedish Prime Minister, Göran Persson, joins JKL”
<https://news.cision.com/jkl/r/former-swedish-prime-minister--goran-persson--joins-jkl,c276383>
- Korkea-aho, Emilia (2021) – ”New Year, New Transparency Register?”
 Krönika i EU Law Live
<https://eulawlive.com/op-ed-new-year-new-transparency-register-by-emilia-korkea-aho/>
- McGrath, Conor (2009) – ”Interest Groups & Lobbying Around the World by Dr Conor McGrath”
<https://guests.blogactiv.eu/2009/07/07/interest-groups-lobbying-around-the-world-by-dr-conor-mcgrath/>
- Transparency International EU (2017) – ”Transparency International’s assessment of the proposal for a mandatory EU Transparency Register”
<http://transparency.eu/wp-content/uploads/2017/01/2017-01-19-Assessment-mandatory-register-proposal.pdf>
- Transparency International EU (2020) – ”TI EU welcomes lobby transparency deal that includes Council for the first time but says major shortcomings remain”
<https://transparency.eu/lobby-transparency-deal-major-shortcomings-remain/>
- Transparency International Ireland (2014) – ”Submission on Registration of Lobbying Bill 2014”
https://transparency.ie/sites/default/files/14.11.21_lobbyingbillssubmission_final_0.pdf
- Transparency International UK (2015) – ”Accountable Influence: Bringing Lobbying out of the Shadows”
https://www.transparency.org.uk/sites/default/files/pdf/publications/Accountable_Influence_Bringing_Lobbying_out_of_the_Shadows.pdf

Artiklar från media

Aftonbladet (2013) – ”Var tredje byter sida”

<https://www.aftonbladet.se/nyheter/a/wEnB61/var-tredje-byter-sida>

Altinget (2020) – ”Myller av ex-politiker på PR-byråerna”

<https://www.altinget.se/artikel/myller-av-ex-politiker-paa-pr-byraerna>

Altinget (2021) – ”Flera EU-politiker slarvar med öppenheten”

<https://www.altinget.se/eu/artikel/flera-eu-politiker-slarvar-med-oppnheten>

Dagens Media (2014) – ”Starka reaktioner på Filippa Reinfeldts nya jobb som vårdlobbyist: ”Bottenlöst dåligt”

<https://www.dagensmedia.se/medier/pr/starka-reaktioner-pa-filippa-reinfeldts-nya-jobb-som-vardlobbyist-bottenlost-daligt-6090128>

Dagens opinion (2018) – ”Forskaren som utser Sverige till ”världsledande i svängdörrslobbyism”

<https://dagensopinion.se/artikel/forskaren-som-utser-sverige-till-varldsledande-i-svangdorrslobbyism/>

EU Observer (2019) – ”Lobby register transparency talks collapse”

<https://euobserver.com/institutional/144599>

iPolitics (2017) – ”How Twitter reshaped Hill lobbying”

<https://ipolitics.ca/2017/04/26/how-twitter-reshaped-hill-lobbying/>

Nettavisen (2019) – ”Stortinget holder milliard-påvirkning hemmelig for folket som valgte dem”

<https://www.nettavisen.no/okonomi/stortinget-holder-milliard-pavirkning-hemmelig-for-folket-som-valgte-dem/3423649244.html>

Politico (2017) – ”Ireland’s tough lobbying rules spark cries for similar laws elsewhere”

<https://www.politico.eu/article/ireland-lobbying-clampdown-model-for-europe/>

Politico (2020) – ”Germany to introduce lobbying register for MPs”

<https://www.politico.eu/article/germany-lobbying-register/>

Realtid (2019) – ”Anna Stellingar får toppjobb på Svenskt Näringsliv”

<https://www.realtid.se/anna-stellingar-far-toppjobb-pa-svenskt-naringsliv>

Resumé (2015) – ”Svag regering gör jobbet svårt för lobbyisterna”

<https://www.resume.se/kommunikation/pr/svag-regering-gor-jobbet-svart-for-lobbyisterna/>

Resumé (2019) – ”Efter tio år – Peje Emilsson och Kreab köper ut nätverket”

<https://www.resume.se/kommunikation/affarer/efter-tio-ar-peje-emilsson-och-kreab-koper-ut-natverket/>

Svenska Dagbladet (2006) – ”Friskolor knäckfråga för mp”

<https://www.svd.se/friskolor-knackfraga-for-mp>

