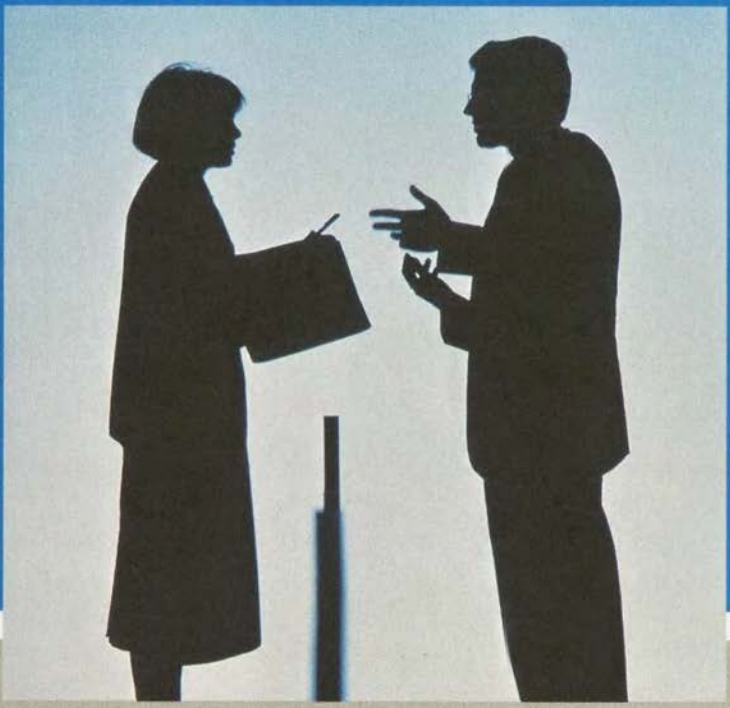
DEMOKRATI Utredningen

Skrift nr 18



# Lobbning

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 1998:146

Ref k
Occ S

# Lobbning

*Gustav Ahlsson*
*J. Henrik Bergström*
*Annika Sundström*
*Dennis Pamlin*

*Demokratiutredningens skrift nr 18*

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

**SOU 1998:146**

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress: Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: fritzes.order@liber.se
Internet: www.fritzes.se

Omslag, foto: Michael Krasowitz, Tiofoto
Grafisk formgivning: Susan Nilsson, Jupiter
Elanders Gotab, Stockholm 1999

ISBN 91-38-21066-5
ISSN 0375-250X

# Förord

Lobbning är varken någon särskilt ny eller "osvensk" företeelse. I sin studie av sammanslutningarnas roll i svensk politik 1870-1910 beskriver Pär-Erik Back den frenesi, förslagenhet, ja rentav fräckhet som präglade dåtidens lobbyverksamhet. Få hycklade. Fler betraktade "gruppegoismen" som självklar. Om olika organisationers krav konfronterades, skulle det skapa en balans mellan dem. Back betonar kontinuiteten i deras politiska arbetsmetoder. I ett hundraårigt perspektiv kan han konstatera – året är 1967:

> *Flertalet av de former för kontakt och samverkan, som är brukliga i våra dagar, var livligt begagnade redan före första världskriget. Sammanslutningar tog initiativ till förändringar och lagar. De utarbetade själva lagförslag och såg till att de beslutande myndigheterna fick hand om dess förarbeten. De intresserade sig för medverkan i kommittéer och deltog i viktiga sådana; de utsatte medlemmarna och statliga sakkunnigutredningar för påtryckningar av allehanda slag. De eftersträvade att bli och blev stundom anlitade som remissinstanser.* (Back, P-E: *Sammanslutningarnas roll i politiken* 1870-1910. Lund: Studentlitteratur 1967, s. 216)

I dag finns det goda skäl att återigen diskutera vad som kallas *lobbning*. Forskningsläget är emellertid bekymmersamt och vi kan inte utesluta att mediebilderna kan vara vilseledande. Egentligen vet vi väldigt litet om lobbningens omfattning, vilka som är indragna i den eller vilken framgång den har. Det gäller lobbning på alla politiska nivåer.

Forskarna har knappast alls börjat granska på vems villkor nya IT-tekniker som e-post och webbkampanjer används för påtryckning. I Norge har dock ett pionjärarbete på området nyligen avslutats. Dess titel – Når kildene byr opp till dans – avslöjar

vilken mekanism som undersökts, nämligen PR-byråernas samspel med journalistiken (Allern, S.: *Når kildene byr opp till dans*. Oslo: Pax 1997).

Demokratiutredningen har fått regeringens uppdrag att analysera lobbningen, eftersom den utmanar den representativa demokratins funktionssätt på åtminstone två sätt. Dels kan den reducera offentligheten genom att de som deltar argumenterar, sätter upp dagordningar och fattar beslut i rum som ligger utanför offentlighetens räckvidd. Dels kan påtryckarverksamheten skapa eller förstärka en ojämlikhet ifråga om politiska resurser.

Vi har haft en särskild hearing i kommittén. Vid sidan av den här debattskriften behandlar vi temat i flera av de forskarantologier som utkommer i sommar. I början av hösten kommer vi att ge ut en forskarrapport om avkorporativism och lobbyism med nya empiriska svenska undersökningar som grund. Ledamöterna i Demokratiutredningen kommer sedan att göra sin politiska värdering av verksamheten i sitt slutbetänkande i slutet av år 1999.

I denna småskrift låter vi först två personer med skilda utgångspunkter och erfarenheter komma till tals och berätta om sina erfarenheter av att lobba och sin syn på lobbning. Med mer eller mindre konventionella metoder arbetar den ena huvudsakligen nationellt, den andre huvudsakligen globalt. I därpå följande bidrag anläggs ett statsvetenskapligt betraktelsesätt på amerikansk, europeisk och svensk lobbning. I det sista bidraget diskuteras lobbningen i EU i ett juridiskt perspektiv med sidoblickar på hur lobbning regleras i USA och några europeiska länder. Sammantaget ger uppsatserna fyra mycket olika infallsvinklar på det fenomen, som omväxlande kallas lobbying och lobbning.

Ledamöterna i Demokratiutredningen har inte tagit ställning till artiklarnas innehåll.

*Erik Amnå*
Huvudsekreterare

# Innehåll

**Lobbying – en svensk tradition**
*Annika Sundström* ..... 7
Inledning ..... 7
Begrepp ..... 8
Arbetsmetoder ..... 12
Aktörer ..... 20
Referenser ..... 25

**Lobbying i en globaliserad värld**
*Dennis Pamlin* ..... 27
Introduktion ..... 27
Lobbying – olika perspektiv ..... 28
Globala regler för investeringar ..... 33
Globala regler för utsläpp av växthusgaser ..... 45
Lobbying försvagar demokratin ..... 57
Rekommendationer ..... 60
Bilaga ..... 64
Referenser ..... 65

**Från Magna Charta till Motionerna** – Om lobbning i USA, EU/Europa och Sverige
*J. Henrik Bergström* ..... 69
Kartans vita fläck ..... 69
Från revolution till radikal höger ..... 97
Eurolobbning ..... 107
Blågul lobbning ..... 115
Slutord: Demokrati, lobbning och makt ..... 131
English summary ..... 137
Referenser ..... 139

**Rättslig reglering av lobbying inom EU**
*Gustav Ahlsson* ..... 147
Introduktion till ämnet ..... 147

Lagstiftningsproceduren inom EU ur ett lobbyingperspektiv ..... 149
Hur lobbyingverksamheten regleras ..... 161
Rättspolitisk diskussion ..... 187
Slutord ..... 189
Referenser ..... 191

# Lobbying – en svensk tradition

*Annika Sundström*

## Inledning

Vi är relativt få och vi har inte den betydelse som vi ibland tillmäts i debatten.

Ändå vill jag hävda att inslaget av professionella lobbyister har kommit för att stanna, och att vi fyller en inte oviktig roll. Om denna roll sedan är att förnya givna strukturer till det bättre eller snarare att fungera som bromsklossar till försvar för det bestående, och de besuttna, är en annan fråga.

I en ledare i Aftonbladet i fjol, när debatten om lobbyismen och demokratin hade börjat ta fart, sägs à propos situationen i USA följande: "Men i Sveriges riksdag finns inga regler för hur lobbyister får jobba. Det är dags att göra något åt detta."

Frågan är hur genomtänkt den ståndpunkten är. Att försöka reglera lobbying genom att till exempel registrera lobbyister skulle troligen bara få motsatt effekt. Vi skulle få en kader lobbyister som i sin marknadsföring kan hänvisa till att de fått tillstånd att vistas i riksdagens korridorer.

En intressant parallell är möjligen hur journalister tas om hand till exempel i Rosenbad. Ackreditering. Presskonferenser. Så blixtbelyses det intresse politiker har av att nå ut med information med hjälp av en annan yrkeskår. Lars Weiss skriver i sin bok "Framgångsfällan", à propos TV4:s eget lobbyingarbete, följande: "Det ansågs klokt om nyhetschefen tog dessa kontakter. Politikerna är ju vana vid och – måste väl kanske också tilläggas – beroende av nyhetsfolk."

Beslutsfattare har alltid utsatts för påverkan av olika slag. Olika intressegrupper framför synpunkter på förslag i bland annat remissform; det är och har varit en viktig och accepterad del av den svenska demokratin. I dag finns även professionella aktörer på arenan. Men de senare är en vagt definierad grupp. När nu Demokratiutredningen väljer att söka klargöra begreppen och definiera vad som menas med lobbying är det därför välkommet.

Som lobbyist deltar jag gärna i den diskussionen. Jag väljer att beskriva mina egna försök att definiera begreppet lobbyist samt diskutera vilka vi är och hur vi arbetar i syfte att påverka det politiska systemet. Kommer vi att vara en accepterad och viktig del av morgondagens svenska demokrati? Det återstår att se. Vi är ännu bara i början.

## Begrepp

### En vinterdag i Stockholm

För knappt tre år sedan träffar jag Bertil Ekerlid, förlagschef, och Janne Sundling, som skriver för tidningen Resumé. Vi talar om möjligheten att ge ut en bok om lobbying. Eller är användningen av ordet en efterhandskonstruktion? Kanske använder vi endast begreppet opinionsbildning.

Tillsammans vill vi uppmärksamma lobbying som påverkansprocess i Sverige eftersom lobbying är ett allt viktigare inslag i svensk opinionsbildning. Det gäller i än högre grad om vi vidgar perspektivet till att omfatta Bryssel.

Nu kommer vi överens om att Idétorgets opinionsbildarregister, som består av Sveriges omkring 1 500 viktigaste opinionsbildare, ska ingå i boken där även professionella lobbyister bör räknas upp. Boken ska marknadsföras bland annat som prenumerantgåva.

Vi har tagit ett första viktigt steg när det gäller att föra upp debatten om samhällspåverkan på dagordningen.

Bokidén faller sedan, men tanken på att skapa en debatt om lobbying lever vidare. Det finns flera aktuella ämnen såsom slaget om tjänstebilsskatten, de svenska bryggeriernas kampanj för att

sänka ölskatten samt Svenska Jägareförbundets lobbyverksamhet för att behålla den fria småviltjakten i fjällen.

Vi enas om att tillsammans arrangera ett halvdagsseminarium – Opinionsbildardagen. Så väcks tanken på att utse Årets Opinionsbildare. Men hur vi ska undvika att Göran Persson eller någon annan partiledare utses som vinnare? Vi vill nå utanför kretsen av ledande politiker. Det tvingar oss att bli mer precisa: Ska seminariet kallas Lobbyingdagen? Ska Årets Lobbyist utses?

Vi har nått ännu en bit på väg.

## Varnande pekfingrar höjs

För att kunna utse Årets Lobbyist är vi naturligtvis tvingade att ytterligare precisera begreppet. När jag försöker hitta en definition av begreppet lobbyist använder jag mig bland annat av nätet. En svallvåg av träffar sköljer över mig. Eftersom det är ett engelskt ord får jag tiotusentals träffar som för min del är rena bommar. Jag hamnar i nätverk, lobbyistregister, handböcker etcetera. Det är inte en framkomlig väg.

Eftersom ordet lobbyist inte heller står att finna i Svenska Akademiens ordlista (men väl begreppet lobbying) väljer vi att använda oss av journalisten Bo Petterssons formulering i Månadens Affärer nämligen att lobbyister är *'påtryckare som försöker få politiker att fatta beslut som är gynnsamma för deras uppdragsgivare'*.

Detta gör att många diskvalificeras, bland dem Göran Persson. Vi har nått utanför kretsen av politiker. Målgruppen är en helt annan – den grupp som försöker påverka politiker.

Formuleringen innebär att varken riksdagsledamöter eller företrädare för idéburna organisationer är lobbyister om inte begreppet ska bli så vitt att det förlorar sin skärpa. Om väljarkåren eller medlemmarna betraktas som uppdragsgivare kan snart alla försök att påverka samhällsbeslut omfattas. Lobbyisten ska verka för uppdragsgivarens intressen. Ett personligt engagemang är naturligtvis inte alls uteslutet, men det är ett professionellt förhållande vilket förutsätter att det sker en betalning.

Jag är övertygad om att de flesta av oss lobbyister har ett starkt politiskt intresse, och inte sällan politisk erfarenhet. Det innebär att vi respekterar politiken och politiker. Vi skulle aldrig ha framgång om vi inte gjorde det. Och vi skulle knappast nå resultat om vi inte trodde på den uppdragsgivare eller den idé vi jobbade för. För att få uppmärksamhet och vinna gehör för en fråga måste du vara både väl insatt och engagerad. Lobbyister har därför ofta en relativt välkänd politisk hemvist.

Inte så få som jag talar med viftar avvärjande med pekfingret när jag berättar om avsikten att utse Årets Lobbyist. Vem vill bli kallad lobbyist? Personer som enligt rimliga definitioner på lobbyister tillhör denna kategori hävdar med emfas att de inte ägnar sig åt lobbying. Eftersom ordet i breda kretsar fått en negativ klang, finns det också en tendens att fly från lobbyiststämpeln.

Själv kallar jag mig PR-konsult. Det är dock inte ett försök att mörka, utan snarare en titel som har bredd nog att täcka också arbetsinsatser som handlar om att marknadsföra en organisation, ett företag, en produkt, tjänst eller idé. En kampanj kan omfatta allmän opinionsbildning genom annonser, artiklar och kontakter med journalister.

Men lobbying innebär alltid att politikerkontakter tas. Avsikten är att påverka politiska beslut.

## Blågul påverkan

Vilken betydelse har det att vi använder oss av det främmande ordet "lobbying" i stället för det försvenskade "lobbning"? Genom att tala om lobbying och lobbyister görs verksamheten främmande. Påtryckarna ses som främmande fåglar långt från den svenska folkrörelsetraditionen.

Som jag ser det är lobbying en svensk tradition. Vi vill bidra till att frågor belyses från olika håll. Vi formulerar ståndpunkter. Vi bidrar till att fakta presenteras. Det är egentligen samma uppgift som intresseorganisationen har i den svenska modellen. Vi vill att så många som möjligt tar del i debatten. Och när nu allt färre är fast anställda för att i stället arbeta på uppdragsbasis, i projekt-

anställningar eller som egenföretagare, är det bara naturligt att denna utveckling också slår igenom i påverkansbranschen.

Bengt Göransson skriver i en artikel i Aftonbladet 1996 att lobbyismen är den offentliga åsiktsbildningens variant av stalinismen. Han skriver med anledning av att Stora Lobbydagen äger rum dagen därpå. I inbjudan har vi skrivit att "den blågule lobbyisten har blivit rumsren och övertagit ombudsmannens plats i maktens korridorer". Han talar om lobbyister som fifflare.

Han väljer att bortse från att vi arrangerar seminariet just därför att strålkastarljus behövs för att granska lobbyismen. Och att han själv, som chef för Folkets Hus, har nött sulorna i maktens korridorer för att få så mycket som möjligt i bidrag till organisationen. Det gjorde han rätt i. Det var hans uppgift.

Varför skulle det vara mer legitimt att vara LO-anställd och via facket slåss för högre a-kasseersättning än att anlitas av samma organisation för att under en tid försöka få samma förändring till stånd? När nu företag och organisationer drar ned på informationsavdelningarna och i högre grad än tidigare köper in tjänster vid behov borde det rimligen vara mest effektivt att ibland köpa förstärkning i form av lobbyister.

Dessutom har den korporativa påverkansmodellen inte bara kritiserats utan också till viss del brutit samman. Legitimiteten hos intresseorganisationer att för medlemmarnas räkning ta ställning i en rad, inte sällan politiska, frågor har ifrågasatts. Remissförfarandet har inte bara varit effektivt utan också slutet. Många grupper och aspekter får svårt att komma till tals.

Jag är övertygad om att professionell lobbying präglas av större öppenhet än den traditionella korporatismen.

Och vi är ju inte längre så blågula. Med internationalisering och individualisering blir samhället allt mer mångfasetterat och föränderligt. Givna hierarkiska strukturer ersätts av friare sammanslutningar, av nätverk. Enskilda individer – journalister och så kallade kändisar inte minst – får ett stort genomslag. Medierna får ökad betydelse. Det är en spegling av att demokratin hela tiden påverkas. Nya former av påverkan växer fram.

Journalister ägnar sig dessutom i allt större utsträckning åt att granska lobbying, vilket är välkommet. DN Specials artikelserie

våren 1998 om bilbeskattningen tror jag starkt bidrog till att lyfta fram lobbying som påverkansmetod. Aftonbladets artikelserie hade en stor förtjänst. Den gav lobbyisten ett ansikte genom att publicera fotografier. Det är i tidningsartiklar snarare än i böcker som lobbying i Sverige behandlas.

## Arbetsmetoder

### Verbal tradition

Vad är det då vi gör som lobbyister? Inte så få av oss är pratglada, uttrycker sig väl, målar i bilder. Kontakten med både uppdragsgivaren och beslutsfattarna vilar på denna verbala förmåga. Det är en viktig framgångsfaktor eftersom det talade och det skrivna ordet också i politiken, och i journalistiken, är centralt.

Eftersom partidisciplinen har försvagats finns det ett utrymme för, och behov av, nya former att påverka beslut. Allt fler aktörer lobbar för sin sak. Det handlar inte sällan om att initiera samtal. Vi skapar mötesplatser, som bör vara såväl angelägna som attraktiva. Ett brett kontaktnät är självklart en fördel. I detta sammanhang som annars.

Men avgörande för att få upp frågan på dagordningen är nästan alltid att den syns i media. Politiken är mycket mer opinionskänslig i dag än tidigare. Vägen till beslutsfattare kan därför gå via media. En förklaring är säkert att det är ett sätt att få bekräftelse – din åsikt uppmärksammas och du blir därmed bekräftad som person.

Att delta i det offentliga samtalet blir allt viktigare. Vi skriver, eller har synpunkter på, utkast till debattartiklar och pressmeddelanden. Vi kontaktar debattredaktörer och nyhetschefer. Genom debattartiklar och opinionsundersökningar lyfts ett problem fram, och hot och möjligheter tydliggörs.

Och tydlighet är A och O. Jag menar att det inte är framgångsrik lobbying som är ett hot utan otydlig påverkan. En lobbyist bör öppet, gentemot de beslutsfattare eller journalister som kontaktas, redovisa vem hon eller han arbetar för. Med det

kravet tillgodosett är lobbying en påverkansmetod, vid sidan av andra, som har kommit för att stanna.

## Korridorsamtal

Ibland blir lobbying synonymt med genomslag. Och förenkling. Så frågar sig en debattör nyligen vilken lobbyist som fick bra betalt för att inpränta liknelsen "Robin Hood" i journalistkåren när den redogör för utredningsförslaget beträffande kommunal skatteutjämning.

Inger Alfvén skriver så här i romanen "När jag tänker på pengar":

> Charlies fest var ett gigantiskt sammanträde, kamouflerat med damernas dekorativa och erotiskt stimulerande närvaro, älskvärdheterna och flörten, småpratet, talen och de utbringade skålarna. Här knöt man kontakter, utövade lobbyverksamhet, formade kotterier, sammansvärjningar och bestämde positioner.

Bilden är fiktiv, om än säkert vare sig osann eller ovanlig. Miljön är dock fjärran från min vardag.

Begreppet lobbying lär komma från den hotellobby, the Willard Hotel, i närheten av Vita huset dit president Ulysses S. Grant brukade komma på 1870-talet för att röka en cigarr. Det sägs förresten bland annat följande om honom på nätet: "Although a man of scrupulous honesty, Grant as President accepted handsome presents from admirers."

I Aftonbladets artikelserie om lobbying och lobbyister i fjol talas om "korridormaffian". Men lobbying är inte synonymt med korridorsamtal.

Det sägs vara lobbying som arbetsmetod som har inspirerat den svenska scoutrörelsen att förnya förbundsstämman genom vad som kallas påverkanstorg och inflytandepunkter. Så här beskrivs denna diskussionsform på Internet:

> Stämman öppnas som vanligt på lördagsmorgonen med en ceremoni. Direkt efter förbundsstämmans öppnande finns ett påverkanstorg där alla på stämman förekommande ärenden finns

representerade och där alla närvarande – delegater som observatörer – har rätt att delta i diskussionerna. Varje på stämman förekommande ärende tilldelas en fysisk plats i stämmolokalerna där en eller två ansvariga finns. Detta kallar vi inflytandepunkt. De ansvariga väljs av stämman efter förslag av förbundsstyrelsen. Delegater på stämman kan föreslå andra kandidater, vilka då ställs mot förbundsstyrelsens kandidater. Syftet med inflytandepunkter är att förbundsstämman ska kunna koncentrera sitt arbete till framåtsträvande åtgärder, jämka samman synpunkter på ett så demokratiskt sätt som möjligt där alla åsikter får utrymme att komma fram, samt att det ska vara roligt att vara med och påverka.

## "Mellomman"

Tyvärr finns det få naturliga kontaktytor mellan politiker och näringslivet. Förståelsen för näringslivets villkor och bevekelsegrunder kan bli bättre. Och de politiska villkoren skiljer sig inte sällan från näringslivets.

Därför finns det ett behov av att en korsbefruktning sker, där beslutsfattare tar del av näringslivets synpunkter, och där näringslivets företrädare får del av politikernas verklighet och visioner.

Vi behöver komma bort från positionskriget där till exempel ett hundratal direktörer går till attack på DN Debatt vilket egentligen bara resulterar i att det socialdemokratiska partiet och LO finner varandra igen. Konstruktiva lösningar förutsätter att båda parter visar ömsesidig respekt.

Det norska begreppet "mellomman" beskriver på ett målande sätt den professionella lobbyistens roll. Vi agerar mäklare av olika intressen och kan vara den viktiga kontaktlänken mellan politik och näringsliv. Vi beskriver en fråga, som kanske därmed blir belyst från en tidigare okänd sida. Självklart är det att betrakta som en partsinlaga.

Företag har skäl att vända sig till beslutsfattare för att redovisa hinder för tillväxt. Först när politikerna, som inte sällan har ringa erfarenhet från näringslivet, får kunskap om vilka drivkrafter respektive hinder som upplevs som relevanta kan de själva bedöma vilken politik som bör bedrivas.

Okunskapen finns också på den andra sidan. Näringslivsföreträdare har inte alltid en sann bild av politikens villkor. De kanske inte känner till beslutsgången. De kanske inte förstår det politiska språket.

Som lobbyister agerar vi "översättare". Vi tolkar det politiska språket. Vi paketerar fakta och argument. Vi kan spelreglerna. Vi lyfter in frågan i en omvärldsanalys. Vi analyserar hot och möjligheter. Vi pekar på meningsmotståndare och meningsfränder.

Välkända argument från ett oväntat håll uppmärksammas också. Liksom det motsatta. Oväntade allianser får störst uppmärksamhet, det visade inte minst kampanjen inför folkomröstningen om EU-medlemskapet där Carl Bildt, Ingvar Carlsson och Marit Paulsen argumenterade för ett ja.

## Svart på vitt

Som påtryckare – oavsett om du är företrädare för en intresseorganisation eller lobbyist – måste du vara tydlig med vad du vill, och kunna motivera din ståndpunkt.

Därför är det inte nog med muntlig förmåga. Du måste också dokumentera ditt resonemang genom att formulera dig i skrift. Det är inte sällan avslöjande. En svepande formulering avslöjas.

Detta är också vad Lars Anell, tidigare regeringsrådgivare och svensk EU-ambassadör i Bryssel, menar att han främst bidrog med när han lämnade den politiska sfären för näringslivet. Hur bländande din föredragning än är så kommer den att blekna när du lämnar rummet. För att göra spår måste du skriva ned fakta och argument så att fler kan ta del av hur du resonerar.

Volvos chefslobbyist gav också ett tiotal andra råd när han talade i samband med Stora Lobbydagen. De förtjänar att upprepas eftersom de väl sammanfattar hur vi resonerar, vilken roll vi spelar och de råd vi ger våra uppdragsgivare:

1. Var kliniskt saklig. Analysera alla sidor av frågan, alla argument. Avstå från de enkla poängerna.

2. Uppträd trovärdigt. Bygg långsiktiga relationer. Om du försöker övertyga med falska argument eller på svag grund är det ingen idé du återkommer nästa gång.
3. Lär dig motståndarens bästa argument.
4. Var konstruktiv. Klaga inte, utan visa på en lösning.
5. Lämna skriftlig dokumentation. Det är det som är satt på pränt som förs vidare in i byråkratin.
6. Var klar och tydlig i dina avsikter och förslag.
7. Framför aldrig tomma hot.
8. Var enkel och logisk i din presentation. Fast acceptera också att det finns komplicerade frågor som inte går att förenkla hur långt som helst.
9. Tala alltid om vem som är din uppdragsgivare.
10. Hys respekt för den du vill påverka.
11. Överväg om det gagnar saken med en offentlig debatt.
12. Ställ endast upp i direktsändning i radio och TV.

## Att köpa en opinion

Är det då möjligt att som det ibland påstås "köpa" ett beslut i Sverige i dag? Visst kostar det att anlita lobbyister, på samma sätt som det inte är gratis att arbeta med en reklambyrå, revisorer eller organisationskonsulter. Eller för den del att anställa. Det kostar inte sällan mellan 1 500 och 2 000 kronor i timmen att anlita en lobbyist.

Vi tar inte betalt beroende på vilken möjlig vinst vår uppdragsgivare kan komma att räkna hem. Vi bedömer svårighetsgraden och tidsåtgången och offererar därefter. Det är inte bara för att undvika kritik utan beror på att vi inte vill riskera att jobba utan ersättning om nu frågan av en eller annan anledning avförs från den politiska dagordningen eller tar en för vår uppdragsgivare ofördelaktig vändning.

Statsvetaren Gunnar Falkemark hävdar att opinionsundersökningar bör förbjudas eller begränsas eftersom de har blivit ett sätt för lobbyister att köpa en opinion som stöd i påverkansarbetet. Jag tror att det ligger något i vad han säger. Det finns verkligen en risk

att frågor kan ställas så att det ges intryck av att ett förslag har en stark opinion bakom sig. Det är dock inte en företeelse som enbart förekommer i min bransch.

## Nya verktyg

Den politiska organisationen får genom att använda Internet en snabb och billig kontakt med aktivister. Jag ska ge ett par exempel på framgångsrika amerikanska e-postkampanjer.

Clipper Chip-kampanjen ägde rum för ett par år sedan. Ett lagförslag skulle ge alla e-postanvändare tillgång till krypteringsteknik. Med ett 'chip' skulle e-post krypteras så att den inte skulle kunna läsas av obehöriga. Clipper Chipet hade emellertid en medveten skavank, vilken gjorde att den amerikanska regeringen när som helst skulle kunna läsa meddelandena. Clipper Chipet skulle tillämpas på all form av elektronisk kommunikation.

En mängd frågor restes: Vad ger regeringen rätt att göra så? Vi har länge kunnat kryptera våra meddelanden, men nu införs en teknik som säkerställer regeringens avlyssningsmöjlighet. Detta lagförslag förkastades främst på grund av att Internetanvändare skrev meddelanden till regeringen. Den såg alla reaktioner och förslaget försvann.

Communication Decency Act (CDA) är ett annat exempel. Lagförslaget, som innebar att man inte skulle få använda obscena uttryck i elektronisk kommunikation, röstades ned framför allt på grund av det massiva motståndet från Internetanvändare. Så skedde första gången förslaget presenterades i kongressen.

Vid det andra tillfället ingick förslaget i en betydligt större reform. Enda sättet att stoppa förslaget denna gång var att stoppa hela lagförslaget, vilket var en omöjlig uppgift. Högsta domstolen sköt dock förslaget i sank, med hänvisning till yttrandefriheten.

I de båda ovanstående fallen har beslutsfattare ändrat sina ställningstaganden på grund av massiva e-postkampanjer och namninsamlingar på Internet. Det går att mobilisera sympatier via nätet. Den amerikanske politiska konsulten Phil Noble säger så här:

– Detta är de nya villkoren. Detta är de nya verktygen. Vi kan antingen lära oss att bemästra dem, eller bli styrda av dem som gör det.

Ny kampanjteknik ledde också fram till att Jody Williams och Internationella kampanjen mot landminor, ICBL, fick fredspriset 1997. ICBL har använt sig av nya metoder och inte minst ny teknik i sitt arbete.

Carl von Essen, Rädda Barnens representant i kampanjen, påpekar att de har lagt stor vikt vid samarbete med de regeringar som är emot landminor. Med samtal via elektronisk post, hemsidor på internet och telefonkonferenser har organisationerna hållts samman. Så ser framgångsrik lobbying ut i dag.

En organisation som verkligen lyckas med att med enkla medel mobilisera medlemmar att själva aktivt påverka beslutsfattare är Amnesty International.

Genom att i sin tidning föreslå konkreta insatser som nyligen när jag i medlemstidningen uppmanas att i ett brev till Zambias president kräva att alla anklagelser mot Fred M'membe avskrivs. Självklart gör jag det, inte minst därför att tröskeln är så låg. Organisationen har nämligen försett mig med både fullständig adress och e-postadress liksom ett textförslag.

## Lobbying à la Hollywood

I filmen "Armageddon" ges NASA en ny roll efter det kalla kriget. Ett yttre hot, i form av en gigantisk asteroid som hotar att förstöra jorden, målas upp med underhållning som form. Bruce Willis kallas in. I ett rymdäventyr i actiontempo visas avancerad teknik och hjälteinsatser.

Är detta vår tids lobbying? Att i filmens form påverka vår världsbild. Konspiratoriskt för att i politiskt syfte luras som i den amerikanska politiska satiren "Wag the Dog" med Dustin Hoffman och Robert deNiro, eller som i megabudgetfilmen "Armageddon" för att påvisa att NASA har en viktig roll att fylla. Och att det är kostsamt att rusta sig för den.

Produktplacering i filmer och teve är ett effektivt sätt att få ut och marknadsföra en produkt gentemot allmänheten. Produkter visade på bio som en del av handlingen har en högre trovärdighet än om de skulle visas i reklam.

Har du sett en produkt i en film är det den som du kommer ihåg först när du ska handla. Genom att redan ha sett produkten på film får konsumenterna positiv förstärkning av varan vilket skapar en känsla av varumärkeslojalitet. Produkterna visas i filmens handling. Du kan inte komma undan dem genom att hoppa över dem som annonser i tidningar, spola förbi dem som du kan göra med en videofilm eller zappa mellan kanalerna för att slippa reklamen.

Så säljs produkter. Men hur bär du dig åt om du vill sälja en uppfattning, en idé, ett beslut? Kanske är det att tolka utvecklingen alltför dramatiskt att hävda att mäktiga intressen skulle ta omvägen över Hollywood och den breda biopubliken för att få politiker i Washington att förstå vikten av att satsa på NASA.

Men omöjligt är det inte. I Touchstone Pictures film "Armageddon" vilar ansvaret för beslutet hur världens undergång ska undvikas på NASAs VD Dan Trumans axlar.

Phil Noble berättar för mig att det i USA finns ett begrepp för hur en fråga fås att se ut som om den är gräsrotsföreteelse. Uttrycket är "astro-turf", vilket är namnet på det amerikanska företag som tillverkar konstgjort gräs.

Ett annat begrepp hämtat från USA är att lobba "grass-tops", vilket syftar på att mobilisera en elit snarare än massorna. Målet är att ta reda på vem en kongressledamot inte kan säga nej till: hans främste bidragsgivare, hans kampanjchef, en politisk mentor. Lobbyisten försöker sedan övertyga denne om uppdragsgivarens ståndpunkt. Om metoden fungerar kommer kongressledamoten kanske aldrig få veta att den som kontaktar honom i sin tur har blivit kontaktad. Av en lobbyist.

Påtryckaren ser annorlunda ut i dag än i går. Och om påverkan blir otydlig, om vi inte kan ana vilka aktörer som medvetet försöker manipulera oss eller i vilket syfte, är utvecklingen olycklig. Men bara då.

## Aktörer

Bilden av lobbyister har varit den myglande och mutande manipulatören. Lobbyist blir synonymt med otillbörlig påverkan. Men visst har vi alla rätt att försöka påverka det politiska beslutsfattandet på det sätt vi själva bestämmer? Det är en medborgerlig rättighet. Däremot ska det självklart inte ske genom korruption.

Journalisten Ingrid Carlberg, tidigare maktutredningen, sade när hon medverkade i Stora Lobbydagen, att hennes bild av lobbyister är att de är ambitiösa och faktaspäckade. Nidbilden av korruption, kontokort och sprit visade sig vara helt felaktig. Kravet på gedigen kunskap är en förutsättning för att lyckas med lobbying. Väl underbyggda argument, framförhållning och personliga kontakter är arbetsverktygen.

Visst finns det ett antal professionella lobbyister men är det märkligare än att det finns copy writers, talskrivare och informationschefer?

Den svenska branschorganisationen PRECIS (Föreningen Public Relations Konsultföretag i Sverige) hade 1997 35 medlemsföretag. Dessa PR- och kommunikationsföretag hade då 511 anställda, varav 402 betecknas som "intäktspersoner". Branschen växer. Långt ifrån alla är lobbyister dock. Endast ett fåtal PR-konsulter ägnar sig åt lobbying. Det är dessutom sällan eller aldrig en heltidssyssla.

Påverkansbranschen, om den nu finns, är heterogen. Såväl organisationsföreträdare, politiker och landshövdingar som PR-konsulter ägnar sig åt opinionsbildning.

### Förnyare

Jag tycker att det har varit såväl intressant som lärorikt att under några år ta del av nomineringarna till Årets Lobbyist och att höra hur respektive jury har resonerat. Förvånansvärt få konsultlobbyister har återfunnits på respektive lista. Vem är lobbyist? Vad är framgångsrik lobbying? Valet har inte påverkats om det handlar om en god sak så att säga. Du kan lobba för bibehållen taxfree-

försäljning. Du kan också lobba för en mer restriktiv tobakslagstiftning.

Ett år satt bland andra Susanne Hobohm, Expressen, i juryn. Hon granskade i vilken utsträckning som de som nominerats hade skrivit eller omskrivits i Dagens Nyheter eller Expressen under året. Detta gav en tydlig bild av olika sätt att påverka. Kenth Pettersson, Handelsanställdas förbund, toppade den lista som Susanne Hobohm tog fram. Han tar, och ges, utrymme i media. Lars Thalén, Burson-Marsteller, hade däremot över huvud taget inte figurerat i tidningarna.

I fjol utsågs Henrik Westander tills Årets Lobbyist. Juryns motivering lyder så här:

> Henrik Westander, Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen, har under en lång följd av år jobbat oförtrutet med en svår lobbyuppgift. Han har hela tiden haft mäktiga affärs- och politiska intressen emot sig. Med ett skickligt journalistiskt researcharbete i botten har Henrik Westander skaffat sig stor trovärdighet som vass media-debattör.
>
> Det är juryns uppfattning att Henrik Westander drivit svensk vapenexport i restriktiv riktning. Ett tålmodigt och konsekvent arbete som intresselobbyist har burit frukt.

Juryn valde att värdera de föreslagna lobbyinsatserna utifrån följande kriterier: om det handlar om en unik idé eller metod, vilket medialt genomslag frågan har fått, om kampanjen har resulterat i konkreta resultat och slutligen graden av motstånd eller ointresse för frågan.

1997 utsågs Martin Borgs till Årets Lobbyist. Han är lobbyisten som med framgång drev kampanj mot lokalradioutredningens förslag. Martin Borgs lyckades med att överbrygga politiska motsättningar. Genom att låta andra agera utåt fick han den uppmärksamhet och det genomslag som behövdes för att få politiker att ändra sig vad gällde lokalradioutredningens förslag. Unga politiker tycks förstå att samverkan ger resultat. Det bådar gott för framtiden. Oavsett vad vi tycker i sakfrågan.

Hur bar han sig då åt för att gifta ihop MUF och SSU?

– Jag skickade ett mejl, sade Borgs.

Friradiokampanjen gjorde det politiska engagemanget lika enkelt som att zappa mellan tv-kanaler. Med ett klick räddade man sin radiostation. Instant politics. Det fungerar. Martin Borgs råd till en lobbyist handlar bland annat om detta. Dra nytta av kanalerna. Reklamradion är en. E-mail och andra elektroniska vägar en annan.

Också Helena Karlén (tidigare Rädda Barnen, nu ECPAT) som 1996 utsågs till Årets Lobbyist, såg till att ha ett överraskande ess i rockärmen. Hon arrangerade konferenser, skrev debattartiklar och spelade ut de politiska partierna mot varandra. Hennes insatser har inte alltid applåderats inom Rädda Barnen.

Helena Karlén har numera ett svårslaget svenskt rekord: en grundlagsändring som förbjuder all befattning med barnporr, och representanter för 122 länder har enats om åtgärder för att stoppa sexuellt utnyttjande av barn.

## Älgjakt

Johan Bobert, Martin Borgs och Theo Martin säger i en intervju i Resumé att "lobbyism är inte hemliga möten mellan gubbar i slips och tjocka magar".

Icke desto mindre är det medelålders män som inte sällan har makt. Påverkansbranschen domineras av män. Det skiljer den inte från reklambranschen eller konsultvärlden i stort, men det är en mer ensidig uppsättning individer än vad målgruppen i form av politiken och media visar upp.

Dessutom är lobbyister inte sällan medelålders. Det kan bero på att det är först då du har ett brett kontaktnät och den erfarenhet som krävs. Det skulle också kunna förklaras med att motparten inte låter sig imponeras av konsulter som inte är åtminstone jämnåriga.

Stora Lobbydagen 1996 ägde rum mitt i älgjakten. Jag hade inte en tanke på det, men blev varse hur viktig denna tradition är inte minst i näringslivet när jag kontaktade ledande näringslivschefer för eventuell medverkan. Kjell Nilsson, då vd Trelleborg, avböjde vänligt men bestämt:

> Jag är tyvärr inte beredd att byta ut älgjaktspremiären mot Stora Lobbydagen men önskar Dig lycka till med programmet.

I själva verket var det naturligtvis där, på älgpassen, som en mängd samtal fördes, och beslut fattades. En informell miljö. En manlig miljö.

## Det goda företaget

En annan aspekt är att företags samhällsansvar ger möjlighet att senare få gehör för en eller annan fråga. När nu till exempel Volvo sedan flera år har valt att sponsra lokal kultur gläder väl detta rimligen Göran Johansson? När Volvo sponsrar Göteborgs opera och Göteborgs symfoniorkester vill Volvo rimligen ha något tillbaka. Åtminstone på sikt. För så fungerar sponsring. Skrivet kontrakt och motprestation.

Möjligen är detta bara ett omedvetet resultat av företagets engagemang, men det kanske är naivt att tro. I vilket fall som helst är jag övertygad om att det leder till att direktörer och politiker har lättare att umgås, att komma överens.

Volvo sponsrar i första hand projekt som präglas av social och geografisk närhet.

– Tendensen är tydlig, runt hela välden. Företagen ska visa ett socialt engagemang i samhället. Även bidra till själens väl, säger Hans Renström, som är ansvarig för AB Volvos, det vill säga huvudkontorets, kulturella engagemang.

Innebär detta en förändring av kulturen? Knappast. Företagen är, med hänsyn till potentiella kunder och till aktieägarna som skjuter till kapitalet, mycket konservativa i sitt val av sponsor-objekt.

## Men tiden går

I Sverige har vi haft en tydligt korporativistisk struktur med ett begränsat antal mäktiga centralorganisationer som genom till

exempel medverkan i statliga utredningar och styrelser blev involverade i det offentliga beslutsfattandet.

Men tiderna förändras. Arbetsmetoder och begrepp likaså. Debatten om lobbying i Sverige handlar inte sällan om en ideologisk strid, att bryta det gamla mot det nya, att ett svenskt perspektiv bryts mot ett europeiskt, att gammal folkrörelsetradition bryts mot en ny tid. Och även partierna och de fackliga organisationerna använder i ökad utsträckning själva de nya metoderna, och lägger ut uppdrag på professionella företag.

Bill Erlandson, Handels, sade i en intervju för ett par år sedan att opinionsbildning är minst lika viktig som strejkkassan. "Men det börjar bli dyrt med alla pressklipp".

Tomas Johansson, Lärarnas Riksförbund, var tippad att bli Årets Lobbyist i fjol. Organisationen har fått stor uppmärksamhet i media för sitt lobbyarbete, inte minst under valrörelsen. Förbundet använde delar av strejkkassan för att föra upp lärarnas svåra situation på den politiska dagordningen. Syftet var att förnya, och vässa, fackets verktyg. När konflikthotet inte längre framstår som så tungt blir det i stället fakta och argument i sak.

En annan omskriven facklig påtryckarprocess gäller tjänstebilsbeskattningen.

Påskhelgen 1996 ägnade metallarbetarna Christian Thostemar och Lars Hinrichs vid Volvo i Köping åt att planera lobbyingkampanjen för sänkt skatt på förmånsbilar. Dittills var det bilindustrin som bedrivit kampanj i det fördolda men nu behövdes det lite folklig vrede och facklig kamp för jobben. Annandag påsk startade de en namninsamling och medieintresset var stort.

Innan sommaren var slut hade de båda metallarna framfört sina krav till 3 statsråd, över 20 riksdagsledamöter och 27 politiska tjänstemän i regeringskansli och riksdag. Enligt uppgift var det inte Volvodirektörerna utan Metallkampanjen som vände en skattehöjning till en skattesänkning på en miljard kr.

Så väljer organisationer och företag att värna sina intressen i Sverige. Inte sällan är det alltså fortsatt fackliga organisationer som agerar. Men den svenska modellen förändras. Aktörerna är fler i dag.

## Författarpresentation

Annika Sundström (född 1958) är seniorkonsult, lobbyist och ingår i ledningsgruppen för lobbyföretaget IdéTorget AB. Hon har en ekonomexamen med internationell inriktning från Göteborgs universitet och kommer närmast från JA till Europa där hon var vice VD. Dessförinnan har hon bl.a. arbetat på MGruppen och Invent Q med förnyelse av den offentliga sektorn. Annika Sundström har ägnat 20 år åt PR, lobbying, opinionsbildning och konceptutveckling.

## Referenser

Abrahamson, Jill (1998) "Advice From Sources Lawmakers Will Heed". I *The New York Times* 29 september.

*Aftonbladet* (1998) "Se upp för lobbyismen". Ledare 7 januari.

*Aktuellt i Politiken* (1996) "Priset som ingen vill ha". Artikel i nr 41.

Alfvén, Inger (1998) *När jag tänker på pengar*. Stockholm: Albert Bonniers Förlag.

Andersson, Per (1998) "Nätlobbarna vinner". I *Expressen* 17 oktober.

Carlberg, Ingrid och Ewa Stenberg (1997) "SJ:s och Volvos lobbyister i smygkrig". I *Dagens Nyheter* 26 mars.

Carlberg, Ingrid och Ewa Stenberg (1997) "Volvo styrde Konsumentverket". I *Dagens Nyheter* 29 mars.

Carlberg, Ingrid och Ewa Stenberg (1997) "När Metallfacket ryckte in tog det skruv ordentligt". I *Dagens Nyheter* 30 mars.

Carlberg, Ingrid och Ewa Stenberg (1997) "Fritt spelrum för maskerade lobbyister". I *Dagens Nyheter* 1 april.

Elger, Max (1998) *politik*.se. Stockholm: Ekerlids Förlag.

Göransson, Bengt (1996) "Fifflarnas högtidsdag". I *Aftonbladet* 14 oktober.

Hallén, Urban (1997) "Med rätt att övertala". I *Dagens Industri* 26 maj.

Hedin, Bo (1997) "Ny och framgångsrik lobbying". I *Resumé* nr 43.

Hedin, Bo (1998) "Gör lobbyisterna tydliga". I *Resumé* nr 42.

Hjertqvist, Johan (1998) "Dumburken gör skäl för namnet". I *Svenska Dagbladet* 30 december.

Hobohm, Susanne (1996) "De rädda barnens bästa vän". I *Expressen* 24 augusti.

Holmkvist, Leif och Janne Sundling (1997) "Mästarens tolv råd till lobbyisten". I *Resumé* nr 44.

Kasvi, Lennart och Magnus Ringman (1998) "Lobbyisterna – en artikelserie om de dolda makthavarna". I *Aftonbladet* 5 januari

Kåll, Kerstin (1996) "Riktig VD bör gilla jaga". I *Dagens Nyheter* 14 april.

Lindstedt, Urban (1997) "Opinion tillverkas på beställning". I *Göteborgs-Posten* 29 juni.

Magnusson, Magnus (1997) "Kultursponsring". I *Alba* nr 6.

Pandolfi, Anne (1995) "Dolda makthavare tvingas ut i ljuset". I *Svenska Dagbladet* 28 december.

Paulsen, Mats (1998) "Lobbyisten som bryter tystnaden". I *Resumé* nr 24.

Pettersson, Bo (1996) "Nu kommer lobbyisterna!". I *Månadens Affärer* mars.

Rash, Wayne (1997) *Politics on the Nets*. New York: W. H. Freeman and Co.

Rådestad, Annie (1996) "Småviltjakten hot mot ripbeståndet". I *Svenska Dagbladet* 14 oktober.

Spendrup, Jens (1996) "Skygglappar och ölskatter raserar bryggeribranschen". I *NU* nr 36.

Stenshamn Arnberg, Cecilia (1998) "Lobbyisterna som styr Sverige". I *Bizniz* nr 9.

Weiss, Lars (1998) *Framgångsfällan*. Stockholm: Bokförlaget DN.

# Lobbying i en globaliserad värld

*Dennis Pamlin*

## Introduktion

Vi står i dag inför en rad globala utmaningar. Ökande klyftor inom och mellan länder, marginaliserade minoriteter, ökad maktkoncentration och gränsöverskridande miljöproblem t.ex. klimatförändringar, överfiske, hormonstörande ämnen och minskad biologisk mångfald.

Den kulturella, tekniska och ekonomiska globalisering, som i stor utsträckning orsakar dessa problem, beskrivs ofta som en naturlag vi alla måste anpassa oss till. Men globaliseringen är inte slumpmässig. I en rad internationella fora formuleras de regler som länder och företag skall följa. Hittills tycks dock de flesta av dessa regler ha resulterat i större, inte mindre, problem. En av anledningarna till detta är, med stor sannolikhet, att resursstarka grupper använder sig av lobbying för att de internationella regelverken skall utformas i deras smak. I stället för regelverk som utformas av och för medborgarna riskerar vi därmed att få ett system som främst värnar resursstarka gruppers intressen.

I denna artikel används två aktuella frågor som konkreta exempel på hur internationell lobbying går till då regler utformas i internationella fora; regler för internationella investeringar och åtgärder för att förhindra globala klimatförändringar.

Uttrycket "världens största ekonomiska enheter" som används i artikeln syftar på de länder och företag som dominerar världen ekonomiskt. En lista över dessa återfinns i bilaga 1.

## Lobbying – olika perspektiv

Det finns i huvudsak två sätt att närma sig lobbying. Antingen utgår man från ett aktörsperspektiv (lobbyisten), eller så utgår man från ett strukturellt perspektiv (lobbying).

Ett aktörsperspektiv innebär att lobbying endast betraktas som ett möte mellan en person som vill förmedla något (lobbyisten) och en beslutsfattare. Med detta perspektiv är lobbying en självklar del av en fungerande demokrati. Att diskutera begränsningar av lobbying blir det samma som att begränsa demokratin. Den lobbying som man talar om i dessa sammanhang liknar den äldre traditionella formen av lobbying.[1]

Problemet med ett aktörsperspektiv är att det inte har så mycket att göra med den verksamhet som bedrivs i dag. De flesta stora företagen har i dag väl genomarbetade strategier där hela verksamheten och olika syften integreras för att stärka varandra. Att föra ut sin politik i en viss fråga, etablera ett nytt varumärke och förbättra sina politiska kontakter sker inte i separata kampanjer utan integreras i olika aktiviteter.

Perspektivet innebär också att man lätt missar en rad viktiga frågor. Var skall det demokratiska samtalet föras? Vilken öppenhet skall råda inför olika beslut? Vem får tala med centrala beslutsfattare och varför? Vem har råd att befinna sig i de fora där beslut skall fattas, eller förberedas? Samtliga av dessa frågor är viktiga om det är (den demokratiska-) processen som leder fram till det slutliga beslutet som intresserar oss.

Ett strukturellt perspektiv innebär att lobbying betraktas som den verksamhet vilken syftar till att, genom organiserade insatser, få igenom ett särintresses vilja utanför den demokratiska diskussionen. Fokus är på de förutsättningar som formar beslutsunderlagen och beslutsprocessen, inte de enskilda lobbyinsatserna. Detta är det perspektiv som jag kommer att använda för att studera den internationella lobbyingen/PR-verksamheten.

[1] Lobbying som det personliga mötet, ansikte mot ansikte i maktens korridorer, mellan ett särintresse och en beslutsfattare.

Det strukturella perspektivet används ofta av resurssvaga grupper som arbetar med internationella frågor. Anledningen är inte att de vill kritisera lobby/PR-verksamheten, även om de ofta gör det, utan att de försöker skaffa sig en bild av de "tunga" intressenterna och var frågorna behandlas. På detta sätt försöker de öka sina möjligheter att nå ut med sin version av vad som händer och vad de anser bör hända.

Behovet av ett strukturellt perspektiv har också ökat i och med utvecklingen inom massmedia. Där har utsuddade gränser mellan nyheter/underhållning/reklam, ökat annonsberoende, ökad ägandekoncentration, ökad acceptans för produktplacering och höjda avkastningskrav skapat nya möjligheter för lobbying/PR-företag att nå ut med sina budskap.[2] Samtidigt integreras även andra sektorer i förmedlandet av information. Hamburgerkedjor arbetar tillsammans med företag som producerar både nyheter och tecknad film för att båda effektivare skall nå ut med sina budskap.

Nedanstående frågor ger en första bild av den lobbying som pågår inom olika områden. Ett centralt problem för många resurssvaga grupper är att de sällan har kunskap/resurser nog för att besvara frågorna tillfredsställande. För att göra detta krävs nästan alltid en lobbyist, eller någon som under lång tid arbetat nära lobbyisterna (politiker/ journalist/uppdragsgivare).

| Frågor som rör de olika aktörerna som deltar: | Frågor som rör de olika fora där frågan diskuteras: |
|---|---|
| – Hur vill de att utfallet skall se ut?<br>– Vilka resurser har de?<br>– Hur försöker de få igenom sina önskemål?<br>– Vilka har gemensamma intressen? | – Vilka vill ändra utformningen av de fora där frågan diskuteras, eller flytta frågan?<br>– Vad krävs för att få delta?<br>– Hur ser processen ut, antal möten, undergrupper, etc.<br>– Var sätts dagordningen och när fattas besluten? |

När ovanstående frågor besvaras brukar två olika former av lobbying kunna urskiljas. De två kan sägas representera var sin del av ett spektra som i verkligheten ofta bedrivs parallellt.

[2] McChesney (1997a)

## Krishantering

Den första formen av lobbying, och den som märks mest, är "krishantering/skademinimering". Denna lobbying bedrivs ofta inom ett begränsat område under en väl avgränsad tid. Arbetet rör främst oväntade händelser t.ex. olyckor, negativ publicitet eller ett oväntat politiskt beslut. Snabba insatser krävs och lobby/PR-experter kallas in för att hantera situationen och planera en kampanj.

Anledningen till att denna form av lobbying märks är att aktören i de flesta fall vill synas, på sina egna vilkor. Att massmedia används i detta arbete skall inte tolkas som att det råder öppenhet. Akademiker som uttalar sig, journalister som skriver reportage och ledarskribenter som tycker till är tillsammans med annonser del i en kampanj där det för utomstående är omöjligt att veta vem av de som yttrar sig i frågan som är påverkade av lobby/PR-arbete. Ännu mindre är chansen att få reda på vad det långsiktiga syftet med kampanjen är.

På global nivå är klimatfrågan ett exempel på krishantering. Där stod fossilindustrin plötsligt inför ett "överraskande" internationellt beslut att sänka koldioxidutsläppen.

## Agendasättande

Den andra formen av lobbying, mindre synlig men mer allvarlig ur demokratisk synvinkel, är den "agendasättande/pro aktiva" lobbyingen. Denna verksamhet syftar till att minska behovet av kortsiktiga insatser och ständiga möten för att övertyga olika beslutsfattare. I stället ökar man sitt inflytande genom att maximera kontrollen över beslutfattandet och inflytandet över dagordningen.

Vad agendasättande lobbying handlar om är att institutionalisera sin påverkan. De olika fora som behandlar frågorna skall utgå från vissa värderingar, rätt folk skall sitta på rätt plats, gärna representanter från den egna organisationen och det skall finnas goda möjligheter att tidigt få reda på om viktiga intressen hotas. Oliktänkande skall helst inte få tillgång till information då frågorna

diskuteras och besluten bör fattas utan offentlig diskussion för maximal effektivitet.

> Grunden för att nå fram med fakta och argument till beslutsfattarna är denna förmåga att bygga långsiktigt goda relationer och skapa förståelse för företagets förutsättningar och villkor hos politiker, myndigheter och andra beslutsfattare. Detta kallar vi för public affairs. En väl fungerande public affairs-verksamhet minskar behovet av akuta lobbying-insatser.[3]

På global nivå är näringslivets arbete för att utforma internationella institutioner och regler för investeringar ett exempel på agendasättande lobbying.

Att lobbying sker på flera nivåer parallellt och inkluderar en rad olika verksamheter gör det naturligtvis svårt att dra gränserna mellan lobbying/PR och annan verksamhet. Genom att utgå från konkreta fall försvinner dock en stor del av denna osäkerhet.

## Kompetens & framförhållning

För att bygga upp sin kompetens och göra det möjligt att delta i de sammanhang där dagordningen formas är det vanligt att lobby/PR-firmor rekryterar personer som har goda kontakter. Före detta journalister och politiker är populära. Fenomenet kallas på engelska för "revolving door" och innebär att folk från olika centrala positioner, lagstiftare, beslutsfattare och massmedia som skall värna allmänhetens intressen byter plats. De går från sina gamla arbetsplatser till företag som företräder ekonomiska särintressen och kontaktar sedan sina gamla arbetsplatser i en ny roll.

> Centralt för alla lobbygrupper är de politiska kontakterna och förmågan att – när de själva vill – få uppmärksamhet i media.

[3] Citat från det svenska PR/lobbyföretaget JKL:s hemsida www.jkl.se av Anders Lindberg, delägare och konsult på JKL under rubriken "Vad är lobbying egentligen?"

> Många lobbyister har själva en bakgrund som politiker eller journalister. Lobbyisten bearbetar beslutsfattarna med fakta och underlag.[4]

För att på bästa sätt kunna forma och kontrollera sitt budskap krävs också ett långsiktigt arbete i alla centrala fora, både där människor lär sig tolka symbolerna, dit människor vänder sig då de är osäkra på hur något skall tolkas och där symbolerna förmedlas. Här arbetar lobby/PR-byråer på olika sätt, men de stora som är aktiva på global nivå är åtminstone verksamma inom följande fyra områden: skolor, universitet, arbetsplatser och massmedia.

Att lobbying måste betraktas som mer än personliga möten är i dag självklart och till och med USA:s lagstiftning anlägger ett delvis strukturellt perspektiv då de skall definiera lobbyism:

> Lobbyism inkluderar kontakter med den lagstiftande församlingen, kongressledamöter eller höga avdelningschefer inom olika myndigheter. Det inkluderar också arbetet för att stödja dessa kontakter, inklusive förberedelser, planering, koordinerad verksamhet, forskning och annat bakgrundsarbete. (Ur: Lobbying Disclosure Act: 1995.)

I de följande exemplen kommer vi att se att det framför allt är "förberedelser, planering, koordinerad verksamhet, forskning och annat bakgrundsarbete" som är det centrala i lobby/PR-verksamheten och att det personliga mötet endast är en liten del av verksamheten.

Det första exemplet rör investeringsfrågan. Här finns få exempel på utåtriktade verksamheter från näringslivets sida, i stället hanteras problem genom agendasättande lobbying. I avsnittet ges exempel på hur näringslivet lyckats institutionalisera sin påverkan.

Det andra exemplet rör klimatfrågan och har flera inslag av utåtriktade verksamheter från fossilindustrins sida. Oförmåga att kontrollera institutionerna innebär att de tvingas bemöta argument från miljörörelsens sida och delta i fora som de inte kontrollerar.

[4] Citat från det svenska PR/lobbyföretaget Idétorgets hemsida www.idetorget.se

I de två exempel som studeras kommer endast näringslivets, respektive fossilindustrins, lobbyverksamhet att behandlas.[5] Anledningen är att de flesta övriga grupper som deltar är villiga att öppet redovisa sina syften och möten med beslutsfattare.[6] De sprider information bl.a. genom att avdela resurser för att informera journalister, medlemmar och allmänhet om sin verksamhet. Arbetet syftar till öppna upp förhandlingarna för allmänheten och öka möjligheten för resurssvaga grupper att delta. Denna verksamhet faller därmed utanför den definition som här används för lobbying.

## Globala regler för investeringar[7]

Frågan om globala regler för investeringar har en lång historia. En stor del av de problem som i dag diskuteras var aktuella under den ekonomiska konferensen i Bretton Woods, året innan FN skapades. Nationalencyklopedin beskriver avtalet från denna konferens på följande sätt: "avtal från 1944 rörande internationellt samarbete. Bretton Woods i New Hampshire, USA, var i juli 1944 mötesplats för en internationell konferens, som lade grunden till den världsekonomiska ordning som präglat efterkrigstiden."

Under denna konferens var det tänkt att tre institutioner skulle skapas. En världsbank, en internationell valutafond (IMF) och en internationell handelsorganisation (ITO). De tankar som låg bak-

[5] Näringslivet och fossilindustrin är inte klart avgränsade grupper, men i den löpande texten ges exempel på företrädare. Företrädare som i många fall får en signifikant del av sina resurser direkt, eller indirekt från de företag som nämns i bilaga 1.

[6] Undantag finns och ser vi t.ex. till USA finns ett flertal miljö-lobbyorganisationer som i vissa frågor har ett stort genomslag, bl.a. då det gäller naturvård. Dessa organisationer hotar demokratin på samma sätt som andra lobbyorganisationer. Att dessa grupper inte behandlas i denna genomgång beror på deras, liksom t.ex. kärnkraftsindustrin i klimatförhandlingarna, relativt marginella roll, inte deras syften.

[7] Informationen kommer i detta avsnitt från Pamlin (1998a), där annat ej anges.

om dessa institutioner var i mycket hög utsträckning präglade av Keynes och bemöttes med skepsis av många stora företag som inte ville se sin verksamhet kontrollerad av politiker, särskilt inte handeln. Det ITO skulle omfatta var nämligen inte bara regler för varuhandeln utan också avsnitt om full sysselsättning, arbetsrätt, råvaruavtal, investeringar och tjänster.

## Näringslivet stoppar ITO

Genom intensiv lobbying mot amerikanska kongressledamöter, som är beroende av stora bidrag från olika företag för att kunna bedriva sina valkampanjer, stoppade företagen i USA förslaget att skapa ITO. Under den debatt som fördes diskuterades alla de frågor som i dag är aktuella. Vad skall handel och investeringar syfta till? Har frihandel ett egenvärde? Hur starka kan företagen bli utan att hota demokratin? Hur påverkar handel och investeringar andra frågor som arbetslöshet och demokrati?

USA:s nej resulterade i att världen i stället fick GATT (General Agreement on Tariffs and Trade). Ett regelverk utan institution som var tänkt som en provisorisk lösning till dess att ITO bildats. Under nästan 50 år utvecklades GATT som efter varje ny förhandlingsrunda fick ett utökat mandat. Den organisation som från början endast arbetade med tullar kom slutligen efter en lång förhandlingsrunda, Uruguayrundan 1986-93, att omvandlas till en ny organisation, Världshandelsorganisationen (WTO). Under större delen av denna tid deltog få kritiska organisationer i debatten om hur GATT skulle utformas. De stora företagen, som direkt påverkades av besluten, var dock närvarande från början och bidrog med underlag och uppvaktningar som koordinerades internationellt.

## Näringslivet stödjer WTO

WTO godkändes formellt i Marrakech, Marocko, i april 1994 och började verka 1 januari 1995. Skillnaderna mot ITO är stora och denna gång bedrev företagen lobbying för att länderna skulle

skriva under. Bildandet av WTO är en av de största händelserna på den internationella arenan, men Sveriges EU-inträde bidrog till att diskussionen om WTO i stort sätt försvann här.

## Fattiga länder och NGO:s kritiska

Att diskussionen om investeringar överhuvudtaget nådde en större publik var i stor utsträckning resultatet av en felbedömning från företagens och de rika ländernas sida.[8] Under WTO:s första ministermöte i Singapore 1996 mötte de rika länderna och de transnationella företagen oväntat hårt motstånd då de skulle lobba igenom de investeringsregler de ville ha. Flera länder utanför den rika världen ansåg att förslagen var ett hot mot deras nationella suveränitet och skulle omöjliggöra en öppen och demokratisk diskussion. Anledningen var att förslaget innehöll regler som bl.a. innebar att konflikter kring företagens investeringar skulle lösas i en internationell domstol, vald av företaget. En domstol utan insyn och där handlingarna skulle vara hemliga.

Representanter från Syd reagerade häftigt på detta och hävdade att detta skulle innebära att demokratin försvann från många länder innan den etablerats. Resultatet var att 34 organisationer från Syd skrev under ett upprop där man krävde att investeringsfrågan inte skulle behandlas inom WTO.[9]

[8] Avtalet hade förmodligen kunnat gå igenom utan större konflikter, kanske inte i Singapore men vid ett senare möte, om de länder och företag som ville ha avtalet ägnat lite mer tid åt lobbying av beslutsfattarna i Indien, Tanzania och Malaysia. Dessa var nämligen de ledande bland ett antal länder från Syd som en månad innan konferensen i Singapore gick ut offentligt och motsatte sig att investeringsfrågor skulle behandlas i det första ministermötet.

[9] Uppropet finns i sin helhet i Khor (1997) p. 29-37.

## Diskussionen om ett investeringsavtal flyttas

Konflikten i Singapore innebar att man inte kunde komma överens och frågan om ett investeringsavtal flyttades till en särskild arbetsgrupp inom WTO för vidare bearbetning. Förespråkarna insåg att det krävdes åtgärder för att övertyga de länder som varit kritiska. Detta skulle ske genom bilaterala kontakter, men det krävdes också en större samordning av de industrialiserade länderna. Denna samordning skulle ske inom OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) där man skulle ta fram ett eget investeringsavtal, kallat MAI.[10] Det uttalade syftet var att de industrialiserade länderna skulle komma överens först och att avtalet sedan skulle expanderas till att omfatta även de fattiga länderna.

Inom OECD hade diskussioner om ett internationellt investeringsavtal påbörjats redan 1988 och löpt parallellt med arbetet inom GATT/WTO. Detta parallella arbete som ofta sker då det gäller internationella ekonomiska frågor gör det svårt för resurssvaga grupper som står utanför att veta var de skall försöka komma in. Organisationer som är kritiska till den nuvarande ekonomiska ordningen har svårt att veta var det sker genombrott och när viktiga beslut skall fattas. Läckta dokument och pressmeddelanden är ofta de enda sätten att få reda på vad som händer. De representanter från regeringar och näringslivet som deltagit har inte heller visat prov på någon större öppenhet utan betraktat förhandlingarna som affärshemligheter. Detta trots att det enligt internationell praxis är så att samtliga parter som påverkas skall få vara med, just för att undvika bl.a. lobbying.

Både WTO och OECD är tätt knutna till näringslivets organisationer och det är ibland svårt att veta var den ena slutar och den andra börjar. Samarbetet innebär att diskussionerna ofta sker informellt vilket gör det svårt för utomstående att följa utvecklingen av olika frågor. Genom detta nära samarbete behöver inte närings-

[10] MAI står för Multilateral Agreement on Investment.

livet ägna kraft åt krishantering, i stället kan man bedriva sin lobbying pro aktivt genom "konsultationer".[11]

Ett exempel på näringslivets samarbete med OECD är the Business and Industry Advisory Committee (BIAC) som skapades 1962, samtidigt som OECD. Organisationen konsulteras regelbundet både formellt och informellt. BIAC består av arbetsgivarorganisationerna i de olika länderna. Flera av de riktigt stora företagen är också med som individuella medlemmar t.ex. Shell, General Electric och BASF. BIAC var involverat mellan 1991 och 1995 då förarbetet genomfördes för MAI-avtalet.

## MAI-avtalet blir publikt

Några av de organisationer som är kritiska till WTO och de globala investeringsfrågorna fick dock reda på att diskussionerna som fördes i OECD hade kommit långt och i februari 1997, tre månader innan avtalet var planerat att undertecknas, fick man tag i ett utkast genom informella kanaler. Detta utkast publicerades på Internet och spreds av flera organisationer med en intensiv diskussion som resultat. Då analyserna av avtalets potentiella konsekvenser började cirkulera på Internet började fler grupper som arbetat med olika internationella frågor se vilket hot mot deras arbete MAI innebar. Många av dessa hade under lång tid arbetat med olika FN-konventioner som bland annat diskuterat hur investeringar skulle styras så att den tog hänsyn till miljöaspekter, kvinnors rättigheter, etniska minoriteter och mänskliga rättigheter.[12]

[11] Naturligtvis är det inte dåligt med konsultationer. Då endast vissa grupper har möjlighet att bli konsulterade skapas det dock en obalans. Om konsultationerna pågår över en lång tid utvecklas dessutom lätt en värdegemenskap och "förståelse" mellan de grupper som träffas som andra grupper inte delar.

[12] De flesta MAI-kritiker hade under lång tid arbetat med de olika internationella finansiella institutionerna (IFI:s) och de transnationella företagens roll för en hållbar utveckling. För dessa grupper skapade MAI-frågan en möjlighet att visa på många av de problem som råder inom dessa

När olika kritiska organisationer uppmärksammade problemet insåg näringslivet att de kanske kunde få problem. De försökte genom sina olika organ påverka förhandlarna för att få dem att snabbt gå till beslut så att inte oönskade tillägg skulle göras.

Alla de stora industrigrupperna involverades. Internationella handelskammaren (ICC), European-American Business Council och World Business Council for Sustainable Development (WBCSD) gick ut och krävde att arbetsrätt och miljökrav skulle hållas utanför avtalet.

## Näringslivet vill flytta frågan

Då näringslivet insåg att det inte skulle bli ett snabbt beslut klargjorde de att frågan borde flyttas till WTO. Eftersom de har god kontroll över de olika fora där frågan hanteras behövde de inte gå ut för att skapa opinion, vilket annars varit nödvändigt. I stället flyttade de över fokus till ett annat fora och kunde på detta sätt fortsätta verka pro aktivt.

Denna svängning i fokus från en institution till en annan är intressant eftersom den visar på näringslivets långsiktiga arbete i investeringsfrågan. Som ett konkret exempel på detta arbete kan nämnas att European Round Table (ERT)[13] och ICC tillsammans med UNCTAD[14], i december 1997 då förhandlingarna i OECD började gå trögt, ordnade ett möte med 25 ambassadörer från Syd och 25 direktörer från multinationella företag. Under mötet be-

institutioner. Då förespråkarna ville föra detaljdiskussioner om MAI-avtalets olika delar och försvarade sig med att vissa principer redan var etablerade i andra delar av WTO ville kritikerna diskutera just dessa principer, med resultat att diskussionerna många gånger präglades av ömsesidig oförståelse. MAI-förespråkare ansåg att kritikerna inte kunde något om investeringsfrågor och MAI-kritikerna ansåg att förespråkarna inte följt diskussionen om investeringar i andra fora än sina egna.

[13] Näringslivsorganisation som bildades av bl.a. Pehr Gyllenhammar och Umberto Agnelli (VD för Fiat) 1983 för att bättre kunna påverka utvecklingen av EU.

[14] United Nations Conference on Trade and Development.

rättade företrädarna från näringslivet hur de ansåg att länderna skulle uppföra sig om de ville få investeringar. Detta möte hade inte så mycket med diskussionerna i OECD att göra, utan med de framtida förhandlingarna i WTO.

Med institutionaliserad närvaro i samtliga centrala fora som hanterar investeringsfrågan och resurser att flyga in människor från världens alla hörn och med löften om framtida belöningar har näringslivet möjligheter att, då de önskar, få även tveksamma beslutsfattare att ta sig tid och lyssna.

## Tanke & handling, två skilda ting

En central del av den pro aktiva lobbyingen är ofta bildandet av "think tanks". I denna verksamhet ingår bl.a. produktion av material som används i debatten. Något som med jämna mellanrum resulterar i intressanta förvecklingar. 1996 publicerade t.ex. WBCSD en relativt nyanserad bok om bl.a. investeringar, "Financing Change".[15] Nedanstående citat är intressant eftersom det i princip skulle kunna vara en kopia av någon av alla kritiska rapporter som sedan avfärdades.

- Drivs de utländska portföljinvesteringarna av de kortsiktiga möjligheterna att exploatera undervärderade tillgångar (som t.ex. naturresurser) på ett ohållbart sätt och accelererar ökande investeringar denna process? Eller drivs de mer av planer på en långsiktig tillväxt?

- Ökar utlandsinvesteringar föroreningar genom att uppmuntra utbyggnad av förorenande industrier i områden med svaga lagar? Eller bidrar det med välbehövligt kapital för de investeringar som behövs för att minska miljöproblemen?

- Ökar utlandsinvesteringarna de sociala klyftorna genom att framför allt ge de rika ökat välstånd? Eller hjälper det en mer

[15] World Business Council for Sustainable Development (WBCSD), "think tank" som skapades 1992 för att diskutera miljö- och utvecklingsfrågor ur ett näringslivsperspektiv.

generell utveckling som inkluderar nya kvalitetsarbeten och framväxten av en medelklass?

- Gör utländska portföljinvesteringar det nationella kapitalet och investeringarna i utvecklingsländer mer kortsiktigt genom att fokusera sig på spekulation som tar resurser från t.ex. små och medelstora företag? Eller bidrar det till en långsiktig finansiell utveckling?

Vi skulle vilja besvara dessa frågor, men kan inte. Fenomenet med utländska investeringar av den nuvarande omfattningen är ett nytt fenomen och de långsiktiga konsekvenserna är okända.[16]

Trots kunskap om dessa problem skickade ordföranden i WBCSD, Björn Stigson ett fax till Don Johnson i OECD där han rekommenderade att sociala frågor och miljöaspekter inte skulle inkluderas i avtalets bindande text. Avsaknaden av öppna fora gjorde det omöjligt för MAI-kritiska grupper, som höll med om de ovanstående resonemangen, att kräva ett svar av WBCSD.

## Svenskt näringsliv

Ur ett nationellt perspektiv är agerandet hos näringslivets lobbygrupper intressant eftersom de består av en rad svenska företag som inte på egen hand skulle stödja en så demokrati- och miljöfientlig lobbying. Flera av de svenska företagen lär t.ex. ha en mer nyanserad syn än den som ICC gav uttryck för på debattplats i Svenska Dagbladet den 28 maj under rubriken "Viktigt att MAI skyndas på". Där sade Helmut O Maucher, ICC:s verkställande direktör och ordförande i Nestlé bl.a. att "förhandlarna agerade felaktigt då de förde in frågor om arbetsvillkor och miljö, vilka alltför ofta används som rökridå för att dölja protektionistiska tilltag...".

Under debatten om MAI tydliggjordes också ytterligare två intressanta fenomen då det gäller näringslivets samarbetsorgan. För det första att det inom näringslivet finns stora ekonomiska

[16] Schmidheiny (1996)

skillnader och att "små" företag som Volvo eller Electrolux inte har mycket att säga till om då Exxon, Shell och GM har önskemål på hur den internationella handeln skall se ut. Företag som Exxon har på ett helt annat sätt möjlighet att bedriva koordinerad "intern lobbying" i de olika industriella fora som finns. De har också möjlighet att starta helt nya organisationer om de anser en fråga tillräckligt viktig, se nedan under klimatfrågan.

För det andra drabbas näringslivets samarbetsorgan av fenomenet "sämst sätter standarden". Ofta har de minst progressiva företagen mer att förlora än de som tagit ett par steg vilket formar politiken i dessa fora. Företag som försökt gå före med t.ex. klorfritt papper, eller kylskåp utan freoner, har fått känna på hur branschen behandlar de som visar att det "omöjliga" faktisk är möjligt. Då det gäller demokrati- och miljöfrågor är det dessutom väldigt sällan som några företag vinner ekonomiskt på att driva dessa frågor. I en situation där företagen riskerar att stöta sig med andra transnationella företag, utan att vinna något ekonomiskt på det, är oddsen för aktivitet inte så goda.

Att svenska företag befinner sig i denna situation i internationella sammanhang gör lobbyingen i Sveriges riksdag intressant eftersom våra företag många gånger driver frågor som de själva inte vinner något på. Samtidigt har massmedia mindre intresse för frågan eftersom det är svårt att hitta enkla konflikter. Att de flesta kritiker inte har resurser att skicka "lobbyister" ens om de ville till de fora där besluten tas gör inte frågan mindre komplex.

## En pyrrusseger för MAI-kritiker?

Frågan om MAI-avtalet har av vissa utmålats som en stor seger för "folkrörelserna" och som ett exempel på hur stor roll Internet kan spela för demokratin.[17] Trots detta har ovanstående genomgång

[17] Då det gäller Internets roll för att utbyta information är MAI-frågan knappast unik. Frankrikes senaste provsprängningar, nedrustningsavtalet (CTBT), regler för genmanipulation, klimatfrågan är några exempel på frågor där Internet varit, och är, det primära sättet att utbyta information och samla in stöd för olika upprop. Internets framtida roll är dock

knappt berört det "framgångsrika" arbetet av organisationer runt om i världen. Anledningen till detta är att framgångarna inte, mer än mycket marginellt, påverkat det internationella arbetet för att utveckla globala regler för investeringar.

Det var inte värderingarna och informationen från kritikerna som resulterade i att avtalet sköts upp. Orsaken till detta var för det första EU:s svårigheter att acceptera många av de undantag som USA ville ha och USA:s ovilja att acceptera EU:s och kanske framför allt Frankrikes position.[18]

För det andra var slutet för MAI i OECD, som vi sett ovan, något som näringslivet önskade. ICC m.fl. uttalade t.ex. att man inte var intresserade av ett avtal inom OECD med arbetsrätt och miljö inkluderat utan att det var bättre att frågan flyttades till WTO.

Den situation vi har i dag skiljer sig inte mycket från situationen före diskussionen om MAI. Frågan finns kvar både i OECD och WTO. De diskussioner som förs tar inte hänsyn till den kritik som framförts, även om nästa utkast som offentliggörs kommer att nämna miljö och arbetsrätt. De som tidigare drivit frågan i Sverige är också fortsatt positiva till ett investeringsavtal i den form som förhandlats.[19]

Även om det är smickrande för alla som arbetat inom de organisationer som försökt stoppa MAI att tillskrivas stor betydelse är det farligt att bidra till en falsk beskrivning av situationen, efter-

---

intressant att diskutera och helt klart är att många personer idag fått tillgång till ytterligare en informationskälla.

[18] En anledning som i stor utsträckning beror på en sällan analyserad konflikt mellan företagens vilja att ha skyddade hemmamarknader och samtidigt kunna öppna upp nya marknader. En konflikt som finns mellan de verkligt transnationella företagen, som i princip är oberoende av en specifik hemmamarknad, och övriga företag som har en hemmamarknad som de värnar.

[19] Utrikesdepartementet vill få in investeringsfrågan så snart som möjligt i WTO och Kommerskollegium rekommenderar (Dnr 117-2536-98) att Sverige skall försöka få in investeringsfrågan i WTO:s nästa förhandlingsrunda.

som det då lätt skapas en bild av att diskussionerna har inneburit en reell förändring.

Det är i detta sammanhang viktigt att skilja på det långsiktiga arbetet med de globala reglerna för handel och investeringar och en politisk/medial debatt. Då det gäller det långsiktiga arbetet resulterade organisationernas arbete för att stoppa MAI endast i en krusning på ytan. Då det gäller den massmediala och politiska debatten om MAI lyckades man dock ovanligt bra med att nå ut.

Det som de MAI-kritiska organisationerna bidrog till, och som absolut inte skall förringas, var att konflikten mellan olika perspektiv på utveckling blev tydlig. En konflikt som resulterat i att olika grupper har förstått att den globala utvecklingen inte är ödesbestämd. I Sverige bidrog förmodligen organisationernas arbete också till att personer som annars inte engagerat sig i investeringsfrågor insåg att detta område är viktigt. Seminarium och rapporter hjälpte bl.a. politiker, journalister och olika organisationer att få en annan analys av investeringsfrågan än den som OECD tillhandahöll.

Detta arbete kan på sikt resultera i omfattande förändringar, men så här långt finns det inte mycket som tyder på att detta är nära förestående.

## Tur & skicklighet

Vi kan konstatera att de framgångar som de MAI-kritiska organisationerna hade då det gällde att nå ut med sitt budskap berodde på en blandning av tur och skicklighet. Skicklighet för att man är duktig på att koordinera de små resurser man har. Tur för att situationen såg ut som den gjorde. Det som hände då avtalet läckte ut var att en väldigt speciell situation uppstod där två nyckelelement var viktiga.

För det första så innebar det faktum att avtalet förhandlats så länge utan konsultation med andra grupper paradoxalt nog en fördel, eftersom detta resulterade i att språket var "tydligt". Där fanns inga försök att ens ta upp aspekter utanför de snävt ekonomiska. Då man senare försökte inkludera sociala och miljömässiga aspek-

ter gjordes detta i all hast och utan större kunskaper i frågorna. Detta uppmärksammandes bl.a. i Sverige där miljödepartementet analyserade det utkast som OECD presenterat efter kritiken. Slutsatsen var tydlig och man höll med de organisationer som kritiserat avtalet om att detta nya utkast "inte medfört några väsentliga förändringar... [utan att miljöfrågorna] i princip påklistrats ett avtalsutkast som i grunden inte varit avsett att integrera miljöskydd och andra samhällsintressen med investeringsskydd".[20]

För det andra så var perioden från det att avtalet blev offentligt till dess att det skulle skrivas under tillräckligt kort för att många organisationer som annars inte sysslar med investeringsfrågor skulle kunna prioritera detta arbete utan att känna att arbetsbördan blev för stor. Att det var en så "aktuell" fråga gjorde också att intresset för frågan var relativt stort hos politiker och massmedia. Då avtalet först läckte ut i februari 1997 var planerna i OECD att underteckna avtalet i april samma år. Sedan förlängdes denna tid ett år. Denna förlängning skapade en viss dramatik vilket gynnade uppmärksamheten i massmedia.

Hade avtalet inte så uppenbart negligerat miljö- och utvecklingsfrågor, läckt ut tidigare/senare, eller man haft en längre planeringshorisont hade situationen med stor sannolikhet sett annorlunda ut i dag. Att Internet fortfarande ses som något spännande bidrog också till att skapa intresse för frågan.

## Lobbyarbetet i investeringsfrågan

Lobbyarbetet i investeringsfrågan kan sammanfattas i följande punkter:

• Organisationer med andra värderingar än näringslivet är i stort sätt utestängda från de fora där agendan för investeringsfrågorna formas, även om man ibland bjuds in för att diskutera olika detaljer. Detta har resulterat i att en stor del av MAI-kritikernas tid gått åt till att försöka hitta vilka frågor som diskuteras och var, i

[20] Ebbesson (1998)

stället för att diskutera de grundläggande frågorna om hur reglerna för investeringar skall utformas.

• Det övergripande arbetet med investeringsfrågor pågår i stort sätt oförändrat, trots en relativt livlig debatt. Debatten har inte inneburit att grupper med avvikande perspektiv givits möjlighet att delta i de fora där frågorna förbereds och utformas.

• Situationen som möjliggjorde för resurssvaga organisationer att starta en debatt var unik. Tiden till avgörande beslut, en bred mobilisering, språket i texten och Internets nyhetsvärde bidrog tillsammans till att massmedia intresserade sig för en "komplex" fråga.

• Ingen har ansvar för att utvärdera processen kring dessa internationella frågor ur ett demokratiskt perspektiv, men det vore önskvärt om någon tog initiativ till att börja kartlägga diskussionen kring WTO och dess nya förhandlingsrunda. Hur hanterar det parlamentariska systemet detta, vilka företag driver vilka frågor, vad gör folkrörelserna, vilken roll har massmedia och sist men inte minst hur påverkade MAI-diskussionen arbetet?

## Globala regler för utsläpp av växthusgaser[21]

Den andra globala frågan som skall studeras i denna artikel är klimatfrågan och de försök som genomförts i FN:s regi att begränsa utsläppen av växthusgaser. Diskussionerna som förts om åtgärder för att undvika en potentiell klimatkatastrof har resulterat i ett gensvar från fossilindustrin som saknar motstycke i miljöfrågans historia.

Främst beror denna kraftiga reaktion på att detta är första gången som en internationell miljöfråga, som kräver långtgående förändringar av det västerländska samhället för att lösas, skall få bindande regler med straffmekanismer.[22]

[21] Informationen kommer i detta avsnitt från Pamlin (1998 b) och Rampton (1997) där annat ej anges.
[22] För mer information se Chambers (1998).

Till skillnad från investeringsfrågan där agendan redan från början formades av världens stora företag har klimatfrågan en annan historia vilket resulterat i en helt annan form av lobby/PR-arbete än i investeringsfrågan. Denna gång är det intressanta hur "krishanteringen" gått till.

## Miljöfrågan på den internationella dagordningen

För att förstå den stora konflikten kring klimatfrågan måste vi gå tillbaka till 1972. Detta år genomfördes, i Sverige, den första FN-konferensen om miljöproblem. Konferensen resulterade i två viktiga genombrott.

För det första slogs det fast att den industrialiserade världen hade utvecklingsproblem som yttrade sig i form av bland annat miljöförstöring. Tidigare hade den rika världens problem betraktats som tekniska, som med marginella förändringar kunde åtgärdas. Den fattiga världen var de som hade utvecklingsproblem och frågan om hur de skulle kunna få samma utveckling som de rika länderna var frågan som bl.a. Bretton Woods-institutionerna skulle lösa.

För det andra blev konferensen ett genombrott ur demokratisk synvinkel. En rad olika grupper, främst miljöorganisationer, hade samlats vid konferensen och även om inte alla tyckte om det betraktades dessa till slut som en självklar part i diskussionen om hur de globala miljöproblemen skulle lösas. Åtgärder vidtogs för att inkludera grupper med olika perspektiv i det fortsatta arbetet och ge alla intresserade en chans att delta.

## En spricka i det internationella samfundet

Dessa två genombrott skapade en stor spricka i det internationella samfundet. De flesta inom Bretton Woods-institutionerna och de transnationella företagen såg inga problem, mer än att den nuvarande utvecklingen gick för långsamt. Dessa institutioner såg också hellre till effektivitet än demokratisk förankring.

Under lång tid var konflikten mest en akademisk fråga eftersom de flesta internationella frågor var för små eller specialiserade för att spränga gränserna mellan de två kulturerna i det internationella samfundet. På 1980-talet blev dock konflikten oundviklig; den internationella handeln och investeringarna växte snabbt samtidigt som allt fler globala miljöproblem uppmärksammades.

## Klimatfrågan blir politisk

Då klimatfrågan dök på den politiska scenen i slutet av 1980-talet, efter torka och värmeböljor i USA, var det få som förstod vilken enorm utmaning mänskligheten stod inför. Politiska initiativ kom snabbt och krisen för fossilindustrin i klimatfrågan kan dateras till 1988. Då hölls den första internationella konferensen om atmosfärsförändringar där politiker och vetenskapsmän möttes tillsammans med miljöorganisationer och ett fåtal näringslivsrepresentanter.

Vid mötet stod det klart att framtida klimatförändringar främst kommer att drabba fattiga grupper och att nuvarande generationer i den industrialiserade världen är tvungna att minska sina utsläpp för att inte orsaka problem för framtida generationer. Därmed var det uppenbart att vårt västerländska fossilsamhälle där både transporter och energiproduktion baserade sig på olja, kol och gas inte är hållbart. För att undvika den möjliga katastrof som forskarna beskrev beslutade man att minska utsläppen av växthusgaser med 20% till 2005.

## Fossilindustrin reagerar

Detta "drastiska" beslut resulterade i åtgärder från fossilindustrins sida. 1991 skapade en sammanslutning av amerikanska företag, bl.a. National Coal Association, the Western Fuels Association och Edison Electrical Institute, en PR-grupp som kallades för "Information Council for the Environment" (ICE). Denna grupp lanserade en kampanj för 500 000 dollar som inkluderade annonser och olika PR-åtgärder. Målet var att trumma fast budskapet att

"klimatförändringarna är bara teorier, inte fakta". Den PR-byrå som skötte ICE använde sig av opinionsundersökningar och identifierade "äldre, lågutbildade män som inte är aktiva informationssökare och unga kvinnor med låg inkomst" som målgruppen. Mediet man använde sig av var radio. Där förde man ut budskapet att de politiker och vetenskapsmän som vill se åtgärder var domedagsprofeter som ville stoppa den ekonomiska utvecklingen och återgå till stenåldern.

## Vetenskapsmän kallas in

För att öka ICE:s trovärdighet behövdes forskare. ICE skapade därför en vetenskaplig panel som bestod av forskare som ställt sig skeptiska till att människan skulle förändra klimatet genom sina utsläpp av koldioxid. I ett internt brev som läckte ut frågade sig de industriföreträdare som beställt ICE hur "vetenskapen skulle sälja". Kampanjen kollapsade efter att denna PM och ett antal liknande till slut nådde pressen.

Patrick Michaels från universitetet i Virginia, var en av de kända "klimatskeptiker" som lämnade ICE efter det att företagens interna PM läckt ut. Han sade sig vara upprörd över deras uppenbara oärlighet. Trots hans upprördhet visade det sig 1995 att han under de fem senaste åren mottagit 165 000 dollar från fossilindustrin, bl.a. för sin bok "World Climate Change" som använts flitigt i debatten.

## Burson-Marsteller & GCC

Att ICE delvis misslyckades spelade inte så stor roll eftersom det fanns ett otal andra organisationer kvar. Den främsta i dag "Global Climate Coalition" (GCC) skapades redan 1989 av Burson-Marsteller, en av världens största PR-byråer.[23] Deltagare i GCC är

[23] Andra uppdrag Burson-Marstellar haft är att "sälja" NAFTA-avtalet till USA:s befolkning, hantera kriserna som uppstod i och med oljekatastrofen Exxon Valdes och gasolyckan i Bophal.

bl.a. Texaco, Chevron, Exxon, American Petroleum Institute, Ford, GM och 40 andra företag huvudsakligen från fossilindustrin.

1992 genomförs historiens största FN-konferens i Rio de Janeiro. Där slogs det åter fast att den nuvarande utvecklingen är ohållbar och att krafttag behövs. Fossilindustrins "krafttag" inom klimatområdet innebar dock att USA inte accepterade bindande utsläppsmål, utan sköt denna fråga på framtiden.

En nytt inslag i klimat-lobbyingen efter Rio-konferensen är BCSD (Business Council for Sustainable Development). Organisationen bildades för att ge de transnationella företagen en grön profil under Rio-konferensen. Till en början var organisationen relativt progressiv och många av de första intern-PM som producerades och som läckte ut speglade många av de tankar som miljörörelsen hade. Tyvärr accepterades inte detta av flera av de företag som ingick i BCSD. Organisationen döpte senare om sig till WBCSD, där W står för World. I WBCSD ingår bl.a. Shell, Monsanto och ABB.[24]

Genom att företag som inte tar miljöfrågan på allvar ingår i WBCSD och att dessa företag dessutom är verksamma i organisationer som ägnar sig åt lobbying för att stoppa alla förslag att reducera utsläppen minskar WBCSD:s trovärdighet. Det konkreta resultatet är att organisationen främst fungerar som en grön fasad åt de minst progressiva delarna av industrin.

För att öka sin trovärdighet skulle WBCSD kunna kritisera de som motarbetar bindande åtaganden för att minska koldioxidutsläppen. Men i t.ex. GCC, som sedan 1994 använt över en miljon dollar per år för att motverka åtgärder för sänka utsläpp av koldioxid, ingår WBCSD-medlemmar och samarbetspartners. De kampanjer GCC genomfört har dessutom koordinerats med andra kampanjer där medlemmar i WBCSD ingår. 1993 betalde t.ex. American Petroleum Institute (API) Burson-Marsteller 1,8 miljoner dollar för att genomföra en datorgenererad brev- och telefonkampanj för att stoppa ett förslag till skatt på fossila bränslen.

[24] Burson-Marsteller var förövrigt med och skapade även (W)BCSD.

## Fler länder behövs

Då ett beslut om bindande åtaganden skulle tas i Kyoto 1997 intensifierades lobby/PR-verksamheten från fossilindustrin. Inför konferensen ansåg lobbygrupperna, framför allt GCC och Competititive Enterprise Institute (CEI), att USA behövde stöd från andra länder. Australien valdes ut som ett lämpligt land att bedriva lobbyverksamhet i. De flesta PR-firmor (Edelman's, Burson-Marsteller, Hill & Knowlton, m.fl.) var redan etablerade där och hade arbetat med näraliggande frågor.

1996 hölls ett strategimöte i CEI:s högkvarter där deltagare från olika fossilintressen deltog. Resultatet blev bl.a. en serie konferenser i Australien före Kyoto. Man lyckades också få Australiens statligt stödda institut för ekonomiska prognoser att släppa ett antal rapporter som visade på hur dyrt det skulle vara för Australien att minska utsläppen av koldioxid. Något som få kände till som läste dessa rapporter var att företag mot en donation på 50 000 dollar kunde köpa sig en plats i den styrkommitté som utvecklade de modeller som användes för att beräkna kostnaderna. I denna styrgrupp ingick bl.a. Texaco, Mobil, Exxon och Statoil.

De största resurserna investerades dock i USA och flera kampanjer inför Kyoto genomfördes. Gruppen the Global Climate Information Project (GCIP) bestående av de flesta oljebolagen satsade 13 miljoner dollar på att få opinionen att vändas mot utsläppsbegränsningar. TV och radioreklam med olika budskap pumpades ut där budskapet var att klimatfrågan inte är allvarlig och att USA inte bör vidta åtgärder.

Resultatet av denna kampanj var att USA och Australien, under konferensen i Kyoto, var de två länder som hårdast bekämpade ett klart beslut om utsläppsbegränsningar för de rika länderna.

I ett försök att uppmärksamma de olika industrigruppernas delaktighet genomförde Friends of the Earth (FoE)[25] en omröstning där alla på konferensen inbjöds att rösta på det företag/

[25] Världens största demokratiska miljöorganisation med ca. en miljon medlemmar och verksamhet i 59 länder. Under klimatkonferenserna är det FoE tillsammans med Greenpeace och WWF som brukar vara de mest framträdande.

organisation som man ansåg hade förstört klimatförhandlingarna mest. Förutom företag som ABB och Exxon fanns lobby/PR-organisationer på listan. Först av alla i omröstningen kom, föga överraskande, GCC.

Resultatet av mötet i Kyoto blev inte den framgång miljöorganisationerna hoppats på och de flesta svåra frågorna flyttades till nästa konferens i Buenos Aires 1998.

## Fossilindustrin satsar inför avgörande konferens

Inför klimatkonferensen i Buenos Aires samlade sig fossilindustrin för att slutligen kunna omdefiniera klimatfrågan och därmed kunna kontrollera den bättre. Nedanstående är utdrag ur en strategi som läckte ut från American Petroleum Institute, efter mötet i Kyoto.[26]

"Aktionsplan
Seger då:
– media "förstår" osäkerheterna kring klimatforskningen.
– mediatäckningen återger kritiken mot "den etablerade sanningen" som vederhäftig.
– vanliga medborgare "förstår" osäkerheterna kring klimatforskningen.
– de som stödjer Kyotoprotokollet framstår som verklighetsfrämmande.

Strategi och taktik:
Taktiken kommer att användas från i dag tills nästa klimatmöte i Buenos Aires. De föreslagna åtgärderna kommer att genomföras så fort planen är godkänd och finansieringen är klar.
– Identifiera, rekrytera och träna ett team på fem oberoende forskare som skall användas för media. Dessa skall inte ha deltagit i den offentliga debatten förut utan stödja de forskare som redan är skeptiska.
– Utveckla ett globalt presskitt för massmedia. I denna skall det ingå kritik av forskarrönen som stödjer klimatförändringen. Kittet

[26] Strategin återfinns i sin helhet i Hamilton (1998) p. 62-68.

skall också inkludera enkel information som media och medborgarna förstår.
– Ta fram briefings av mediatränade forskare för vetenskapsreportrar på de 20 viktigaste mediamarknaderna. Utveckla radionyheter som inkluderar forskare över hela landet och erbjuda forskare som gäster i programmen.
– Producera och distribuera kontinuerlig information till vetenskapsreportrar via fax och e-mail.
– Producera, distribuera via syndikat och direkt till olika tidningar kontinuerligt debattartiklar och brev till ledarsidan undertecknade av forskare.
– Övertyga en av de stora nationella TV-journalisterna (t.ex. John Stossel) att producera ett program som undersöker osäkerheterna i forskningen som ligger till grund för Kyotoprotokollet.
– Organisera, stöd och genomför genom gräsrotsorganisationer en serie möten/föreläsningar/ debatter i de tio viktigaste delstaterna under perioden augusti till oktober 1998.
– Distribuera utbildningsmaterial direkt till skolor och genom gräsrotsorganisationer.

Utvärdering:
– Undersökningar över antalet amerikanare och beslutsfattare som anser att det finns stora vetenskapliga osäkerheter då det gäller klimatproblemet.
– Mäta antalet artiklar i massmedia som ifrågasätter den etablerade klimatforskningen.
– Antalet kongressledamöter som fått tillgång till vårt material om klimatforskningen.
– Mängden "kommunikation" till kongressledamöterna från deras valkretsar om klimatfrågan.
– Antalet "talk shows" i radio där klimatskeptiker deltar.
– Antalet lärare/ elever som har vårt material.
– Antalet vetenskapsreportrar som utbildats och som återgett osäkerheterna kring klimatfrågan.
– Totala mängden människor som genom tidningar, radio och TV fått information om osäkerheterna kring klimatfrågan.

Total budget fram till november 1998: 2 000 000 dollar + reklamutgifter"

Inför och under mötet i Buenos Aires kunde miljörörelsen bara konstatera att fossilindustrins strategi lyckats väl. Trots att diverse dokument liknande det ovan offentliggjordes av miljörörelsen tycktes detta inte påverka massmedias respons. Därför kan vi numera i svenska media höra hur journalister talar om *möjliga* klimateffekter. Mellan de två konferenserna kunde vi också se en rad klimatskeptiska artiklar. Detta trots att klimatfrågan är ett av de områden där det råder störst vetenskaplig enighet.[27] Försöken från olika grupper att diskutera etiska frågor, oljeexploateringens andra problem, möjliga alternativ och vad majoriteten av forskare anser har alla varit mindre lyckade.

## Fossilindustrin lyckas

Mot bakgrund av detta är det kanske inte förvånande att mötet i Buenos Aires inte resulterade i beslut som kommer att leda till minskade utsläpp. Om Kyoto med lite god vilja skulle kunna beskrivas som ett potentiellt genombrott är det svårt att kalla mötet i Buenos Aires för något annat än ett konkret sammanbrott.

Som ett resultat av de drastiska förändringar som fossilindustrins verksamhet inneburit i klimatfrågan höll Christoffer Flaving, från World Watch Institute (WWI), under konferensen i Buenos Aires ett specialinsatt seminarium där miljörörelsen bjöds in för att diskutera huruvida miljöorganisationerna bör lämna klimatförhandlingarna och ta ett initiativ till en ny process parallellt med den nuvarande.

Genom "krishanteringen" har fossilindustrin lyckats "flytta" frågan. Från att ha varit främst en etisk fråga är det nu främst en ekonomisk fråga där det centrala problemet är hur fossilbolagen

[27] En vanlig jämförelse gäller frågan om genmanipulation. Många av de företag som ingår i lobbyorganisationerna är negativa till åtgärder på klimatområdet men är samtidigt positiva till att introducera nya grödor trots att den vetenskapliga oenigheten om konsekvenserna är mycket stor och många talar om potentiella katastrofer. Om det skulle krävas lika stor enighet i genfrågan som då det gäller klimatfrågan skulle ingen drömma om att introducera genmanipulerade varor.

och de rika länderna skall kunna genomföra så små och billiga åtgärder som möjligt.

Det är viktigt att komma ihåg att lobbyingen under konferenserna bara är toppen på ett isberg och den relativt stora närvaron av miljö- och människorättsorganisationer, som ibland uppmärksammas i massmedia, lätt ger en felaktig bild av det verkliga styrkeförhållandet.

Skillnaden mellan Nord och Syd blir dock tydlig under de stora internationella mötena. Många av de fattiga länderna har mindre än fyra delegater, vilket gör det omöjligt att följa alla olika frågor som diskuteras. Rikare nationer håller sig med hela staber som hjälps åt att följa alla de olika områden som diskuteras. De har också kontakt med kollegor hemma som förser dem med information under konferensen.

## Också Sverige svänger

Den internationella svängningen har inneburit att även Sverige ändrat sin politik i klimatfrågan. Det har inte krävt några stora nationella insatser utan är främst resultatet av den internationella lobbyingen. Då frågan internationellt i allt högre utsträckning blivit en handelsfråga har allt fler av de centrala delarna flyttas från miljödepartementet till finans- och näringsdepartementet. Inom dessa departement behöver inte industrin konfronteras med de "obehagliga" frågor som andra departement ibland ställer. I stället anlägger finans- och näringsdepartementet sina ekonomiska analyser av problemen, som de skall göra. Detta perspektiv bör dock underställas andra perspektiv, t.ex. sociala och ekologiska, då det gäller frågor med så omfattande konsekvenser som klimatfrågan.

Från miljörörelsens sida publiceras rapporter där de vetenskapliga rönen diskuteras, det politiska spelet analyseras och förslag på åtgärder ges. Internet är fullt av hemsidor som analyserar olika aspekter av klimatfrågan. Genomslaget i massmedia och den politiska debatten är dock liten och inskränker sig huvudsakligen till tiden för de stora FN-konferenserna då viss uppmärksamhet ges åt frågan.

De lobbyinsatser som industrin i Sverige bidragit med har varit relativt små och de har i princip endast utfört rutinmässiga uppvaktanden och överskickande av fax och brev som koordinerats av internationella kampanjer. Mindre framstötningar för att kunna delta i den politiska processen har genomförts, men inga större insatser. Lobbymaterialet som produceras är kopierat från USA. Detta innebär att de moraliska frågorna inte behandlas och de långsiktiga målen förbigår med tystnad. I stället klargör man att industrin måste ges möjlighet att köpa sig fria och att "det avgörande problemet är att utvecklingsländerna inte är med."[28]

Anledningen till denna låga profil beror på flera faktorer, men den främsta är förmodligen att industrin bedömer Sveriges roll i frågan som marginell. De aktuella aktörerna som skulle bedriva lobbyingen har dessutom fokuserat på kärnkraftsfrågan under lång tid. Internationellt är detta intressant eftersom lobbyarbetet från industrin till en början utnyttjade klimatfrågan i sin retorik, men sedan en tid allt mer sällan använder detta argument. Att jämföra klimatargumentet i parlament, på ledarsidor, på debattsidor och på nyhetsplats över tid i flera länder vore intressant.

Ett problem som förmodligen kommer att påverka Sverige i allt högre utsträckning rör kommersialiseringen av politiken. Genom att kongressen i USA sagt att de är skeptiska till att skriva under det protokoll som Kyotomötet resulterade i har ett svårt demokratiskt problem för många länder tydliggjorts. Genom valsystem baserade på personval och dyra kampanjer i massmedia, med hjälp av lobby/PR-företag, blir allt fler av världens demokratiskt valda ledamöter beroende av ekonomiskt starka grupper, för att kunna bedriva sina politiska kampanjer. Storleken på detta stöd är svårt att uppskatta eftersom bidragen kommer i många olika former. Konservativa beräkningar visar att bara donationerna i USA, enbart från fossilindustrin, handlar om minst 53 miljoner dollar mellan 1991-96.[29]

[28] Edin (1999)

[29] Hamilton (1998) Siffrornas ursprung är rådata från "US federal Electoral Commission". Till detta bör tilläggas att de nio största oljebolagen mellan 1991 och 96 spenderade 992,8 miljoner dollar på annonser (samma källa).

## Lobbyarbetet i klimatfrågan

Lobbyarbetet i klimatfrågan kan sammanfattas i följande punkter:

- Sedan 1988 då beslutet om att sänka utsläppen av växthusgaser dök upp som en "kris" för fossilindustrin har de arbetat intensivt för att förhindra åtgärder och ta över frågan.

- Det är mellan de stora konferenserna det intensiva arbetet sker. Både inom ramen för de politiska förhandlingarna och arbetet för att skapa opinion. Få miljöorganisationer har råd att följa alla diskussioner och de har definitivt inte råd att "informera" journalister eller köpa annonstid och forskare på det sätt som fossilindustrin gör.

- Fossilindustrins lobbyarbete har skötts delvis av dem själva men också med hjälp av några av världens största lobby/PR-byråer.

- Industrins arbete har skett på en lång rad olika sätt. Sponsring av skeptiska forskare, kontakter med vänligt inställda journalister, kontakter med sponsrade politiker, formandet av olika grupper som jobbar med frågan, etc.

- Från att ha varit en krisfråga kan nu fossilindustrin övergå till att arbeta mer med agendasättande verksamhet även i klimatfrågan. Huruvida frågan åter kommer att ge möjlighet för resurssvaga grupper, som vill föra in ett annat perspektiv än det företagsekonomiska, att höras beror på hur väl politiker, vetenskapsmän, journalister, lärare, opinionsbildare, miljögrupper och andra medborgare lyckas nå ut med andra perspektiv än det som fossilindustrin sprider.

## Lobbying försvagar demokratin

> De stora företagen, våra kunder, är vettskrämda för miljörörelsen ... De har de ingen anledning att vara. Jag tror att företagen endast behöver ge upp på obetydliga områden. Anledningen är att företagen är för starka, de är etablissemanget.[30]

De två internationella frågor som beskrivits har i hög utsträckning påverkats av lobbying. I frågan om regler för investeringar har näringslivet lyckats befästa sitt inflytande i de fora där frågan hanteras så att det som i andra fora kräver en aktiv form av "lobbying" i denna fråga sker genom "konsultationer" och institutionaliserad påverkan. Genom detta inflytande kan de fortsätta agera utanför det demokratiska samtalet även då deras politik ifrågasätts.

I klimatfrågan har fossilindustrin genom intensiv lobbying sedan 1988 skapat en situation som, med hjälp av politiska/mediala kontakter och opinionsbildning, givit dem goda förutsättningar för att omdefiniera vad många anser vara den största globala miljöutmaningen.

De två exemplen som beskrivits är endast exempel, men liknande scenarion utspelas i frågorna om biologisk mångfald, social utveckling, Världsbankens energipolicy, IMF:s strategi i Asien och frågan om patent på liv. I samtliga fall kan de demokratiska problemen med lobbying sammanfattas i tre punkter:

1. Resursberoende. För lobbying gäller inte en person = en röst, utan pengar = resultat.

[30] "The big corporations, our clients, are scared shitless of the environmental movement... The corporations are wrong about that. I think the companies will have to give in only at insignificant levels. Because the companies are too strong, they're the establishment... (Frank Mankiewicz, Vice-Chairman, Hill & Knowlton PR)" ur Stauber (1995). Vi kan anta att Makiewitcz analys omfattar de flesta andra organisationer och grupper som inte har samma syn som företagen på hur samhället skall utvecklas.

2. Utan öppenhet. Påverkan sker i "korridorer" i stället för på "torg".
3. För ett särintresse. Lobbying sker aldrig, eller mycket sällan, för det allmänna bästa.

## Resursberoende

I de studerade fallen har den lobbying som bedrivits varit mycket resursberoende. I klimatfrågan har detta problem fått extrema proportioner. Världens största företag och de rikaste länderna är de som riskerar att förlora mest på en sänkning av koldioxidutsläppen. Samtidigt är det fattiga människor i t.ex. Bangladesh, Honduras och Ö-stater som har mest att förlora på klimatkatastrofer, vilket redan har visats med all tydlighet.[31] Att detta styrkeförhållande möjliggjort för fossilindustrin att omdefiniera frågan är det nog inte många som nekar till. Ett fåtal företag som sitter på stora resurser kan också koordineras mycket fortare och driva sina frågor mer koncentrerat än grupper som inte är centralstyrda, har olika infallsvinklar, olika kulturell bakgrund och som har små resurser att betala politiker, journalister, lobby/PR-företag och forskare.

Då det gäller investeringsfrågan är det mindre tydligt hur stora resurser som används, men bara att delta i alla de möten som sker och producera de rapporter som man tillhandahåller ligger långt bortom de flesta kritikers ekonomiska ramar. De stora resurserna från näringslivet är dock redan investerade och då man väl lyckats institutionalisera sitt inflytande krävs inte lika stora resurser. För aktörer som vill utmana detta inflytande krävs dock enorma summor och om dessa skulle använda sig av lobbying så måste detta ske genom att lyfta över frågan till andra fora.

[31] Ytterligare ett problem är att de som kommer att drabbas värst inte ens är födda. Klimatförändringar kommer dessutom med största sannolikhet att innebära katastrof för många djurarter. Dessa har ingen ekonomisk styrka utan kan bara representeras genom moraliska hänsynstaganden.

## Utan öppenhet

Öppenheten i de två frågorna har varit liten. I klimatfrågan har fossilindustrin synts mycket, men den strategi man arbetat efter har varit hemlig och de diskussioner som förts har varit svåra för intresserade medborgare att följa. I investeringsfrågan har det inte varit någon öppenhet att tala om alls. Att det överhuvudtaget blev en diskussion i frågan kan närmast ses som en miss i arbetet från näringslivets sida.

## För ett särintresse

För det tredje, vilket kanske är det allvarligaste på sikt, agerar de olika aktörerna endast som särintressen. Få tillfällen finns där dessa särintressen får träffa de som får betala priset för deras "segrar". Dessa särintressen kan heller inte ställas till svars då deras inflytande på olika beslut i många fall är oklart.

## En fungerande demokrati

Ovanstående punkter sammanfaller med Robert McChesneys genomgång av de centrala värden som är hotade i vårt samhälle, men som krävs för en fungerande demokrati:[32]

1. Det får inte finnas allt för stora inkomstskillnader och ägandet måste vara spritt.
2. Det måste finnas en fungerande politisk kommunikation som inkluderar en dialog om samhällets utveckling.
3. Det måste finnas en känsla av gemenskap och att det ibland finns ett behov av att delvis hålla tillbaks sitt egenintresse till förmån för övriga i samhället.

Diskussionen om lobbying får dock inte begränsas till dessa problem eftersom verksamheten ofta syftar till att omforma hela det ramverk som det verkar i. Lobbyismen förstärker därmed också de

[32] McChesney (1997)

demokratiförsvagande element som den utnyttjar. Detta är särskilt allvarligt på global nivå eftersom många regelverk just nu håller på att utformas och det inte finns några demokratiska stukturer som kan balansera de transnationella företagens styrka.

Problemet över tid tydliggörs då vi ser på investeringsfrågan. Även om organisationer och grupper som arbetar med utvecklingsfrågor "vinner" debatter och har vetenskapliga underlag som stöd når de inte in till de fora där frågorna behandlas. Genom att ställas utanför de diskussioner där dagordningen formas blir diskussionerna mer ett skådespel än ett demokratiskt samtal.

Slutsatsen är att Lobby/PR-verksamheten bör betraktas som ett hot mot vår demokrati. En effekt av verksamheten är att det demokratiska samtalet trängs ut och i stället stöds en samhällsutveckling där de som redan har resurser kan tillskansa sig mer. Dessutom försvinner situationer där olika parter diskuterar på lika villkor och respekt för olika värderingar utvecklas. Allt detta sker i en process där få medborgare har möjlighet att se vilka aktörerna är.

## Rekommendationer

Även om den internationella lobbyingen är ett stort problem finns det enkla åtgärder som omedelbart skulle kunna minska lobbyingens inflytande. Avslutningsvis presenteras några exempel på förslag som skulle stärka intresserade medborgares möjlighet att delta i samtalet om hur det globala regelverket skall utformas. Dessa åtgärder skulle kunna påbörja en process för ökad öppenhet i samhällsdebatten.

### Riksdagen

Det är fortfarande nationalstaten som är den främsta aktören på den internationella arenan och det är framför allt här som olika resurssvaga grupper har möjlighet att delta i diskussionerna om

internationella regelverk. Genom tre åtgärder skulle deras delaktighet stärkas.

– Dokumentera lobbyism i riksdag och myndigheter. Registrering av lobbyister är inte det väsentliga utan att medborgarna har en möjlighet att se hur deras representanter väljer att spendera sin tid. De argument som anförs mot registrering, t.ex. gränsdragningsproblem, krävande administration och integritetsproblem, går att lösa med relativt enkla åtgärder.

– Stödja resurssvaga gruppers möjligheter att delta i de internationella diskussionerna. Det skall avsättas resurser för dessa grupper, inte bara för att delta i viktiga konferenser, utan för att kontinuerligt kunna följa dessa frågor.

– Klargöra politiken i internationella fora. En samlad redogörelse för hur regeringen och de olika politiska partierna ser på Sveriges roll i olika internationella fora bör offentliggöras. Denna redogörelse bör också inkludera kommentarer till den aktuella utvecklingen i olika fora. I en sådan sammanställning skulle också andra aktörers positioner kunna inkluderas vilket skapar incitament för andra organisationer att öppet redovisa sina ståndpunkter.

## Massmedia

Massmedia är den främsta informationskanalen för många människor. Exempel på åtgärder som olika redaktioner skulle kunna vidta för att bidra till ökad öppenhet är att:

– Utveckla ett system där artiklar i så hög utsträckning som möjligt har källhänvisningar.

– I debattartiklar klargöra för vem skribenten arbetar.

– Undersöka och öppet redovisa hur mycket resurser som används för att låta resurssvaga grupper komma till tals och hur stor del av nyhetsmaterialet som är färdigbearbetat av olika särintressen.

– Ge resurssvaga grupper möjlighet att komma till tals på deras egna vilkor. Direkt i anslutning till ordinarie nyheter skulle olika

grupper, med jämna mellanrum, kunna få ge sina perspektiv på aktuella händelser.

## Skolan

På sikt är förmodligen den viktigaste frågan för demokratin hur utbildningen utformas. Ett samhälle där alla har råd att få en fullvärdig och jämlik utbildning är en grundförutsättning. Jämställda medborgare som vet var och hur de skall söka efter material, som känner till hur olika intressegrupper har möjlighet att forma de budskap som förmedlas och som vet hur de själva kan påverka är den bästa garanten för en levande demokrati. Två åtgärder för att påbörja denna process är:

– Initiera en undersökning av sponsring/lobbying i skolorna.

– Ta fram ett material där olika intressen ger sin bild av samhällspåverkan. Hur det går till och vad de anser att nästa generation bör tänka på då de får information från olika håll.

## Lobbying i ett större sammanhang

Ovanstående är exempel på hur problemen med lobbying kan minskas, men de är naturligtvis inte tillräckliga. För att komma åt problemen krävs ett betydligt mer omfattande arbete, inte minst internationellt. Det kan inte nog poängteras att lobby/PR-frågan måste ses i ett större sammanhang. Lobbying utnyttjar svagheter i det demokratiska systemet och förstärker dem, men är inte ensam orsaken till att de uppstår eller består. Det politiska systemet måste ses över, maktkoncentrationen diskuteras, nya arenor där det demokratiska samtalet kan föras utvecklas och skolans roll som stöd för utvecklingen av demokratiska medborgare klargöras.

## Författarpresentation

Dennis Pamlin (pamlin@telia.com) arbetar med kommunikationsfrågor och makten över begrepp. Han har bl.a. studerat frågan om hur regelverk i internationella fora utformas. Fokus i detta arbete har varit relationen mellan de internationella organ som utvecklar regelverk för ekonomin och de grupper och institutioner som arbetar för en socialt och ekologisk hållbar utveckling. Uppdragsgivarna är framför allt nationella och internationella organisationer som är engagerande i miljö- och rättvisefrågor.

Då det gäller klimat- och investeringsfrågorna har Pamlin bl.a. arbetat för Diakonia, Forum Syd, Friends of the Earth International, Greenpeace, Miljöförbundet Jordens Vänner och Naturskyddsföreningen.

## Bilaga. Världens ekonomiska "enheter"

| Nr. | Namn | Inkomst i miljarder $ | År | % i fattigdom US/EU def. | CO2 per capita (1995) |
|---|---|---|---|---|---|
| 1 | USA | 1351 | 95 | 14/ 19 | 19,4 |
| 2 | Tyskland | 755 | 96 | 12/ 6 | 10,3 |
| 3 | Japan | 528 | 96 | 4/ 12 | 9,2 |
| 4 | Storbritannien | 422 | 95/96 | 13/ 14 | 9,2 |
| 5 | Italien | 416 | 96 | 2/ 6,5 | 7,3 |
| 6 | Frankrike | 250 | 96 | 12/ 7,5 | 5,9 |
| *(7)* | ***Exxon/ Mobil*** | ***182,4*** | ***98*** | -- | ***F*** |
| **7** | **General Motors** | **178,2** | **97** | -- | **F** |
| **8** | **Ford Motor** | **153,6** | **97** | -- | **F** |
| **9** | **Mitsui & Co** | **142,7** | **97** | -- | **DF** |
| *(10)* | ***Daimler-Benz/ Chrysler*** | ***132,7*** | ***98*** | -- | ***F*** |
| **10** | **Mitsubishi** | **128,9** | **97** | -- | **DF** |
| **11** | **Royal Dutch/Shell Group** | **128,1** | **97** | -- | **F** |
| **12** | **Itochu** | **126,6** | **97** | -- | **DF** |
| **13** | **Exxon** | **122,4** | **97** | -- | **F** |
| **14** | **Wal-Mart Stores** | **119,3** | **97** | -- | **I** |
| 15 | Spanien | 113 | 95 | 21/ 10,4 | 5,9 |
| **16** | **Marubeni** | **111,1** | **97** | -- | **DF** |
| 17 | Holland | 107 | 95 | 14/ 6,7 | 8,8 |
| *(18)* | ***BP/Amaco*** | ***104,0*** | ***98*** | -- | ***F*** |
| **18** | **Sumitomo** | **102,4** | **97** | -- | **DF** |
| 19 | Australien | 96 | 95/96 | 8/ 13 | 16,1 |
| **20** | **Toyota** | **95,1** | **97** | -- | **F** |
| 21 | Kanada | 94 | 95/96 | 6/ 11,7 | 14,7 |
| **22** | **General Electric** | **90,8** | **97** | -- | **DF** |
| 23 | Sverige | 84,5 | 98 (budget) | 5/ 6,7 | 5,1 |
| **24** | **Nissho Iwai** | **81,9** | **97** | -- | **DF** |
| **25** | **IBM** | **78,5** | **97** | -- | **I** |
| **26** | **Nippon Telegraph & Telephone** | **77,0** | **97** | -- | **I** |
| **27** | **AXA** | **76,9** | **97** | -- | **I** |
| **28** | **Daimler-Benz** | **71,6** | **97** | -- | **F** |
| **29** | **Daewoo** | **71,5** | **97** | -- | **DF** |
| **30** | **Nippon Life Insurance Company** | **71,4** | **97** | -- | **I** |
| **31** | **BP** | **71,2** | **97** | -- | **F** |
| **32** | **Hitachi** | **68,6** | **97** | -- | **I** |
| **33** | **Volkswagen** | **65,3** | **97** | -- | **F** |
| | Några andra exempel: | | | | |
| xxx | Nigeria | 16,1 | 95 | | 0,7 |
| xxx | Peru | 8,5 | 96 | | 1,5 |
| xxx | Ecuador | 3,6 | 97 | | 1,8 |
| xxx | Nicaragua | 0,4 | 96 | | 0,7 |

**Källor**

Länderna: The World Factbook, CIA, 1998, förutom Sverige, budget 1998 (OBS det är statsinkomster, inte BNP).
Företagen: Fortunes Global 500, Fortune 1998 (kursiverade= sammanslagningar under 1998).
Fattigdom: UNDP Human Development Report 1998; (USA def = <14.40 $ per dag; EU/OECD def= antal under 50% av medianen för den korrigerade disponibla inkomsten).
CO2-utsläpp: Carbon Dioxide Information Analysis Center, 1998; För företagen F= Verksamhet baserad på fossila bränslen, DF= Stor del baserad på fossila bränslen, I= Liten del baserad på fossila bränslen.

# Referenser

## Litteratur

Arato, Andrew och Cohen, Jean L. (1995): *Det civila samhället och den politiska teorin*, Daidalos.

Bagdikian, Ben H. (1997): *The Media Monopoly (Fifth Edition)*, Beacon Press.

Barber, Benjamin R. (1996): *Jihad vs. McWorld – How Globalism and Tribalism are Reshaping the World,* Ballantine Books.

Beck, Ulrich (1994): *Risk Society – Towards a New Modernity*, Sage

Beck, Ulrich (1995): *Att uppfinna det politiska*, Daidalos.

Bruno, Kenny och Greer, Jed (1996): *Greenwash – The Reality Behind Corporate Environmentalism*, Third World Network.

Chambers, Bradnee W. ed.(1998): *Global Climate Governance*, United Nations University, Institute of Advanced Studies.

Deal, Carl (1994): *The Greenpeace Guide to Anti-Environmental Organizations,* Odonian Press.

Ebbesson, Jonas (1998): *Konflikt mellan svensk miljörätt och MAI:s diskrimineringsprinciper?*, Miljödepartementet.

Edin, Karl-Axel (1999): *Klimatpolitik efter Kyoto*, Industriförbundet

Elmbrant, Björn (1997): *Dom där uppe - dom där nere*, Atlas.

Gustavsson, Per-Erik (1994): *På grund av GATT – Om frihandel, miljö och utveckling*, Miljöförbundet.

Held, David (1997): *Demokratimodeller*, Daidalos.

Hamilton, Kirsty (1998): *The Oil Industry and Climate Change*, Greenpeace.

Khor, Martin (1997): WTO Conference – How the developing countries lost out, ur Third World Resurgence no. 1 1997, p. 11-37.

Kleen, Peter (1996): *Världshandelns spelregler*, SNS förlag.

Korten, David C. (1996): *When Corporations Rule the World*, Kumarian Press och Berret-Koehler Publishers.

McChesney, Robert W. och Herman, Edward S. (1997a): *The Global Media*, Cassel.

McChesney, Robert W. (1997b): *Corporate Media and the Threat to Democracy*, Seven Stories Press.

Lyotard, Jean-François (1984): *The Postmodern Condition -A Report on Knowledge*, Manchester University Press.

Mattelart, Armand (1991): *Advertising International – The Privatisation of Public Space*, Routledge.

Pamlin, Dennis (1998a): *Globaliseringens arkitekter – MAI och dess aktörer*, Miljöförbundet Jordens Vänner (MJV).

Pamlin, Dennis (1998b): *Klimatfrågan – Ett vägskäl för det globala miljö- och utvecklingsarbetet*, MJV.

Pamlin, Dennis: *WTO och vädret på 2000-talet -Världens klimat, handel och investeringar i samspel och konflikt*, Forum Syd (Kommer under 1999).

Phillips, Peter och Project Censored (1997): *Censored 1997*, Seven Stories Press.

Rampton, Sheldon och Burton, Bob (1997): *Thinking Globally, Acting Vocally*, PR Watch Volym 4, nummer 4.

Robertson, Roland (1994): *Globalization – Social Thory and Global Culture*, Sage.

Schmidheiny, Stephan och Zorraquin tillsammans med WBCSD (1996): *Financing Change*, The MIT Press.

Stauber, John och Rampton, Sheldon (1995): *Toxic Sludge is Good for You! Lies, Damn Lies and the Public Relations Industry*, Common Courage Press.

## Internet

www.adbusters.org
www.bm.com
www.forumsyd.se
www.hillandknowlton.com
www.idetorget.se
www.jkl.se
www.kreab.se
www.mjv.se
www.oecd.org
www.prwatch.org
www.rikta.se
www.wto.org

# Från Magna Charta till Motionerna

## – Om lobbning i USA, EU/Europa och Sverige

*J. Henrik Bergström*

## 1. Kartans vita fläck

In 1985 Tottenham Hotspur Football Club hired Profile Public Relations (PPR) to help persuade ministers to amend a new law restricting the availability of alcohol at sports grounds (Baggott 1995, sidan 162).

### För den upptagne läsaren och alla andra

En av de viktigare områdena för statsvetenskaperna är att försöka förstå förhållandet mellan stat och samhälle. Ett av dessa möten mellan stat och samhälle är de organiserade intressenas påverkan på beslutsfattarna. En av dessa påverkansmetoder är lobbning, vilket är det ämne som behandlas i rapporten. Den bärande tanken är att läsarna skall kunna förstå och analysera lobbning, organiserade intressen och pluralism som delar av det politiska systemet. Upptagna läsare hoppar efter kapitlet direkt till slutordet eller samman-

fattningen om man är mycket upptagen. Alla andra uppmanas att fortsätta läsa och vända blad.[1]

## Smörgåsbordet

Uppsatsens syfte är att beskriva och förklara lobbning som politisk företeelse samt genom såväl generella som specifika iakttagelser beskriva amerikansk, europeisk (EU) och svensk lobbyverksamhet. Med generella iakttagelser avses utvecklingslinjer över tid. Med specifika iakttagelser avses detaljer som stödjer och berikar helheten. Uppsatsens fokus är att förstå lobbning som politisk företeelse, i tre olika politiska miljöer. Lobbning i Sverige kommer av naturliga skäl att ägnas mest utrymme. Då uppsatsen består av flera exempel och har flera parallella och sammanhängande spår, är skådespelaren Stig Järrels ord en god liknelse, att "[e]tt smörgåsbord kan aldrig bli för stort!".[2]

Givetvis finns fler sätt än lobbning att påverka politiken med. Legala och illegala aktioner samt påverkan via den parlamentariska eller korporativa kanalen är metoder som inte bör glömmas bort när uppsatsen läses.[3] Här studeras lobbning och till viss del opinionsbildning. Att enbart tillskriva lobbning ett antal egenskaper och diskutera det utifrån sig självt låter sig inte göras. Uppsatsen bör sättas in i ett större perspektiv, särskilt mot den breda ansats som Demokratiutredningen har, och lämpligen väga innehållet mot andra delar av politiken.[4]

[1] Tack till professor Bengt Jacobsson som genom sin bok *Kraftsamlingen* 1994, fick mig att inse att det finns intresserade läsare av forskning men att de ibland också är upptagna.
[2] Ur TV-programmet *Järrel om Järrel* 1998.
[3] Öberg 1997, sidorna 68f. Ett annat exempel på politisk påverkan är genom litteratur. Rachel Carsons *Tyst vår* 1962, är en av de mest betydande miljöinläggen någonsin. När företag sponsrar läromedel och ofta presenteras i (slutet av) läroböckerna, är det opinionsbildning av den högre skolan.
[4] Utredningsdirektivet 1997:101 angående lobbning är: [a]tt beslutsfattare utsätts för påverkan av olika slag är inte något nytt. Snarare är det en

Här används termerna intresse, intressegrupp, intresseorganisation, lobbygrupp, lobbyorganisation och påtryckningsgrupp mer eller mindre synonymt. Vissa menar att de är taxonomier, andra att de har skilda betydelser och en tredje grupp att det inte är avgörande vilka termer som används.[5] Av läsvänlighetsskäl görs inga åtskillnader. Materialet utgörs i huvudsak av anglosaxiska och svenska studier om lobbning, intresseorganisationer och opinionsbildning. En annan viktig källa är pressreferenser från en pågående studie som bland annat tar upp pressens behandling av lobbning.[6] I uppsatsen förekommer även ett antal intervjuutsagor som har avidentifierats och i stället uppträder i löpande text. På grund av pågående arbete med en annan studie vill jag inte att personerna skall kunna identifieras.

## Kartritning – en introduktion till lobbning[7]

Vart fjärde år går merparten av de röstberättigade till skolor, bygdegårdar med mera för att lägga sin röst i kommunal- och riksdagsvalet. Betydligt färre tar sig till valurnorna för att delta i EU-parlamentsvalet.[8] Men tiden däremellan, det vill säga all övrig tid, vad händer då? Politik äger som bekant mestadels rum mellan val. Vill vi då påverka skeenden och händelser bör vi enligt den här logiken inte enbart gå till vallokalen. Medborgare och organisationer inte bara kan och bör, utan måste delta i politiken om de vill

viktig del i den demokratiska processen. Flera företag och organisationer använder numera professionell expertis för att påverka ... Kommittén skall söka klargöra begreppen och definiera ... lobbying. I uppdraget ingår också att kartlägga och sammanfatta erfarenheter från andra länder samt eventuellt lämna förslag till åtgärder på området.

[5] Se exempelvis Baumgartner och Leech 1998; Bäck och Möller 1995; Pross 1986; Richardson 1993; Wilson 1990.

[6] Bergström Kommande.

[7] Resterande delen av inledningskapitlet utgörs av ett väsentligt omarbetat utdrag ur Bergström 1998.

[8] Jämför Grant 1995, sidan 1, som resonerar liknande kring deltagande och val i Storbritannien.

vara med och påverka samhället. Särskilt gäller för organisationer, att de som inte främjar sina medlemmars intressen på bästa sätt tenderar att gå under.[9] För att motverka undergång finns flera utomparlamentariska påverkanskanaler, till exempel via lagliga eller olagliga aktioner. En av de mer intressanta utomparlamentariska påverkansmetoderna, men mindre studerade, är att bedriva lobbning. Den brittiske parlamentsledamoten Austin Mitchells fixering vid att det är viktigt att studera lobbning, verkar vara en god utgångspunkt: "[w]hat we need in the study of ... lobbying is light, more light and still more light.".[10]

Under senare år har särskilt medierna uppmärksammat, till exempel med artikelserier i drakarna Dagens Nyheter och Göteborgs-Posten 1997 samt i Aftonbladet 1998, att fler aktörer och till viss del även nya aktörer börjar delta i politiken och försöker påverka politiska beslut genom lobbning och opinionsbildning. Även i statliga utredningar påtalas att lobbning i Sverige verkar ha ökat de senaste åren, men att forskningen är eftersatt.[11] I vid mening, har ju lobbning alltid funnits.

### *Korporatism och pluralism*

Den politiska geografin har alltså förändrats och en vit fläck på kartan kan skådas. Statsvetenskaplig forskning brukar beskriva det som att Sverige är på väg från ett korporativt till ett pluralistiskt eller post-korporativt samhälle. Därav följer uppmärksamhet på formandet av nya politiska strukturer och företeelser, i vilken lobbning kan sägas ingå. Förändringarna är resultatet av långa processer där ett flertal faktorer påverkar. Några strukturella förklaringar är medborgarnas individualisering, Sveriges medlemskap i EU, kommittéväsendets minskade politiska roll och det mer lättrörliga kapitalet. En mer aktörsinriktad förklaring är SAF:s utträde från de statliga styrelserna.[12]

[9] Se exempelvis Olson 1971, sidan 6.
[10] Mitchell 1991, sidan 3.
[11] Kronvall 1996; SOU 1990:44.
[12] Se exempelvis Bergström 1997, där SAF studeras.

Sverige har sedan länge betraktats som ett korporativt land, i jämförelse med flera andra länder. Sverige har på vissa politiska områden, till exempel arbetsmarknadspolitiken, betraktats som starkt korporativt. Under de senaste decennierna har forskare, både i och utanför landet, börjat skönja en uppluckring av det korporativa systemet. I korporatismens nedgång talas i stället om uppkomsten av ett pluralistiskt system. Vad är då korporatism och pluralism? Den korporativa modellen kan beskrivas som att staten ingick partnerskap med vissa intresseorganisationer. Organisationer, framför allt de stora som arbetsgivare, fackföreningar och andra organisationer var representerade i beslutsprocesserna, genom att bland annat sitta med i statliga styrelser. Staten erhöll flexibilitet och legitimitet i genomförandet av politiken i utbyte mot att ge organisationerna inflytande.[13] När vi nu ser de förändringar jag tog upp ovan och när organisationerna både frivilligt och ofrivilligt lämnar representation i styrelserna med mera, ersätts modellen med ett flexiblare och mer nätverksbetonat funktionssätt av politiken, som kallas pluralistiskt.[14]

Kortfattat går den pluralistiska modellen ut på att organisationerna deltar i politiken utanför institutionerna och att de är relativt oberoende av staten. Beslutsfattandet blir mer informellt, opinionsbildning och lobbning blir vanligare och viktigare sätt att påverka politiken. Centralt i pluralistisk teori är intressegrupperna och deras agerande, särskilt de stora och starka. Enligt pluralistisk teori är eller borde offentlig politik vara resultatet av konkurrens mellan olika idéer och intressen. Den politiska makten är således spridd och sprids mellan konkurrerande aktörer och staten. Lobbning är följaktligen både en effekt av och en pådrivare mot ett pluralistiskt system. Med detta menas att utvecklingen mot ett pluralistiskt funktionssätt av politiken påverkar lobbningens utveckling. Lobbning i sin tur påverkar det politiska systemets funktionssätt.

[13] Rothstein 1992.

[14] Den amerikanske statsvetaren Robert A. Dahl, se exempelvis 1961, är en av de mest inflytelserika pluralistiska forskarna.

Pluralistiska teorier är som alla andra behäftade med ett antal nackdelar. Bedömningen kan alltså inte göras utan att även kort diskutera pluralistiska teoriers nackdelar, som i alltför stor utsträckning anses vara idealmodeller och inte empiriska. Vidare beskylls pluralismen för att vara generell, abstrakt och snävt ideologisk. Pluralismen kritiseras också på ett mer empiriskt plan för att den politiska arenan är öppen, men att endast ett fåtal får tillträde. Analysen av maktförhållanden kritiseras. Särskilt bakomliggande strukturer, funktioner och klassrelationer tas delvis för givna i den pluralistiska ansatsen. Ytterligare kritik är att de som har tillgång, har olika god tillgång till det politiska systemet. Maktfördelningen i samhället snedvrids, anser kritikerna.

Det intressanta med kritiken är att den i princip kan riktas mot de demokratimodeller som finns, varför jag nöjer mig med att konstatera att kritiken mot pluralismen delvis också riktas mot andra modeller. Intressen (och lobbning) är också bara en, men relativt viktig, del av den pluralistiska modellen. Fokus i uppsatsen är dock på lobbning och intressen. Varken korporatism eller pluralism är dock några tillstånd; snarare betecknar de var det politiska systemet är på väg, med mer eller mindre goda indikatorer.

### *Vad är lobbning?*[15]

Traditionellt har lobbning enligt den norske samhällsvetaren Harald Espeli betytt att:

[15] Anledningen till att jag valt lobbning i stället för lobbying och lobbyism är att lobbying är engelska och lobbyism är en översättning av lobbyist, inte av lobbying. Lobbyism är uteslutet, då det vore att göra våld på svenska språket samtidigt som det är svårt att uttala. I svenskspråkiga Finland används lobbning, som förmodligen är mer svenskt och låter mer korrekt än lobbyism. Vidare anknyter termen på ett naturligt sätt till svenskans sätt att bilda språk när utländska ord översätts. Verbet lobba som används i finlandssvenskan, finns även i rikssvenskan. Bergström 1998, bilaga 3; jämför Espeli 1994; jämför även Lundgren och Hald 1997.

> ... man "kjøper" tjenester fra yrkeslobbyister for at disse skal forsøke å påvirke de besluttende organer til å fatte vedtak til fordel for sine klienter (Espeli 1994, sidan 399).

En annan klassisk definition är att "... 'lobbying' has been used most often to refer to face-to-face individual meetings between legislators and representatives of an interest.".[16] Jag utgår inte från dessa definitioner. I stället förändras dessa klassiska, traditionella förklaringar, för att lobbning bättre skall kunna förstås i samtida politisk kontext. Lobbning är ett uttryck för en högst fredlig aktivitet utförd av utomparlamentariska aktörer, som med politiska medel söker överföra sin egen oftast begränsade vilja till beslutsfattarna.

> **Lobbning är när offentliga och privata aktörer med legala medel söker påverka beslutsfattare i syfte att utnyttja och eller förändra eller förhindra förändring av lagstiftning och eller regelsystem.**

Antingen kan man lobba direkt mot beslutsfattare, exempelvis genom möten, eller indirekt genom påtryckningar mot medborgarna eller opinionsbildning. Med offentliga aktörer menas att även företrädare för myndigheter, statliga företag, verk med flera kan lobba och gör det också. Lobbning kan också, som nämndes ovan, vidtas för att förhindra beslut eller försöka förhindra att frågor ens når det politiska dagsljuset, att frågor inte skall komma upp på dagordningen. Att förhindra uppkomst av frågor på den politiska agendan torde vara ett mycket svårt företag även om flera studier, särskilt i USA, visat att det utgör en god strategi för att söka behärska agendan senare, om frågan ändå når dagordningen.[17] Till exempel har västvärldens lantbruks- och bondeorganisationer varit

[16] Baumgartner och Leech 1998, sidan 33.

[17] Milbraiths hypotes, i Wright 1996, sidan 5, från 1960-talet att "... most lobbying simply reinforces representatives' positions but does not alter them." beskriver en del av problematiken. Om icke-beslut, att hålla bort frågor från agendan, skriver framför allt Bachrach och Baratz 1970; Crenson 1971.

mycket aktiva i arbetet att försöka förhindra andra grupper från att delta i jordbrukspolitiken, i rädsla för att frågan om jordbruksstöd skulle tas upp till öppen debatt.[18]

Enligt de amerikanska statsvetarna Frank R. Baumgartner och Beth L. Leech krävs det fyra förutsättningar för att verksamheten skall kunna kallas lobbning.[19] För det första måste lobbningen involvera offentliga beslut, lagar och eller regler, inte privata. För det andra måste lobbningen syfta till att påverka offentliga beslut, lagar och eller regler. För det tredje måste lobbningen gå genom en mellanhand, egen eller annan organisation. En medborgare som uttrycker sin åsikt är inte lobbning, endast när en grupp eller organisation gör det. När enskilda individers påverkan av beslutsfattare exkluderas görs det något för enkelt.[20] Förvisso är det sällan enskilda individer systematiskt påverkar beslutsfattare, snarare att de sporadiskt och då kanske rätt ofta kontaktar beslutsfattare för att säga sitt hjärtas mening om ett förslag eller liknande. Däremot är det fullt möjligt och det har hänt att enskilda personer har lobbat (ibland med ekonomiskt starka intressen i ryggen) för en eller annan fråga. Att utesluta individer förenklar resonemangen, men tar inte hänsyn till att lobbning faktiskt inte behöver vara organiserad eller utgöras av mer än en person. Även om vi resonerar i termer av politisk handling, betyder det inte att politik alltid är en kollektiv handling. Till allra största delen utförs dock lobbning av företrädare för företag, grupper och organisationer. För det fjärde måste lobbning innehålla ett moment av kommunikation, vilket behandlas nedan.

Lobbning bedrivs på alla institutionella nivåer från lokala till internationella. Den mest frekventa, men förmodligen minst uppmärksammade lobbningen sker på lokal nivå. Att enskilda, företag och andra organisationer ställer krav och tillskriver lokala politiska institutioner är ingen ovanlighet. Kanske bedrivs den allra viktigaste lobbningen på lokal nivå. Lokalpolitiken berör och intresserar ju mer än till exempel rikspolitiken. Kommunal infrastruktur-,

[18] Richardson 1993, sidan 6.
[19] Baumgartner och Leech 1998, sidan 34.
[20] Jämför Espeli 1994.

kultur- och miljöpolitik samt föreningsbidrag är exempel på frågor som i stor utsträckning är föremål för lobbning på lokal nivå. Anledningen till att jag härefter i princip inte berör den kommunala nivån är av det enkla skälet att det nästan inte finns någonting skrivet om lobbning på kommunal nivå.

Generellt sett är det inte lobbning det handlar om när man bygger nätverk, som dock kan vara en viktig förutsättning för framgångsrik lobbning eller när man har rutinkontakter med beslutsfattare.[21] Allmän påverkan av politiker och tjänstemän gör inte heller verksamheten till lobbning.

Ett definitionsproblem som är värt att nämnas i sammanhanget, är att studier om lobbning sällan eller aldrig använder samma definition. Den här breda definitionen kan uppfattas som att den egentligen inte säger något, då den kanske inkluderar mer än den exkluderar. Definitionen exkluderar inte automatiskt handlingar och aktiviteter som gränsar till den. Men definitionen har även fördelar. För det första anknyter den till de klassiska amerikanska lobbydefinitionerna, som i mångt och mycket gäller än i dag i USA.[22] För det andra medger definitionen jämförelser mellan olika länders politiska system. För det tredje verkar definitionen vara i linje med flera svenska beslutsfattares och ledande lobbyistkonsulters definitioner av eller uppfattningar om lobbning.[23] För det fjärde inkluderar även definitionen sådan lobbning som är ganska svårfångad, till exempel icke-beslut (att söka hindra att en fråga når och eller tas upp i de politiskt beslutande församlingarna) samt indirekta aktiviteter som opinionskampanjer och användandet av PAC:s (se kapitel två).[24] För det femte tillåter definitionen även analys av beslutskedjor som rör sig mellan eller över olika beslutande politiska nivåer (lokal, regional, nationell och internatio-

[21] Espeli 1994, sidan 399. Om nätverksansatsen se exempelvis *Comparing Policy Networks* 1998.

[22] Espeli 1994, sidan 398, skriver att "[o]mtalen av lobbying i *International Encyclopedia of Social Sciences* ... som er en viktig referanse ... er også sterkt påvirekt av amerikanske forhold.".

[23] Detta kommer att undersökas närmare i Bergström Kommande.

[24] Jämför Espeli 1994.

nell), vilket till exempel Espelis definition inte gör, då han utesluter andra nivåer än den nationella.[25] Att min definition säkerligen inkluderar mer än vad man i vardagsbruk anser vara lobbning är nog säkert. Men för att kunna jämföra de tre studieobjekten USA, EU/Europa och Sverige är definitionen lämplig.

En lobbyist kan bedriva lobbning på eget (intresselobbning) eller annans uppdrag (kontraktslobbning). Lobbyister i organisationer som arbetar med lobbning inom ramen för den huvudsakliga verksamheten, kallas intresselobbyister. Det finns även lobbyister, ofta kallade PR-konsulter, som arbetar med lobbning (åt andra), så kallade kontraktslobbyister.[26]

Påtryckningsgrupperna är inte bara många, deras mål är mycket diversifierade. Vissa opererar nästan enbart på en nivå till exempel nationell (endimensionella grupper), medan andra arbetar på flera nivåer samtidigt (flerdimensionella grupper). Om lobbyisten agerar på en eller flera nivåer bestäms av frågan och dess karaktär: kan den påverkas på mer än en beslutsnivå eller är frågan av sådant slag att den till och med behandlas på flera beslutsnivåer? Även om det formella beslutet endast fattas av en enda nivå, kan det vara strategiskt riktigt att även bedriva lobbning mot andra nivåer, så att de beslutsfattare som blir lobbade på en nivå, kan påverka beslutsfattare på en annan.

### *Varför lobba?*

Det huvudsakliga syftet med lobbning är att påverka beslutsfattare. Påverkan kan delas in i tre typer: kunskaper, värderingar och handlingar. En enklare form av påverkan syftar till att förändra den

[25] Jämför Espeli 1994.

[26] Det finns även lobbyistkonsulter, så kallade medicinmän (från engelskans spin doctor. Se till exempel den utmärkta satiren *Wag the dog*), som hjälper beslutsfattare, särskilt politiker. Att politiska partier tagit hjälp av medicinmän att förpacka politiska budskap är välkänt. Medicinmän anlitades till exempel av den socialdemokratiska regeringen (1994-1998) vid pensionsreformen och i samband med diskussionerna kring övertäckningen av Estonia.

lobbades kunskapsbas. De två andra, värderingar och handlingar är svårare att uppnå. Det är svårare att påverka en person att handla i en viss riktning och definitivt att förändra en persons värderingar, än att tillföra henne ny kunskap. Kombinationer av dessa tre typer är givetvis både möjliga, troliga och eftersträvansvärda. Kan inte lobbyisten förändra handlande eller värderingar i dag, kan nytillförd kunskap lägga grund för framtida förändringar i värderingar och eller handlande hos beslutsfattarna. (Även om det är svårt att observera förändringar, så torde det vara lättare att observera förändrat handlande, än förändrade värderingar och förändrad kunskapsbas. Om förändringarna beror på lobbning eller andra aktiviteter i en viss fråga är svårt att säga.) Men varför lobba över huvud taget?

- För det första kan samhällsutvecklingen vara en förklaring. Ser vi politiken i ett hundraårigt perspektiv har den politiska domänen helt klart blivit större, men ser vi det i ett 1990-talsperspektiv är det snarare det motsatta.[27] När politiska beslut som fattas blir mer komplicerade, blir lobbyverksamhet en reaktion på förändringarna. Inte ens om det skulle vara så att färre beslut och mindre pengar går genom politikernas händer är det säkert att lobbning skulle få mindre betydelse eller minska i omfattning.
- För det andra kan lobbning ses som en naturlig handling för att påverka samhället.
- För det tredje kan lobbning ses som en effektiv metod att påverka. Olika metoder att påverka politiken är olika effektiva i olika skeden av de politiska processerna. Då kan lobbning ses som ett av dessa verktyg. Men det kan snarare vara så att lobbning är bra för att internlegitimera verksamheten mot sina huvudmän, att visa på handlingskraft.
- För det fjärde är det, om man så önskar, möjligt att växla mellan synlighet i den offentliga debatten och osynlighet när

[27] Wright 1996, sidorna 15f refererar David Truman som lanserade en "störningsteori" om varför intressegrupper uppkommer. Truman menar att organisationer bildas när intressen för oorganiserade störs av ekonomiska, sociala, politiska eller teknologiska förändringar.

lobbning bedrivs. När man lobbar är det något lättare att byta strategier, än vid till exempel korporativa arrangemang. Strategivalet revideras dock inte i en kamelvändning. Vill lobbyisterna vara säkra på att det blir bra, sker strategival och - byten efter noggranna överläggningar.

- För det femte är lobbning ett sätt att marknadsföra organisationen på den politiska arenan, även om det här skälet kanske inte är det vanligaste. Till exempel vill organisationer visa att "här är vi, det här kan vi och den eller den nyttan är står vi för". Lobbning är nästan alltid en biprodukt av organisationens övriga verksamhet. Sällan eller aldrig är det ett huvudmål att lobba för organisationens huvudmän (medlemmar eller ägare). Lobbande organisationer fyller nästan alltid andra huvudsyften.

Inte sällan handlar lobbning och opinionsbildning om att väcka opinion eller mobilisera den opinion som redan finns, likt den som finns i synen på delar av alkoholpolitiken, där alkohollobbyn lyckats väl i sin opinionshantering.[28] Även en organisation som Greenpeace har varit bra på att få ut budskap i medierna och på så sätt kunna skapa, mobilisera och vinna opinioner. Lobbning handlar om att kommunicera politiska budskap på ett framgångsrikt sätt. För att bedriva god lobbning krävs generellt sett, förutom god kunskap i och goda argument för den fråga man önskar påverka, även god organisation, envishet, god tajming, goda kunskaper om policyprocessen, kontinuitet och i vissa fall goda finansiella resurser.[29]

[28] I Sverige anses Dagens Nyheter, radio och tv vara de bästa opinionsfora. I EU är det Financial Times och The Guardian samt EU:s tidning The Official Journal. I USA är det de rikstäckande tv- (och radio-?) kanalerna som är bäst att synas i och New York Times, Wall Street Journal samt Washington Post. USA har dock en mycket begränsad rikstäckande press.
[29] Se exempelvis Pross 1986, sidan 3.

### *Proaktiv och reaktiv lobbning*

En hypotes om framgångsrik lobbning är att den genomförs vanligen när den fråga man vill påverka inte ens är en fråga (proaktiv): att själv ta upp en fråga eller hålla den borta från agendan, att själv söka styra frågan, dess utveckling och karaktär, samt göra det innan frågan blivit en del av den dagspolitiska agendan. I uppstartandefasen är det viktigt att samtidigt se till att organisationen har den politiska kompetens som krävs för att driva frågan vidare.[30] Att få upp en fråga i rampljuset är måhända inte alltid så svårt, men därefter gäller det att behärska scenen. Till det krävs andra talanger, vilket delvis diskuteras nedan.

I andra änden av beslutsrepet reagerar man på de politiska institutionernas beslut eller avsikter att fatta beslut och det är den mindre väl genomförda lobbningen (reaktiv). Överhuvud taget tycks merparten av all lobbning vara mer av reaktiv karaktär.[31] Till exempel anser flera lobbyistkonsulter att när de anlitas, är det ofta ganska sent i den politiska processen.

### *Lobbning som instrument att kommunicera*

En aspekt av lobbning är att den kan ses som en kommunikationsprocess, vilken fungerar bäst tvåvägsmässigt.[32] Kommunikationsinitiativet kommer från lobbyisterna, sändarna, där beslutsfattarna är mottagarna. Någon tvåvägskommunikation i ideal betydelse är det alltså inte fråga om. I kommunikationsprocessen är överförandet av information den centrala poängen: Att på ett smidigt sätt överföra information till beslutsfattare och få dem att agera i linje med det lobbyisten förespråkar, samt ta reda på vad beslutsfattarna tycker och tänker. Vad slags information handlar det då om?

[30] Se exempelvis Wright 1996, sidorna 53-65 för en mindre fallstudie.
[31] Se exempelvis Mazey och Richardson 1996, sidan 208.
[32] Jämför Espeli 1994, passim.

- För det första är det sakfrågeinformation (sakanalys).
- För det andra är det information om vilka ekonomiska, sociala, politiska med flera konsekvenser som ärendet medför (konsekvensanalys).
- För det tredje är det information om vilka som är för respektive emot saken, samt vilka effekter frågan och ett ställningstagande kan ha på valmanskåren (politisk analys).[33]

Att lobba är oftast ett långsamt och mödosamt arbete, en process som tar tid, ibland decennier och som måste göras genom enträget arbete, vilket är som Dennis Hopper sa att "[r]ust never sleeps".[34] Till exempel gör ett telefonsamtal ingen lag. Men ett telefonsamtal kan vara början på något som senare mynnar ut i något viktigt. Att lobbning tar tid beror främst på att de politiska processerna tar tid, men även på att förberedande av lobbning tar tid. Budskapen som lobbyisten ämnar föra fram skall vara väl utformade. Lejonparten av lobbyisters arbete består av bakgrundsarbete, särskilt informationsinhämtning och att genomföra de tre ovan nämnda analyserna. Endast en ringa del av arbetet går åt att bedriva lobbning, även om en del av informationsinhämtandet i sig är lobbning.[35]

### *Lobbning låter illa*

Ett problem som jag bara nämner, då det har ventilerats såväl förr som nu, är att lobbning låter illa i mångas öron. Som om aktiviteten vore en felaktig, lagstridig eller till och med ondskefull verksamhet. Lobbning förknippas inte sällan med mutor, bestickning, korruption eller liknande. Om verksamheten tar sådana former bör den också beskrivas så, men då är det ju inte lobbyverksamhet utan just mutor, bestickning och korruption.[36] En av Sveriges mer framträdande lobbyistkonsulter Peje Emilsson menar att "[l]obbying

[33] Wright 1996, sidorna 88-113; jämför Davis 1994, sidan 98.
[34] Ur komedin *Flashback* 1989, där Dennis Hopper spelar hippien Huey Walker.
[35] Se exempelvis Baumgartner och Leech 1998, sidan 33.
[36] Espeli 1994, sidan 406.

har ingen positiv klang.".[37] Emilsson har rätt i detta. Då lobbyister handlar på ett oacceptabelt sätt, verkar det inte sällan resultera i stora rubriker.[38] Självklart skall även lobbning skärskådas, men det är nästan uteslutande de negativa sidorna som kommer fram. Mycket sällan eller aldrig nämner media (och även en del forskare) lobbningens fördelar. Helt klart är att nackdelarna med lobbning inte låter sig definieras bort, utan tvärtom är det tillrådligt att diskutera lobbnings för- och nackdelar integrerat.

Samhällsvetaren Robert Salisbury gick till och med så långt att han ville avskaffa användningen av termen lobbning (lobbying), då den är så infekterad av vardagsspråket, som ger lobbning en mycket negativ betydelse.[39]

Endast parentetiskt, om ens alls, diskuteras i media att alla organisationer faktiskt kan lobba och att de flesta organisationer som är utåtriktade gör det. Hellre belyses pengarna och pengarnas roll, vilken är som jag nedan kommer att visa mycket begränsad i Sverige. Eller så används populära stämplar som "taxfreelobbyn" eller "tobakslobbyn" nedlåtande eller så beskrivs deras (lobby-) verksamhet i förklenande ordalag. Tänk om man i stället skulle skriva "handikapplobbyn" eller "kvinnolobbyn" (vilket är ett epitet som har använts) och i samband med dessa epitet fälla nedlåtande kommentarer? Ett uppenbart problem är att balanserade framställningar (om lobbning) inte säljer. Dessa skriverier verkar således få stå tillbaka för mer sensationslystna och uppseendeväckande.[40]

Lobbning är inte pengar under bordet, mygel eller duperande av beslutsfattare. Inte heller tjänar någon på att lobbning och lobbyister beskrivs på det sättet. De enskilda personer, grupper och organisationer, vilka kan vara alla sorters, som arbetar med oetiska metoder eller duperar beslutsfattare skall givetvis kritiseras och om lagen så tillåter, ställas inför rätta. Men alla de andra då, den

[37] Pettersson 1996, sidan 44.

[38] Se exempelvis Ternström 1998.

[39] Salisbury i Baumgartner och Leech 1998, sidan 33.

[40] Aspekten medias inställning till lobbning kommer att undersökas närmare i Bergström Kommande.

mycket stora tysta majoriteten? Helt uppenbart finns en smittoeffekt av dålig lobbning, som kletar fast vid alla andra som försöker göra ett bra jobb. Därför åligger det på beslutsfattare, forskare, journalister och lobbyister ett ansvar att försöka balansera (eller ändra på?) dessa schablon- och mytbilder som bidrar till att "myglifiera" politiken och göra den mer svårbegriplig. Förhoppningsvis kan uppsatsen vädra ut en del av den unkna lukt som omger en del skriverier om lobbning. Lobbning som företeelse behöver framställas mer balanserat än vad som tidigare gjorts, framför allt i media. Den här framställningen belyser förhoppningsvis lobbning på ett sådant sätt att företeelsen inte automatiskt betraktas med det onda ögat, utan i stället att läsaren allsidigt kan förstå och analysera lobbning.

### *Direkt och indirekt lobbning*

Lobbning kan delas in i två huvudkategorier. Lobbning kan bedrivas medelst två olika metoder: direkt eller indirekt. I direkt lobbning kan ett antal tekniker användas. Följande är de vanligaste i direkt lobbning: personliga, formella och informella möten med beslutsfattare, skriva brev, telegram, fax, e-post och telefon. De vanligaste teknikerna i indirekt lobbning är opinionsbildande aktiviteter:[41] användandet av media genom insändare och eller debattartiklar; olika former av litteratur samt riktad politisk reklam. Även sådant som att arrangera offentliga och informella möten (vilka kanske är direkta tekniker), göra utredningar, telemarketing samt mediareklam räknas som indirekta tekniker. En vanlig och effektiv lobbyteknik är att bedriva opinionsbildning och allra effektivast sägs då vara att hamna på DN-debatt.[42]

Metodvalet beror på ett antal faktorer: frågans karaktär och magnitud; organisationen själv; dess resurser och struktur; opinionsläget; beslutsfattarna och deras (förväntade) reaktioner.[43]

[41] Se exempelvis Vaverka 1995.
[42] Jämför Asp 1996; se även Lundgaard 1998, passim.
[43] Kollman 1998, passim. Dessa är de primära faktorerna, men det finns fler som påverkar.

De här faktorerna får lobbning att verka vara en rationell verksamhet. Lobbning är delvis en rationell verksamhet och bygger på överväganden om politisk vilja, resurser och utsikter att nå framgång. Men inte sällan verkar lobbning handla om att legitimera den egna organisationen genom att dess företrädare synliggör den för beslutsfattarna. I amerikansk forskning påtalas särskilt att från organisationernas sida handlar det (ofta) om att ta grepp om politiken och göra sin stämma hörd. Beslutsfattarna däremot uppfattar kontakterna som värdefulla informationskanaler mellan dem och opinionen, väljarna samt organisationerna.[44]

Ett exempel på ett förändrat metodval var att användandet av handskrivna och personliga brev till beslutsfattarna, kom att betyda mer i USA under 1980-talet, än förtryckta massbrev, som protestlistor, vilka bara är undertecknade.[45] Den här metoden uppfattades inte till en början som rationell. Efter ett tag blev metoden betraktad som rationell, då organisationer som lobbade märkte att (nästan oförargligt) små förändringar i metoderna kunde ha effekt på policyutfallet. I detta fall att använda handskrivna och personliga brev i stället för förtryckta massbrev.

### *Lobbning – inget Losec, Prozac eller Viagra*

Tyvärr finns en utbredd missuppfattning att så fort man lobbar så erhåller man inflytande, att beslutsfattarna vänder sig som vindflöjlar efter lobbysiroccon. Få uppfattningar kunde vara mer missvisande.[46] Att rekommendera lobbning som ett mirakelmedel för en organisation är att ordinera fel kur för en komplicerad åkomma. Lobbning är inte alltid, kanske ens inte ofta, en effektiv eller säker väg till politiskt inflytande. De allmänna uppfattningarna om lobbning verkar i detta avseende föga stämma överens med den

[44] Se exempelvis Kollman 1998.
[45] Kollman 1998, sidorna 74f.
[46] Den välrenommerade amerikanske nationalekonomen Mancur Olson, se 1971, är en samhällsvetare som delar journalisternas misstro mot påtryckningsgrupper; jämför Kollman 1998, passim.

etablerade forskningen.[47] "Frågan om intressegruppernas effektivitet är förmodligen den minst adekvat utforskade aspekten i studiet av påtryckningsgrupper", menar statsvetaren Wyn Grant.[48] Detta faktum bör man ha i åtanke, vare sig man påstår att grupperna har mycket inflytande eller att inflytandet är begränsat.

- För det första finns inga samband mellan hur mycket man lobbar och resultatet av de beslut som fattas. Lobbning är en av flera delar av den politiska processen. Om inflytande uppnås medelst lobbning, är inflytandet ofta, men absolut inte alltid, inkrementellt. Lobbyverksamhet är ofta förstärkande eller försvagande för beslutsfattares uppfattningar. Lobbning får starka motståndare att bli osäkra eller får svaga förespråkare att bli starka och vice versa. Endast sällan eller mycket sällan kan lobbning få beslutsfattare att ändra klara och grundade uppfattningar. Det bör också påpekas att det inte alltid är så lätt att mäta inflytandet från grupperna.[49] Det kan även vara ett problem att veta vad påtryckarnas motiv och mål är, för att se om det som de lobbat för och fått igenom verkligen är samma sak. Dessutom är det viktigt att skilja på intressegruppernas dagliga politiska aktiviteter och deras reella politiska inflytande.[50] Det kan på samma sätt vara svårt att avgöra de styrandes verkliga prioriteringar.
- För det andra verkar det inte finnas några säkra samband mellan vilka metoder eller vilken typ av organisation man är och effekter av lobbningen.[51] Däremot visar det sig att stora organisationer som lobbar för många frågor, ofta når fler framgångar än mindre dito, som lobbar för en eller ett fåtal frågor. Området kring samband mellan metoder och politiska framgångar kräver mer studier, innan mer säkra analyser låter sig göras.

[47] Se exempelvis Kollman 1998; Pross 1986; Wright 1996.
[48] Grant 1995, sidan 127. Författarens egen översättning.
[49] Grant 1995, sidorna 127ff diskuterar varför det är så svårt att mäta inflytande.
[50] Wilson 1993, sidan 136.
[51] Baggott 1995, sidan 15; Kollman 1998.

- För det tredje är lobbning bara en av flera åtgärder och då lämpligen vidtagen på ett (mycket) tidigt skede av den politiska processen. Kanske så tidigt att lobbyisten själv lyckas föra upp frågan på den dagspolitiska agendan. Är frågan uppe så tidigt är det inte alls säkert att organisationen vinner frågan senare i beslutsfasen av den politiska processen, även om man fortsätter att lobba under hela tiden. Fler faktorer än lobbning påverkar faktiskt politiken.[52] Till exempel anses media vara den starkaste politiska kraften utanför de politiska institutionerna; och media måste en god lobbyist också ha förmåga att hantera. Att sätta likhetstecken mellan lobbning och effekter är inte alls lämpligt. Har lobbyisten opinionen på sin sida, är sannolikheten att få inflytande större än om denne har opinionen emot sig. Opinionsfaktorn, att lokalisera, identifiera, uppmuntra och vinna opinioner blir, på gott och ont, en allt viktigare faktor att ta hänsyn till i politiken.[53] När media, beslutsfattare och intressen i allt högre grad förlitar sig på dessa instrument, kan vi börja tala om en "opinionsdemokrati", där beslut och ställningstaganden riskerar att rättas efter opinionsundersökningars resultat. Det finns uppenbara faror med så kallat fabricerade opinioner, framtagna på beställning av allehanda intressen eller att observationen av det observerade i negativ riktning påverkar den observerades beteende.

- För det fjärde är det så att när någon lobbar finns det ofta ett eller flera motintressen. Ett pluralistiskt grundantagande är att om det inte finns motintressen, kontrolleras ändå de existerande grupperna av potentiella grupper.[54] Konkurrerande lobbning tenderar att ta ut varandra. USA är ett utmärkt exempel där det ofta, men långtifrån alltid, finns mot-lobbyister. Tvärtom kan kritik riktas mot att det finns organisationer i Sverige, liksom i USA, som har en särställning när det gäller lobbyverksamhet. Organisationerna får verka som lobbyister i institutionerna och

[52] Jacobsson 1994, åskådliggör hur svårt det kan vara att förstå politiska processer.
[53] Se exempelvis Kollman 1998.
[54] Se exempelvis Williamson 1989, sidan 53.

har ett i mångas ögon orättvist försprång, gentemot mindre och svagare organisationer. Exempel på dessa är fackföreningarna i Sverige, storindustrin i USA och jordbrukslobbyn i EU. För beslutsfattarna är lobbyister bara en av flera aktörer som försöker påverka dem. Andra som söker vinna beslutsfattarnas öra är exempelvis byråkrater, partier, partiledningar, regering, riksdag, media, den allmänna opinionen med flera. För lobbyisten är beslutsfattarna en av flera kanaler att vinna inflytande. Lobbyister försöker även påverka andra, till exempel den allmänna opinionen, media, den egna organisationen och andra konkurrerande organisationer. Dessa kopplingar bör man vara medveten om, när mellanhavanden mellan beslutsfattare och lobbyister analyseras.

- För det femte råder en missuppfattning om att genom lobbning vinner (köper) pengarna besluten, inte argumenten. Att kunna lägga upp goda argument är det viktiga och det kan kosta pengar. Men att påstå att pengarna köper besluten finns det få eller inga grunder för. Till exempel har miljö- och konsumentorganisationer i USA, som ofta är medelssvaga, från tid till annan visat sig vara väl så effektiva som organisationer med tjock plånbok. Påståendet att pengarna köper besluten hörs inte sällan uttryckas, men det är sällan någon som tillförlitligt kan bevisa att det är på det sättet, varför utsagor om pengars effekter eller brist på effekter i beslut delvis bör ifrågasättas. Forskaren i internationella relationer Steve Reilly skriver att "[i]t is not easy to prove that money buys votes. The usual claim is that it 'merely' buys access – a claim which sounds particularly hollow if one remembers that what is bought must be sold, and that even 'selling access' hardly fits the nation's own loudly proclaimed democratic standards.".[55] Det finns en klar snedfördelning om vilka som verkligen kan lobba, då lobbning kan bli en dyrbar verksamhet. Åtminstone om man vill hålla på i flera år och driva långsiktiga kampanjer, som till exempel i kärnkrafts- och skattetrycksfrågorna. Pengar är ett viktigt instru-

[55] Reilly 1998, sidan 178.

ment, och alla har inte stora ekonomiska resurser att lobba. Därför är det ändå lämpligt att tillskriva pengar en viss, och ibland viktig, roll i lobbyverksamhet. Kanske är det dock inte så illa som den amerikanske senatorn Mark Hanna yttrade 1895 att "[t]here are two things that are important in politics. The first is money and I can't remember what the second is.".[56] Klart är dock att resursskillnader mellan organisationer ger olika förutsättningar att välja lobbymetod och lobbyteknik.[57]

- För det sjätte tror många att bara företag lobbar. Visst är det så att de flesta lobbyister, var man än söker och finner dem, representerar näringslivet och det beror på att företagen är de organisationer som oftast har mest resurser att avsätta pengar, personal och tid för lobbning i eller utanför organisationen. Men det beror också på att företagare ofta är politiska noviser och således behöver mer hjälp än till exempel intresseorganisationer, där det oftast finns "politisk" kompetens bland medlemmarna. Företagare känner inte till så mycket om den politiska värld som berör dem så mycket. Därför ser de till att skaffa "know-how". Andra sorters organisationer har ofta goda kunskaper och duktiga medarbetare som kan lobba. Däremot är de inte jämt lika stadda vid kassa, vilket innebär att många organisationer inte kan lobba på samma sätt som företag. Emellertid betyder det inte att de inte är effektiva eller får genomslagskraft.

- För det sjunde har lobbyister få sanktioner att ta till. Påtryckarna måste hålla sig väl med beslutsfattarna. Lobbyister vet (eller borde veta) att om beslutsfattare gått dem emot eller ett parti röstat mot dem ena gången, kan de faktiskt ändra åsikt nästa gång. En god lobbyist bör vara som en diplomat, principen om "stiff upper lip" gäller. Att presentera sin sak med trovärdiga argument baserade på fakta är en lobbyists a och o.

[56] Från en av *Center for Responsive Politics* nätsidor 1998.
[57] Davis 1994, sidan 97.

Vad som talar för att lobbning verkligen fungerar, är att lobbyister faktiskt finns i och kring de politiska institutionerna. All lobbning kan inte vara internlegitimerande eller marknadsförande verksamhet. Lobbning resulterar från tid till annan i framgångar och ibland har påtryckarna mer inflytande än vad beslutsfattarna tror. Vad annars gör lobbyisterna i korridorerna?

### *Lobbning och legitimitet*

Organiserade intressen, deras förhållande till staten och samhället i övrigt har intresserat filosofer och statsvetare under lång tid. Lobbning och dess angränsande företeelser är således inga nya fenomen i samhällsvetenskaplig forskning. Särskilt har frågan om representativitet, allmänintresse kontra särintresse och legitimitet sedan länge diskuterats. En politisk filosof som Jean-Jacques Rousseau var kritisk mot organiserade intressen, medan exempelvis den politiske tänkaren Alexis de Tocqueville har uttryckt sig mer positivt.[58]

Kritik har länge riktats mot lobbyisterna eller, mer populärt, särintressena. Att de blockerar beslut, att de bara ser till sitt eget bästa, att politiken blir ett slagfält för de starka, att det större intresset i samhället får stå tillbaka för mindre särintressen, som är finansiellt starka, skickliga, välorganiserade och så vidare. Lobbyisterna kritiseras också för att de ser till att statens utgifter ökar, att beslutsprocesser drar ut på tiden och att tillväxt samt samhällseffektivitet inte ökar i den takt som är möjligt. Empiriska belägg för dessa fyra sista utsagor saknas dock i stor utsträckning.[59] Visst finns det fog för att kritisera samtliga företeelser, men tar man till sådan svepande kritik kritiserar man samtidigt sig själv, eftersom de flesta medborgare är medlem eller delägare av minst en organisation som lobbar (idrotts-, kultur- och andra föreningar, företag, fackföreningar med mera), vilket kanske inte är något problem, men det ställer vissa frågor i ny belysning om man själv

[58] Rousseau 1762, nytryck på svenska 1994; deTocqueville 1835-1840, nytryck på svenska 1997.
[59] Wright 1996.

är inblandad. Risken är dock som vid all politisk verksamhet, att aktiviteterna inte anses legitima. Eller att organisationerna får för stort inflytande (hur det nu bestäms?).[60] Politisk legitimitet uttrycks här som att det politiska systemet, enligt medborgarna, fattar rätt beslut på rätt sätt och också genomför politiken på rätt sätt.[61] Ett flertal av problemen med lobbning och legitimitet diskuteras här och i kapitlen nedan; till exempel att göra partierna mer självständiga mot intressen, lagstifta, genomlysa och uppmuntra till debatt och offentliga samtal om lobbning.

Att det skulle finnas en inbyggd konflikt eller motstående intresse mellan lobbyister och beslutsfattare verkar inte vara ett gångbart sätt att närma sig problemet. Generellt sett arbetar inte lobbyister mot demokratin. Inte heller vill beslutsfattare förbjuda organisationer som ett svar på dålig eller oprofessionell lobbning. Den norske statsvetaren Hilmar Rommetvedt citerar en stortingsledamot som menar att intressen ser på stortingsutskotten som "... their own spokesman in Parliament.".[62] Konflikten är alltså allt annat än närvarande. Någon politisk exodus, där andra aktörer än de formella beslutsfattarna tar över och i stället styr indirekt, rör det sig följaktligen inte om, utan om deras olika roller. Rollproblematiken kan även ses i ljuset av dels samhällets offentlighet och sekretess, dels demokrati som ett transparent, genomskinligt, system. I offentlighetens ljus måste beslutsfattare rättfärdiga sina åsikter. Klart är att risker finns med minskad insyn i policyprocesser där lobbning förekommer. Även ett till synes oförargligt problem med vem som står bakom en opinionsundersökning kan vara ett problem. När intresseorganisationer och företag finansierar opinionsundersökningar utan att allmänheten får veta vem eller vilka som står bakom undersökningen undermineras förtroendet för de som har tagit initiativ till undersökningen, för organisationerna som genomför dem och i slutänden för de som presenterar resultaten.

[60] Jämför Grant 1995, sidorna 163ff.
[61] Beetham 1991.
[62] Rommetvedt 1996a, sidan 14.

Däremot är få beslutsprocesser helt öppna, med eller utan lobbning. (Inte heller bör alla beslutsprocesser vara öppna, bland annat med hänsyn till rikets säkerhet eller förhållandet till främmande makt.) Strävan bör dock vara att så stor del av politiken som möjligt skall vara så öppen som möjligt, så att medborgarna inte bara kan utan även uppmuntras till att medverka i och påverka politiken. Om möjligheten till insyn minskar, torde även intresset att aktivt delta i utformningen av politiken att minska. Medborgarna har inte bara en rätt till insyn, de flesta vill nog också veta vad de folkvalda och andra beslutsfattare bestämmer. Detta så att inte vår rätt till möjligheter att påverka och insynen i systemet minskar. Politiskt ansvarsutkrävande försvåras av politiskt mörkande.

Med demokratiteoretisk utgångspunkt kan lobbning ses utifrån två parallella samhällsperspektiv. Lobbning är enligt det första perspektivet demokratistärkande i och med att staten får fler röster uttryckta på det demokratiska torget. Utifrån det andra perspektivet är det försvagande, då framför allt intresseorganisationer inklusive företag (med resurser och god organisering) kan göra sig hörda och att de oftast ser till egenintresset.[63] Perspektiven är alltså inte dikotomier, eftersom policies blir både bra och dåliga, intresseorganisationer agerar på olika sätt, olika beslutsfattare handlar olika i olika situationer. Att då tillskriva lobbning endera rollen vore att hoppa i galen tunna. De är snarare komplement till varandra, i förståelsen av lobbnings roller i politiken. Likväl som organisationer söker få beslutsfattare att anta deras ståndpunkter och driva deras frågor, försöker beslutsfattare att få organisationer att ställa upp på de förslag som de själva har och driver.[64] Legitimitetsaspekten är alltså inte uteslutande en extern fråga, utan i lika hög grad en fråga för beslutsfattarna och deras legitimitet.

En annan utgångspunkt är att medborgare och organisationer inte bara får, utan även bör påverka politiken. Följaktligen kan lobbning, likt annan demokratisk verksamhet, anses vara en legitim aktivitet. Intressant är då hur det sker. Hur uppfattas kontak-

[63] Se exempelvis Olson 1971.
[64] Jämför Davis 1994, sidorna 106f.

terna mellan beslutsfattare och lobbyister? Uppfattas de som legitima eller inte? Legitimiteten är beroende av hur lobbyister kommunicerar med beslutsfattare, inte ovillkorligen vilka de är eller vilka budskap de har. En grundläggande princip är däremot att lobbning inte bör ske enligt de slutna rummens principer. Då är risken att förtroendet för de folkvalda och för lobbyisterna minskar. I förlängningen kommer förmodligen även det politiska systemets legitimitet att minska. I teorin fungerar dock lobbning bäst när den sker med begränsad insyn, alltså när den inte är helt offentlig. Ett antal "störningsmoment", som till exempel media och den allmänna opinionen kan då reduceras, vilket i ett öppenhetsperspektiv är mycket illa.

Att lobbyister talar om vilka de representerar och vad de saluför, är viktigt för att systemet skall vara möjligt att kontrollera, att systemet är transparent. Lobbyisterna måste synas och diskuteras för att systemet skall få legitimitet och trovärdighet. Beroende på hur demokratin betraktas får avsändare, argument, budskap och beslut olika tyngd. Kanske är det så att en av demokratins egenskaper är just att den inte bara tillåter lobbning, utan förutsätter lobbning för att fungera? En infallsvinkel är då att studera vad som främjar respektive motverkar demokrati. Särskilt när politiken blir mer företagiserad och företagen mer politiserade.[65]

Bedömningen om lobbning är legitimt eller inte beror dock från tid till annan på vem det är som lobbar. Helt klart ansåg beslutsfattare att det inte var lika legitimt för SJ (och Svenska Lokaltrafikföreningen) att lobba för en höjning av förmånsbeskattningen på tjänstebilar, som det var för bilindustrin att lobba för en sänkning av densamma. I detta och andra fall kan det behövas klarare riktlinjer för hur offentliga organisationer skall få agera, vad avser lobbning och andra biverksamheter. Till exempel är det lika rimligt att ifrågasätta om till exempel SJ skall äga fastigheter. Att bara skilja ut en viss (bi-)verksamhet och diskutera den för sig är ingen bra lösning. Klart är dock att offentliga organisationer bedöms annorlunda och bör så göras. Det beror just på att de är offentliga organisationer. Att några skall få lobba men andra inte,

[65] Jämför Jacobsson 1994, kapitel 8.

är däremot svårt att förstå. Det vore att sätta indirekt munkavle på vissa organisationer. Lobbning måste granskas, möjligen regleras, men inte förbjudas.

## Vad finns skrivet om lobbning i Sverige?

I maktutredningens slutbetänkande 1990 påtalades att lobbyforskningen i Sverige är starkt eftersatt, vilket är en korrekt iakttagelse än i dag, då budskapet sedan dess har upprepats i minst en offentligt utredning.[66] I en maktutredningsrapport skrev journalisten Ingrid Carlberg följande om forskningen i Sverige att "[d]en vetenskapliga litteraturen på området är nästintill obefintlig och ämnet svårpreciserat.".[67]

I slutet av 1970-talet kom den första boken i Sverige av handbokskaraktär, som bland annat tar upp lobbning.[68] Handböckerna rekommenderas inte för läsaren av mer analyserande och kritiska alster. Journalisten Björn Elmbrant har skrivit en intressant debattbok om demokratins tillstånd i Sverige, i vilken lobbning diskuteras i ett särskilt kapitel.[69] På internet finns en uppsjö av dokument och hemsidor att studera närmare. Till exempel skriver vissa lobbyistkonsultföretag mer eller mindre utförligt om lobbning på sina hemsidor.[70]

Flera kandidat- och magisteruppsatser i företagsekonomi, journalistik och statsvetenskap har, sedan 1980-talet, genomförts

[66] Huvudbetänkande SOU 1990:44. Observationen upprepades av Kronvall i SOU 1996:162.

[67] Carlberg 1989, sidan 6. I USA är tusentals enkät- och fallstudier genomförda inom området. Bara i *American Political Science Review* är 123 uppsatser om intressegrupper publicerade mellan 1950 och 1995, skriver Baumgartner och Leech 1998, sidorna 189-196.

[68] De jag känner till är Andersson och Björkenwall 1995; Bern 1994; Höög 1996; Lindberg 1996; Lindmark och Lindmark 1984; Lindström 1979; Stålberg 1988.

[69] Elmbrant 1997, särskilt kapitel 6.

[70] Ett exempel på en nätskrift jag funnit är på konsultföretaget Rikta Kommunikation AB:s hemsida, *Manipulationens marknad?* 1997.

vid flera svenska universitet om lobbning, utskottskontakter med lobbyister, intressegrupper, opinionshantering med mera.[71]

Så här vid årtusendeskiftet ser den svenska forskningsfronten om lobbning i korthet ut som följer. Vid Göteborgs universitet liksom vid Handelshögskolan i Stockholm pågår en del forskning. Vid Stockholms universitet har ett par forskare varit inne på området. Vid statsvetenskapliga institutionen i Uppsala har sedan länge politiska institutioner och intresseorganisationer studerats, i flera stora projekt. I ett senare statsvetenskapligt Uppsalaprojekt, PISA, har ett antal kortare rapporter om lobbning utkommit. Angränsande och pågående forskning handlar till exempel om aktionsgrupper, beslutsfattares och partiers kontakter med utomparlamentariska aktörer, företags roll i politiken, intresseorganisationer, politiska beslutsprocesser som tar upp lobbning och tjänstemanna-inflytande. Även forskning där lobbning tas upp som en av flera organisatoriska strategier finns i viss utsträckning, men det är egentligen ingen av dem som sätter lobbning i fokus.

Som en kort summering av de hittills nämnda termerna och som en kort handledning i det fortsatta läsandet finns en tabell (se nedan) med den viktigaste terminologin.

[71] Se exempelvis Almén och Flores 1992; Hallberg 1995; Johnson, Landström och Åhlström 1984; Josefson 1996; Krantz 1997; Långsved och Raendi 1997; Månström 1984; Nordmeyer 1998. Känner du till fler, e-posta gärna till mig på: henrik.bergstrom@spa.gu.se

## Tabell 1. Enkel översikt av viktigare terminologi

| | |
|---|---|
| *Ad hoc-lobbyist* | Lobbyist som är engångs- eller fåtalspåtryckare, som endast sporadiskt eller tillfälligt trycker på |
| *Bortaspelare* | Lobbyist som enbart arbetat utanför de politiska i nstitutionerna |
| *Direkt lobbning* (även lobbning) | Lobbning riktad direkt mot beslutsfattare exempelvis via klassiska möten |
| *Endimensionell grupp* | Organisation som lobbar på en institutionell nivå |
| *Eurolobbyist* | Organisation eller lobbyist som huvudsakligen lobbar på EU-nivå |
| *Flerdimensionell grupp* | Organisation som lobbar på flera institutionella nivåer |
| *Hemmaspelare* | Lobbyist som tidigare arbetat i de politiska institutionerna |
| *Indirekt lobbning* (även direkt effekt-, gräsrots- eller nylobbning) | Lobbning riktad mot medborgare exempelvis viamobilisering av opinioner, opinionsundersökningar och PR-kampanjer |
| *Intresselobbning* | Att lobba för den egna organisationen eller egna intressen |
| *Intresselobbyist* | Lobbyist som arbetar för egen organisation och eller intresse |
| *Kontraktslobbning* | Att lobba för annan organisation eller intressen |
| *Kontraktslobbyist* | Lobbyist som arbetar för annan organisation och eller intresse. I Sverige kallas de ofta PR-konsulter |
| *Lobbyistkonsult* (även metalobbyist) | Lobbyist som arbetar för annan organisation och eller intresse. men som överlåter åt organisationen själv att utföra lobbningen. Även dessa kallas iSverige ofta för PR-konsulter |
| *Medicinman* | Lobbyist som anlitas av beslutsfattare att lösa politiskt kinkiga problem |
| *PAC* | Political Action Committee. Organisation i USA som sätts upp i syfte att hjälpa partier och kandidater genom att exempelvis sponsra lobbning |
| *Superlobbyisterna* | Fem särskilda lobbyorganisationer på EU-nivå |

## 2. Från revolution till radikal höger

> Ever since human beings organized themselves into communities, the course of government policy has been influenced by lobbyists (deKieffer 1997, sidan 2).

Även om Donald deKieffer inte gör oss så mycket klokare, sägs ändå att där politiska institutioner finns och politiska beslut fattas, där finns lobbning. Ett exempel på tidig lobbning i anglosaxisk kontext är år 1215. Då gavs de engelska baronerna rätten att inför kung Johan protestera om aristokratins nya rättigheter skulle kränkas under Magna Charta. (Termen lobbyist som är äldre än lobbying, användes först omkring sexhundra år efter Magna Charta, i Storbritannien 1820. Då var det för att beteckna journalister som väntade i lobbyn på att nyhetsmakarna skulle komma ut från underhuset så att de kunde bli intervjuade. Lobbying uppträder som term under första hälften av 1800-talet.[72])

Långt senare ledde de amerikanska kolonisternas misslyckade lobbning för djupare självstyre och frihet från brittisk överhöghet, fram till revolutionen på 1770-talet. Eftersom kolonisternas krav inte tillgodosågs, gjorde de uppror mot kronan. Rättigheterna att för var fri mansperson och ofta kommersiellt intresse göra sin röst hörd (jämför med vårt talesätt "rätten att gå till kungs"), garanterades senare i den amerikanska konstitutionen.[73] Revolutionen och konstitutionen drevs på av flera fria män, särskilt en som tidigare representerat ett kommersiellt intresse, ölbryggaren Samuel Adams.[74] Nya rörelser dök upp och till exempel utövade slavmotståndarna från 1850-talet till inbördeskrigets slutskede ett stort inflytande på opinionen och kongressen i Washington.[75] Utvecklingen efter inbördeskriget, åren efter 1865, medförde att kongressen kom att bli den dominerande politiska kraften i USA. Utveck-

[72] Sannolikt var det 1829 i USA.

[73] Jämför Espeli 1994, sidan 406.

[74] Adams var avgjort mer framgångsrik som revolutionär, bland annat som anstiftare till det stora tepartyt i Boston, än han var som ölbryggare. Hans kusin, John Adams blev USA:s andre president

[75] Åberg 1994, sidan 13.

lingen medförde även ökad verksamhet från nya och gamla intressegrupper. Enligt samhällsvetaren John R. Wright var det inbördeskriget som lade grunden för det intressesystem man har i USA i dag.[76] Drivkrafterna bakom USA:s politiska system med många särintressen sägs dels vara ett resultat av amerikanernas strävan efter frihet och oberoende för att uttrycka sin politiska vilja, dels deras önskan att motverka tyranni.[77]

Vid den här tiden hade den federala regeringen inte mycket med lagstiftning att göra som direkt rörde företagen och medborgarna. Därför var det naturligt att delstatsledamöterna var mål för lobbningen och kontaktades av olika grupper i lobbyn till de beslutsfattande församlingarna.[78] Redan då började missnöje och misstro att vädras mot lobbyisterna. 1852 skriver blivande presidenten James Buchanan följande i ett brev till vännen och blivande presidenten Franklin Pierce:

> the host of ... lobby members which haunt the halls of Congress...are sufficient to alarm every friend of this country. Their progress must be arrested (Birnbaum 1993, sidan 9).

Från början avsåg lobbyaktiviteterna de direkta kontakterna mellan lagstiftare och lobbyist. Kanske därav de oroade orden från president Buchanan. (Den danske statsvetaren Henning Bregnsbo kallar denna ursprungliga direkta lobbning för klassisk lobbning.[79]) Då betraktades lobbning och lobbyister endast som något finare än mutor och lurendrejare; Texas lagstiftande församling blev kring sekelskiftet ökänt för sina lobbyister som fritt rörde sig i maktens korridorer genom att generöst sprida sina tre B: "Beefsteak, bourbon and blondes".[80]

Företag förbjöds genom lag år 1907 att ge kampanjbidrag till kandidater i federala val. Kampanjbidragslagen har sedan dess

[76] Wright 1996, sidorna 11f.
[77] Wright 1996, sidan 12.
[78] Birnbaum 1993, sidan 9; deKieffer 1997, sidan 3.
[79] Bregnsbo 1995, sidorna 350f.
[80] Shuldiner och Raymond 1998, i introduktionen.

ändrats åtskilliga gånger.[81] En av klagomålen mot systemet vädras av Schattschneider, som citeras av Wright, vilken redan 1941 sammanfattade de amerikanska partiernas situation och intressen i en dyster teckning:

> *If the parties exercised the power to govern effectively, they would shut out the pressure groups. The fact that American parties govern only spasmodically and fitfully amid a multitude of lapses of control provides the opportunity for the cheap and easy use of pressure tactics* (Wright 1996, sidan 15).

Tveksamt vore dock att enbart tillskriva partierna skulden för hur systemet ser ut och bara se intressegrupperna som några som utnyttjar systemet. Utvecklingen i USA beror även på andra faktorer. Bland annat så nämns varken företeelserna intressegrupper eller partier i den amerikanska konstitutionen. Detta faktum är viktigt att påpeka, eftersom konstitutionen anses vara en så viktig del av det politiska livet i USA i dag. Vidare tog det flera decennier för systemet att formas, till ungefär det vi ser i dag.[82] Samarbetet med lobbyister och beroendet av beslutsfattare gör att de två i princip är ömsesidigt beroende.[83] Juridiskt etableras dock lobbybegreppet först den 2 augusti 1946 i USA genom "The Federal Regulation of Lobbying Act". Syftet med lagen var att få någorlunda kontroll över vilka som träffade beslutsfattarna. Lagen, som redan då ansågs tandlös, berörde främst de juridiska definitionerna, vilka är snävare än de samhällsvetenskapliga. Rätt snart visade det sig svårt att överhuvudtaget reglera området.[84]

I dag är lobbyisterna, åtminstone något, mer respekterade och de tre B:na har ersatts av Political Action Committees (PAC) som huvudsakligen används för att samla in pengar för kandidater och

[81] Åsard 1991.
[82] Wright 1996, sidan 15.
[83] Jämför Vaverka 1995, sidan 11.
[84] Bregnsbo 1995, sidan 349. Varken lobbning eller lobbyist definierades i lagtexten från 1946.

partier, organisera gräsrotslobby- och PR-kampanjer.[85] Nuförtiden söker lobbyister mer lokalt och nationellt opinionsstöd, genomför PR-kampanjer och bygger upp goodwill för sina organisationer och frågor. (Först därefter och möjligen i mindre omfattning än tidigare, genomförs lobbyaktiviteter direkt riktade mot beslutsfattare. Då kan även lobbningen komma från de aktiverade gräsrötterna, medborgarna.[86]) Den här typen av lobbning kallas omväxlande för direkt effekt-lobbning, gräsrotslobbning och nylobbning.[87] Alla som lobbar kan bedriva gräsrotslobbning. Ett exempel på en organisation som bedriver gräsrotslobbning i stor omfattning är den penning- och röststarka amerikanska pensionärslobbyn, "de grå pantrarna".[88] En "ny" sorts kontraktslobbyist dök upp under 1980-talet, som bara direkt effekt-lobbar. Dessa lobbyister går in under en kort tid, några veckor till någon månad, och arbetar för klienten. Därefter drar de sig ur efter att, förhoppningsvis, ha uppnått avsedda resultat medelst uteslutande direkt effekt-lobbning.

1995 skedde den hittills mest kraftfulla ändringen av lobbylagen. Genom enighet i såväl representanthuset som senaten röstades lagen igenom. Den innebar klara uppstramningar av reglerna, om bland annat kontakter, ekonomiska gränser för gåvor och krav på att rapportera mer information (särskilt vilka kunder man har, spenderade pengar på lobbning, namnen på lobbyisterna och intresseområden) samt rapportera oftare. Lagen har redan utsatts för kritik, även om det är svårt att sia om vilka effekter den kan få. I såväl USA som en del andra västländer, är lobbyistregistrering i princip obligatoriskt. I USA finns även särlagstiftning om lobb-

[85] Shuldiner och Raymond 1998, i introduktionen; Davis 1994, sidorna 99f; se även Wright 1996, sidorna 115-164.

[86] Enligt Kollman 1998, (som är en ny studie jag tagit del av) verkar det som om direkt lobbning alltfort är vanligare än indirekt, även om trenden går mot mer inslag av indirekt lobbning.

[87] Se exempelvis Bregnsbo 1995, sidorna 351f; Wright 1996, sidorna 71f.

[88] Pratt 1976; se även Kollman 1998, sidorna 28-33 för ett exempel på "seniorlobbning".

ning från utländska intressen, vilken har sina rötter i 1930-talets fruktan för nazistisk propaganda.[89]

USA är det land som det brukar hänvisas till när lobbning diskuteras. Det amerikanska politiska systemet är jämfört med det svenska mer fragmenterat och uppbyggt på ett annat sätt.[90] Att lobbning är så utbrett i USA förklaras med tre faktorer: federalismen, principerna för maktdelning och valsystemet. "Möjligheten att påverka och då särskilt att blockera beslut är fler i ett sådant system och således lönar sig lobbying.", förklarar en lobbyistkonsult vid ett konsultföretag i Stockholm. Utsikterna är större än i exempelvis det danska eller svenska systemet.[91] Ett exempel som kanske bättre klargör skillnaderna mellan USA och andra länder är en amerikansk senator som påtalade att för ett enda ärende, en skattelag, hade han blivit kontaktad av 200 lobbyister som ville informera och trycka på.[92] Sedan tidigt 1980-tal har de två partierna i kongressen blivit mer specifika i sina respektive åsikter och röstandet med partilinjen har blivit vanligare.[93] Detta implicerar att utrymmet för att påverka enskilda kongressledamöter har minskat. Användandet av gräsrotslobbning är då en metod för att påverka partilinjen på det lokala eller regionala planet, kanske till och med innan frågan har blivit en del av den officiella partilinjen. Lobbyisternas (nya) taktik kan då vara att, i större utsträckning än tidigare söka forma partilinjen i stället för att lobba mot enskilda ledamöter.

USA:s politiska system förutsätter lobbning för att det skall fungera.[94] Valen är ett led i processen att lobba eller tvärtom!?[95]

[89] Bregnsbo 1995, sidan 354.
[90] Tappin 1991, främst kapitel 10; Wilson 1993, sidan 136.
[91] Bregnsbo 1995, sidorna 358f.
[92] Wilson 1991, sidan 65. Senator Jackson, från delstaten Washington, kallades senator Boeing då hans arbete fokuserades på att ro hem federala order till flygplansföretaget, enligt Wilson 1990, sidan 54. Jämför Espeli 1998, om försöken att påverka utfallet av Stortingets behandling av skattereformen.
[93] Norrander 1997, sidan 111.
[94] Tappin 1991, kapitlen 8 och 10.
[95] Tappin 1991.

Möjligen kan USA:s lobbyister sägas vara institutionaliserade, näst intill korporativa, inslag i politiken!? Kampanjfinansiering av partier och kandidater är också centrala moment i politiken.[96] Bidragen till partierna under valåret 1993-1994 uppgick till nästan 400 miljoner dollar och bidragen till kandidaterna i 1995 års val landade på drygt 60 miljoner dollar.[97] Under presidentvalskampanjerna 1996 uppskattades det att kandidater, partier och intressen spenderade över 2,5 miljarder dollar.[98] Inte särskilt många kandidater torde ha råd att personligen finansiera dessa kampanjer. Intressebygget i allmänhet och lobbysystemet i synnerhet fungerar delvis på grund av att de som finansierar kandidater och kampanjer oftast är intressen med välfyllda plånböcker. Intressegrupperna tar också initiativ till statliga utredningar, finansierar och genomför dem.

## Lobbyisterna

En utbredd uppfattning är att i USA anlitas lobbyister huvudsakligen för att utföra lobbning åt klienter, så kallad kontraktslobbning eller det mera medialt slående "guns for hire". Även med amerikanska mått mätt är det ganska ovanligt med kontraktslobbning, trots att anlitandet av kontraktslobbyister är vanligt.[99] Lobbyistkonsulterna lägger upp strategien, men genomför sällan lobbningen. När de från tid till annan lobbar åt klienten, kallas de för kontraktslobbyister. I amerikansk lobbning skiljs på "insiders" (hemmaspelare) och "outsiders" (bortaspelare). Hemmaspelarna är lobbyister som tidigare arbetat som politiker och tjänstemän och som fortfarande har goda kontakter in i korridorerna. Oftast fort-

[96] Bregnsbo 1995, sidorna 351f; Tappin 1991.

[97] Lewis 1996, sidan 14. Hans-Inge Olsson 1996, skriver att de amerikanska partierna beräknades spendera 800 miljoner dollar inför valet 1996. Största enskilda bidragsgivare var tobaksföretaget Phillip Morris med drygt 2,7 miljoner dollar till demokraterna och republikanerna sammanlagt.

[98] Kirksey 1998, sidan 308. Se även sidorna 309-315.

[99] Se exempelvis Wilson 1991, sidorna 65-75.

sätter hemmaspelarna att arbeta med samma frågor som de gjorde tidigare som beslutsfattare, fast nu utanför parlamenten och så vidare. Bortaspelarna är lobbyister som huvudsakligen arbetat utanför maktens boningar.

I princip finns intressen representerade på de flesta politiska områden från topp till tå i amerikansk politik. Från toppen, Headwear Institute of America, till tån, American Podiatric Medical Association.[100] Från toppen, Business Roundtable, en organisation bestående av 200 verkställande direktörer, till tån, gräsrotslobbyorganisationen National Organization for the Reform of Marijuana Laws. Från toppen, pensionärslobbyn som omsätter nästan 250 miljoner dollar per år med omkring 28 miljoner medlemmar, till tån, djurskyddsrörelsen med cirka 100.000 dollar i årlig budget och ungefär 5.000 medlemmar.

I USA är det framför allt jurister som är lobbyister. Under 1970-talet kunde en explosionsartad utveckling i medlemsantalet för juristföreningen i Washington DC iakttas.[101] Det berodde inte på fler utfärdade lagar än tidigare eller att lagstiftningen blivit svårbegriplig, utan på att antalet intressen som ville påverka Washington ökade drastiskt då de insåg att sådana möjligheter fanns. En annan förklaring till den lavinartade ökningen av antalet jurister, är att under 1970-talet organiserade sig näringslivet och skaffade egna och inhyrda lobbyister för att försvara sig mot miljörörelsen, konsumentorganisationer och liknande grupper, som alla hade haft politiska framgångar.[102] Jurister ansågs och anses tydligen särskilt lämpade för uppgiften.[103] 1993 fanns det drygt 61.000 jurister i Washington, vilket då var ungefär en jurist på tio invånare. Många av juristerna arbetar uteslutande med lobbning och liknande konsultverksamhet, främst mot kongressen.[104] En ytterligare förklaring är att i Watergateaffärens efterdyningar tog den federala makten en ny vändning. Efter många års styre av den fede-

[100] Birnbaum 1993, sidan 36.
[101] Wilson 1990, sidorna 64f.
[102] Wilson 1991, sidan 66.
[103] Wilson 1990, sidorna 64f.
[104] Wright 1996, sidan 10.

rala regeringen, tippade makten över till kongressens vågskål. I och med att makten spreds från (något underdrivet) ett fåtal personer i Vita Huset och regeringen till (även det något underdrivet) flera hundra kongressledamöter blev spelfältet därigenom mycket större och antalet lobbyister ökade.

Hur många är då lobbyisterna i USA? Svaret är att det beror på hur man räknar och hur man definierar lobbning. Efter enkelt överslag har jag kommit fram till att det finns minst sju olika sätt. Ett är att räkna antalet registrerade lobbyister i kongressen; ett andra sätt är att räkna antalet (lobbyaktiva?) medlemmar i Washington DC:s juristsamfund; ett tredje att lita på akademiska källor som är olika för var källa; ett fjärde att se på hur många personer som kontaktar beslutsfattare; ett femte att studera årligen utkommande handböcker i lobbning; ett sjätte är att fråga beslutsfattarna hur många de har blivit kontaktade av och ett sjunde att se hur många konsulter det finns anställda på konsultgatan K Street i Washington. Om vi skall tro källorna är de bara i Washington någonstans mellan 10.000 och drygt 100.000.[105] Däremot är det ju inte 100.000 lobbyister som styr sina steg in igenom kongressens ytterdörrar var dag! (Egentligen vet ingen hur många de är och att därför söka precisera ett mer exakt antal skapar mer problem än det löser.)[106]

Enligt en av ovanstående metoder och källor anges att av antalet lobbyister som man är eller anlitar, står amerikanska företag för 45 procent av dem, företagsgrupper för 18 procent, professionella organisationer för 7 procent, utländska företag för 6,5 procent, aktionsgrupper och medborgargrupper för 4 procent, statliga institutioner för 4 procent och övriga för 15 procent.[107] Angivna procentsatser kan ifrågasättas, men om de överensstämmer någorlunda med rådande förhållanden, belyser de tämligen väl amerikansk intressepolitik. De amerikanska företagen är dock inte

[105] Wilson 1990, sidan 54, menar att lobbyindustrin är Washington DC:s tredje största näring.
[106] Wright 1996, sidorna 9f, menar också att kostnaderna för dessa politiska aktiviteter är okända.
[107] Tappin 1991; jämför Olson 1971, sidorna 141f.

någon homogen grupp, en monolit. Att de har mer inflytande än andra organiserade intressen i samhället är klart, men de har ingen "enda röst" eller "en åsikt".[108]

### *En man värd 250.000 dollar*

Under 1980-talet blev det vanligare att politiker och politiska rådgivare sadlade om, till att bli lobbyister, alltså hemmaspelare.[109] En före detta rådgivare till president Ronald Reagan anlitades av Trans World Airlines för att ringa ett telefonsamtal till kommunikationsministern. För arbetet fick rådgivaren 250.000 dollar.[110] President Bill Clinton har särskilda regler för sina medarbetare, som bland annat förbjuder dem att bli lobbyister under en övergångstid efter att deras anställningsperiod i Vita Huset har gått ut. Vissa uppdragsgivare är förbjudna för medarbetarna att överhuvud taget bli anställda av, till exempel utländska regeringar. Reglerna, vilka också är olika för olika typer av medarbetare, fungerar som ett slags politisk karantän.

Lobbyisternas senast riktigt stora och kanske tydligaste framgång var 1992. Entreprenören och multimiljardären Ross Perot ställde upp som oberoende presidentkandidat och finansierade själv sin valkampanj.[111] Under kampanjen var Perot lobbyist och presidentkandidat samtidigt, trots att Perot starkt kritiserade lobbyister och beslutsfattares beroende av lobbyister. Bland annat har medias fokusering på Perot medfört att några av dennes frågor blivit del av den politiska agendan, som en reformerad lobbylag.

Ett antal lobbygrupper som diskuterats livligt de senaste åren är den nya radikala högern: särskilt anti-abortlobbyn (till exempel Pro-life); den kristna rörelsen (särskilt Christian Coalition); sydstatslobbyn (Southern League) och vapenlobbyn (National

[108] Reilly 1998, sidan 164. Författarens egen översättning; se Davis 1994 för en beskrivning av situationen inom hälso- och sjukvårdsområdet.
[109] Jämför Davis 1994, sidan 98.
[110] Se exempelvis Wilson 1990, sidan 65.
[111] Se exempelvis Dugger 1992.

Rifle Association).[112] Så framgångsrika som ibland påstås, är rörelserna inte alltid, men de är mycket röst- och synnerligen kapitalstarka, sydstatslobbyn undantagen.[113] Därtill består kongressen av ett antal ledamöter som mer eller mindre öppet stödjer en eller flera av ovan nämnda organisationer. Den nya radikala högerns lobbning är intressant, eftersom dess verksamhet tangerar problem som rör demokratin och dess funktionssätt: vilka medel använder de sig av och är det bra att man kan sammankoppla intressen med förtroendevalda som skall representera hela landet? Hur kan och bör samhället handskas med denna verksamhet?

[112] Schwartz och Levine 1995.

[113] Vapenlobbyn lyckades 1988 stoppa Bradylagen, som innebar sju dagars väntetid vid inköp av handeldvapen och en personkontroll, trots en stark offentlig opinion, även bland vapenägare, för lagen. Först 1993 kunde lagen gå igenom kongressen Wright 1996, sidorna 1f.

## 3. Eurolobbning

> If power has shifted to a new level of government, any sensible interest group is bound to attempt to influence policy-making at the new level ... you need to shoot where the ducks are (Mazey och Richardson 1996, sidan 200)!

Mer organiserade lobbyaktiviteter i Europa kan spåras till 1950-talets början, omkring tiden för Kol- och Stålunionens undertecknande. Först långt senare, i början av 1970-talet, kom nya grupper att uppträda på de politiska arenorna. Det var särskilt miljörörelsen och kvinnorörelsen.[114] Europeiska företag, framför allt inom den tunga exportindustrin, upptäckte dock först under 1980-talet EG:s (i fortsättningen EU) viktigare roll i och med EU:s mer djupgående regelsystem och djupare inblandning i europeiskt näringsliv.[115] Ökningen av korridoraktiviteterna kan även förklaras med att de som vill påverka EU har många olika "access points" (ingångar) som intresseorganisationerna kan vända sig till, vilket de inte har visavi de nationella beslutande organen. Den europeiska enhetsakten som fördjupade och utvidgade EU:s kompetens och som undertecknades 1986, är en klar katalysator för EU-lobbningen.[116] Såväl antalet grupper som gruppernas aktiviteter ökade markant i och med enhetsakten.[117] Europeiseringen av politiken i EU-länderna, men även en del icke-medlemsländer, har ökat och fokuserat lobbyaktiviteterna i EU. Den brittiske statsvetaren Wyn Grant menar dock att mycket av litteraturen om intressegrupper och lobbning i EU har ett problem, att de okritiskt utgår från att integration bara är av godo.[118] Två andra förklaringar till ökningen av EU-lobbning är ökad beslutsmängd, att allt fler politiska beslut

[114] Richardson 1993, sidan 7.
[115] Mazey och Richardson 1993, sidan 191.
[116] Mazey och Richardson 1996, sidorna 200ff.
[117] Mazey och Richardson 1993, sidan 191.
[118] Grant 1995, sidan 100.

fattas i Bryssel, och ökade tekniska möjligheter att bedriva lobbning:[119]

> Forskningen rörande de organiserade intressenas inflytande inom EU påvisar en tämligen entydig bild. Bryssel har blivit en tummelplats för professionella lobbyister. ... [D]et informella deltagandet inom EU [har] fortfarande en påtaglig slagsida till förmån för näringslivets organisationer (Petersson med flera 1997, sidan 53).

EU-lobbningen blir allt mer lik lobbningen i USA: Kombinationen av bredd, intensitet och användandet av mer sofistikerade tekniker är tecken som tyder på en amerikanisering av europeisk lobbning. Nationella påtryckningsgrupper söker sig alltmer utåt, till EU, för att forma allianser med likasinnade grupper och även inåt, till den lokala nivån för att bedriva gräsrotslobbning. Varför sprids då de amerikanska metoderna och teknikerna? Troligen är det för att dessa metoder visat sig vara effektiva. Självklart handlar det om att anpassa de amerikanska teknikerna och metoderna till de förhållanden som råder i EU. Det är inte fråga om någon "rip-off", eftersom EU:s institutioner och strukturer fungerar annorlunda.

En klar geografisk spridning av gruppernas aktiviteter och strategier syns i de olika EU-länderna, till exempel i Storbritannien, där också en amerikanisering av politiken kan skönjas.[120] Förhållandet mellan staten och intressegrupperna är ett väl utforskat område i Storbritannien. Där råder ett närmast konfrontationistiskt förhållande mellan staten och de organiserade intressena, vilket tillskrivs framför allt Margaret Thatchers och John Majors konservativa regeringar och deras respektive ledarstil, däremot inte intressegruppernas agerande.[121] Regeringsskiftet häromåret är dock ingen garant för att relationerna förändras, och gör de det så sker

[119] Bregnsbo 1995, sidan 360. I Krantz 1997, anger de intervjuade svenska EU-parlamentsledamöterna och kontraktslobbyisterna att lobbning kommer att öka i EU-parlamentet på grund av parlamentets utökade maktbefogenheter, ökat informationsbehov och frågornas mer tekniska karaktär (vilket också ökar informationsbehovet).

[120] Berry 1994.

[121] Se exempelvis Baggott 1995, kapitel 6.

det inte över natten. För EU som system är det svårare att identifiera vad det är som påverkar relationen mellan EU och intressegrupperna, då EU exempelvis inte har en riktig regering. Lobbning mot EU-parlamentet är dock känt som en effektiv ingång till att få bättre och fastare relationer till kommissionen.

I en undersökning publicerad 1996 anger en klar majoritet av 50 tillfrågade beslutsfattare i de olika generaldirektoraten att de "absolut håller med" eller "håller med" om att "EU-kommissionen inte kan fungera som policyformulerare, utan råd och aktiv hjälp från externa intressen".[122] Studien är en indikator på att europeisk intressepolitik har etablerats. Det kan även vara ett belägg för att makthavarna är positiva till lobbning. Möjligen kan det även tas till intäkt för att systemet faktiskt fungerar på det sätt makthavarna anser att det gör: att EU inte kan fungera utan extern hjälp.

Då det finns relativt nyinstiftade kontakt- och uppförande-regler för lobbyister i delar av EU-systemet legitimeras lobbyisternas verksamhet på ett annat sätt än tidigare. Reglerna är inte lika omfattande som de är i USA, men det verkar som om regelverkets utformning har inspirerats av det amerikanska. Här kan man också tala om en amerikanisering av intressepolitiken, då verksamheten regleras som i USA. Risken för att europaparlamentarikerna utsätts för dold lobbning torde minska, exempelvis där avsändaren inte klart redovisas för de folkvalda. En annan observation som gjorts av Sebastian Berry är att lobbningen i EU faktiskt har blivit bättre, rent kvalitativt. Framför allt skall det tillskrivas att fler lobbygrupper etablerat sig i Bryssel. Konkurrensen mellan grupperna har ökat. Därmed har också kvaliteten på lobbningen ökat:

> There is a strong belief among commentators that ... lobbying has improved in a qualitative sense. Lobbying at the European level has certainly become more sophisticated and professionalised in recent years ... By continuing to lobby at this level, groups have acquired valuable experience and knowledge of the decision-making process in Europe which has often proved useful in subsequent campaigns (Baggott 1995, sidorna 206f).

[122] Mazey och Richardson 1996, sidorna 201f. Författarens egen översättning.

Ett faktum som påpekas av statsvetarna Sonia Mazey och Jeremy J. Richardson är att EU:s politiska system skiljer sig från de nationella i och med EU:s öppenhet i beslutsprocesserna.[123] Ur ett brittiskt perspektiv är det måhända en korrekt beskrivning. Ur svensk synvinkel vill jag påstå att det är få system som är så svårgenomträngliga. EU i sig är fullt av törnbeströdda stigar. Det är heller inte fel att påvisa att EU lider av ett demokratiskt underskott, vilket delvis beror på de politiska strukturerna. De andra observationerna, vilka är lättare att hålla med Mazey och Richardson om, är att EU är ett multinationellt system och det system vari de politiskt-administrativa eliterna har makten över processen. Det ger en instabil miljö med många dimensioner, vari lobbyisterna måste agera.

## Många, men inte särskilt effektiva

Trots den remarkabla ökningen av intresseorganisationer i Bryssel är det få av de europeiska lobbygrupperna som anses vara effektiva. De europeiska intressena utmålas som tämligen ineffektiva, även om de anses duktiga på att tillföra information.[124] Orsaken till att det uppfattas så, är att de inte är tillräckligt duktiga på att kommunicera med EU:s institutioner. Det kan bero på att grupperna är vana vid att kommunicera med sina nationella institutioner och känner till de strukturerna. EU:s institutioner är fortfarande mindre kända jaktmarker. Grant anger tre huvudorsaker; förslag som är alltför veka, för få resurser att agera brett och att organisationerna arbetar i för hög grad efter medlemmarna och deras preferenser och inte vad de reellt kan få för inflytande. En misslyckad lobbyinsats var den som Procordia förde för snusets bevarande och för export av snus. Som det kom sig att bli, hade företaget inte informerat sig om en snusskandal i Storbritannien, där vått snus marknadsförts, med målgruppen ungdomar, som godis (!?). Storbritannien kom senare att söka stämma i bäcken mot vått snus i EU. Procordia lyckades rädda snuset, men på grund av dålig

[123] Mazey och Richardson 1993, sidan 206.
[124] Grant 1995, sidorna 105f.

informationshantering missade företaget exportmöjligheterna av snus.[125] Vissa intressen anses dock vara duktiga och effektiva. Bonde- och kemikalielobbyn är exempel på framgångsrika organisationer. Förmodligen är de mer framgångsrika än andra därför att de är bättre på att bedöma vad de kan och inte kan få igenom. Ett exempel är Volkswagen som 1990-91 hade framgångar med sin lobbning för en EU-gemensam lagstiftning om katalysatorer till bilar. Den nya katalysatorlagstiftningen gav VW-gruppen, som förberett sina fordon för katalysatorförbränning, marknadsfördelar gentemot andra tillverkare, exempelvis Ford och Rovergruppen. Ford och Rover hade satsat på annan teknologi, som nu fick överges till icke oansenliga omställningskostnader. VW:s lobbning syftade till att vinna marknadsfördelar. Om VW:s företrädare ville ha strängare miljöregler är inte klarlagt.[126]

Faktorn som också påverkar och bidrar till att komplicera lobbning i EU är språk. Trots att det i princip bara talas engelska, franska och i viss mån tyska inom EU:s institutioner, har EU elva officiella språk och mer än 100 dialekter. Eurolobbyisten, om uttrycket tillåts, måste förutom att vara en god lobbyist också ha mycket goda språkkunskaper, vilket inte behövs i Sverige eller USA. Engelskan är dock på väg att bli "eurospråket". Att åka till Bryssel och till exempel lobba för sparkstöttingens bevarande är nog en god gärning, men än kan det inte ske på enbart engelska och definitivt inte svenska. En annan faktor i EU-lobbningen, som inte gäller för svenska förhållanden är att det är relativt kostsamt att lobba. Det finns fyra olika vägar och alla är rätt medelskrävande: representation via ett lobbyföretag, via en eurogrupp (se nedan), att ha eget kontor eller från tid till annan resa till Bryssel och lobba själv. (Det kostar att vara representerad i ett främmande land och i en av Europas dyraste städer.)

För att lobba måste man veta var det är lämpligt att bedriva sin lobbyverksamhet. Känner man inte till var det är bäst att sätta in sina påtryckningar, lär ens ansträngningar inte ha någon effekt,

[125] Högg 1996, sidorna 165ff; Hedlund 1997b. Inom EU är det bara i Sverige som vått snus får säljas.
[126] Richardson 1993, sidan 2.

oberoende av budskap och upplägg. Ta till exempel konkurrenspolitiken, som är omgärdat av lagar och regler. Där har mer än en organisation gått på en mina, när de inte känt till de juridiska tummelplatserna. Av största vikt är därför att den som avser att lobba, i en eller annan fråga, tar reda på vilka och var ansvariga institutioner för sakfrågorna finns.

Antalet lobbyister i EU (i Bryssel med flera "EU-orter", inte i de 15 medlemsstaterna) är förmodligen färre än i USA, men hur många de är mer exakt, är svårt att svara på. En hypotes är att de regler som gäller för registrering är nya och kanske inte riktigt invanda än.[127] Inte heller tyder det på att jurister är den största gruppen lobbyister, vilket skulle underlätta räknandet då de ofta är organiserade i professionella föreningar. Vidare är kontrollsystemen, för att se vem som kontaktar vem, inte alls lika utbyggda som i USA. Inte heller råder samma institutionella stabilitet som i USA, vilket gör att med kontinuerligt förändrade institutioner och regler, förändras också antalet lobbyister och deras strategier.[128] Ad hoc-lobbyister, lobbyister som är engångs- eller fåtalspåtryckare, torde även finnas i större utsträckning i EU än i USA. Dels fattas allt fler beslut av EU och inte av de nationellt beslutande församlingarna, vilket medför fler ad hoc-lobbyister men även fler permanenta. Dels så är det så att där besluten fattas, dit söker sig lobbyisterna.[129]

## Eurogrupperna och superlobbyisterna

I EU finns en särskild grupp lobbyister, eurogrupperna. Eurogrupperna är intresseorganisationer som endast agerar på EU-nivå och består av medlemsorganisationer framför allt från olika länder i EU. Av de erkända eurogrupperna står industrin och näringslivet ungefär för 50 procent, jordbruket för 25 procent, tjänste- och servicenäringen för 20 procent och fackföreningar, konsument-

[127] *Code of Conduct* kallas reglerna som lobbyisterna förbinder sig att följa.
[128] Se exempelvis Bregnsbo 1995, sidorna 355-361 för ett danskt-europeiskt perspektiv.
[129] Hedlund 1997a.

organisationer samt miljögrupper för omkring 5 procent. Antalet euro- och andra grupper är drygt 3.500. Även organisationer, särskilt företag, utanför EU, framför allt japanska och amerikanska finns representerade i Bryssel; IBM tillskrivs delvis avregleringen av Europas telekommunikation, genom sin lobbning.[130] Parentetiskt kan nämnas att europeiska organisationer liksom japanska har kontor i Washington. Säkerligen finns även utländska intressen representerade i Tokyo.

Inom EU talas det på senare år om "superlobbyister".[131] Superlobbyisterna har ofta direktaccess till EU:s institutioner, ministrar och regeringar då de representerar starka ekonomiska intressen. Den kanske mest kända av superlobbyisterna är European Round Table (ERT) med huvudsakligen ledande europeiska industrialister som medlemmar.[132] De övriga superlobbyisterna är Copa (bondelobbyn), Beuc (konsumenternas lobbyorganisation), EFS (europeiska fackliga samarbetsorganisationen), och Unice (europeiska industri- och arbetsgivarföreningarnas organisation). Det är dock tveksamt att placera konsumentlobbyn bland superlobbyisterna, då de är medelssvaga, har en helt annan organisatorisk struktur än de andra och företräder en annan sorts intresse. Förutom lobbyister från näringslivet och andra organisationer finns inom EU även många och mäktiga representanter från den offentliga sektorn.[133] Allt från små spanska kommuner till stora tyska delstater har kontor i Bryssel. Även den offentliga sektorns organisationer som

[130] Mazey och Richardson 1993, sidorna 193ff. Däremot inget sagt om hur många personer som är medlemmar i varje grupp. Exempelvis har bondelobbyn många medlemmar och lobbar för många frågor, medan The Union of European Manufactures of Gas Meters har få medlemmar och är mer fokuserade på att påverka ett fåtal specifika EU-frågor, enligt Mazey och Richardson 1993, sidan 193.

[131] Mazey och Richardson 1993, sidan 194.

[132] Se exempelvis Falkemark 1996, sidorna 15ff; Wilson 1990. Förre volvochefen Pehr G. Gyllenhammar var ERT:s förste ordförande och en av initiativtagarna till organisationens bildande.

[133] Till exempel skrev Bo G. Andersson 1996a och 1996b, att Socialstyrelsen fram till sommaren 1996 finansierade en internationell lobbygrupp som arbetar för välfärd.

till exempel den kommunala intresseföreningen West Sweden och Svenska Kommunförbundet har representation i EU.

## 4. Blågul lobbning

Det är en felsyn att vi ska 'stå emot påverkan', säger ... Jan Bergqvist (s), ordförande i finansutskottet. Vi måste våga lära nytt och möta den som vet mer (Pettersson 1996, sidan 46).

### Lobbning från då till nu

För svenskt vidkommande börjar de första konsulterna med lobbning som specialitet att dyka upp i början av 1970-talet.[134] Kreab som är det största och äldsta företaget etablerades 1970. Lobbyverksamheten som utvecklats de senaste 20-30 åren är i mångt och mycket en effekt av den organiserade lobbningen, där särskilda konsulter börjat uppträda på den politiska arenan.[135] Framför allt verkar det vara näringslivet som börjar förstå politiken, dess spelregler och att det är viktigt att söka påverka politiska beslut samt att det visat sig möjligt att göra det. Däremot är lobbning inget nytt fenomen i svensk kontext. Såväl folkrörelserna, näringslivet som andra organisationer har sedan förra seklet bedrivit lobbning för sina frågor och intressen. Redan 1933 bildades Direktörsklubben, som bestod av direktörer från den exporterande verkstadsindustrin. Klubben, som avvecklades efter 20 år, utövade lobbning i frågor som låg dem nära.[136] I slutet på 1970-talet placerade SAF en heltidslobbyist i riksdagshuset, där han till och med försågs med ett rum! Men varför lobba mot riksdagen? Inte sällan uttrycks farhågor eller implicit normativa konstateranden att "riksdagen har ingen makt. Det är EU (eller regeringen eller någon annan) som har makten. Varför då lobba mot riksdagen?". Utan att gå för djupt in i resonemangen har statsvetenskaplig forskning visat att riksdagens makt kan beskrivas i cykler. Det finns tider när

[134] Carlberg 1989; SOU 1990:44, sidorna 188f; jämför exempelvis med Rommetvedt 1996b som beskriver utvecklingen i Norge.
[135] Om Norge skriver Espeli 1994, sidan, 398 att "[d]et var muligens først med utviklingen av ... lobbyvirksomhet i EF-systemet at begrepet for alvor slo gjennom. I Vest-Europa, såvel som i Norge, har slik virksomhet ofte vært en viktig del av organiserte pressgruppers aktiviteter ...".
[136] Söderpalm 1976.

riksdagen har mera makt, som avlöses av tider då riksdagen har mindre makt. Ännu finns det inga belägg för att riksdagens makt minskat i förhållande till andra (samhälls-) institutioner, som till exempel EU eller regeringen.[137] Riksdagens makt minskar ännu inte, den fluktuerar över tid.

Maktutredningen visade också att fler organisationer har börjat förstå att det är viktigt att ha opinionen på sin sida.[138] Utvecklingen av lobbning och opinionsbildande aktiviteter (till exempel PR-kampanjer, massmediekontakter, demonstrationer och andra offentliga manifestationer) har i Sverige gått hand i hand. Joakim Vaverkas studie av skrivelser till riksdagens trafikutskott ger vid handen att de skriftliga kontakterna mellan lobbyister och beslutsfattare har ökat.[139]

Sedan länge är det känt att svensk storindustri har goda och informella kontakter med efterkrigsregeringarna, särskilt de socialdemokratiska.[140] Statsvetaren Roger Hennings undersökning för förhållandena 1975, visade att företag i kris eller branscher i kris tenderade att ha fler kontakter med regeringen än de företag och branscher som gick bra.[141] Bilden vi ser i dag är att allt fler företag, oavsett bransch och framgång gör sina stämmor hörda i politiken. Nu verkar fler företagsledare delta oftare än förut i den politiska debatten, då endast ett fåtal näringslivsföreträdare deltog.

Två sentida exempel på opinionskampanjer där näringslivet varit djupt involverat i, är kärnkraftsdebatten (såväl före som efter omröstningen) och folkomröstningen om EU-inträdet. Vad avser atommöllorna har ju den debatten fått förnyat liv, inte minst i ljuset av energi- och miljöpolitiken under 1990-talet. När det gäller EU-medlemskapet verkar näringslivets företrädare ha varit något mindre synliga, även om de varit väl så aktiva. Grad av synlighet

[137] Sannerstedt och Sjölin 1994, sidorna 101ff. Däremot har andelen riksdagsbeslut som fattats med oenighet ökat. Men det är snarare en hypotes för att riksdagsledamöterna blivit mer självständiga och eller att avstånden mellan partierna ökat.
[138] SOU 1990:44.
[139] Vaverka 1995, sidorna 37-43.
[140] SOU 1990:44.
[141] Henning 1977.

och grad av aktivitet går således inte alltid hand i hand i lobbyverksamhet.

Några av de faktorer som kan spela in när vi ser fler företagsledare aktiva i den politiska debatten är följande: det ändrade debattklimatet eller förändringen av samhällsklimatet i stort; den minskande andelen riksdagsledamöter som är eller har varit företagare, fackföreningsrepresentanter eller verksamma i näringslivet; möjligheten för andra företag än de riktigt stora att göra sina röster hörda och försvagandet av de korporativa strukturerna (där beslut fattades i statliga organ ofta med acklamation av det rådande fåtalet intresseorganisationer, vilket kan ha inverkat menligt på den offentliga debatten). Tidigare har debatten i princip förts av arbetsgivar- och fackföreningsrepresentanter, högre tjänstemän, riksdagsledamöter och ministrar. I dag, mer än någonsin agerar företag på egen hand, vid sidan av branschernas egna organisationer, för att påverka politiken.[142] Fortfarande anses dock LO, LRF, SAF och storindustrin vara de organisationer som lobbar mest och bäst.[143] De stora är generellt duktigare på att lobba, då de har varit med länge och vet hur de skall använda sina resurser på bästa sätt.

### *Strategier, styrelser och symboler*

En annan, något mindre iögonfallande förändring är att det blir vanligare att ta in en känd person som styrelseledamot eller allra helst ordförande för en intresseorganisation. Strategien är tydlig: Synliggör organisationen och tillför organisationen kompetens med hjälp av en stark offentlig frontfigur. Exempel på detta är förre finansministern Kjell-Olof Feldt som till exempel är ordförande för intresseorganisationen Svenska Vägföreningen; förre SAF-chefen Curt Nicolin som var ordförande för nu nedlagda Rail Forum, en lobbyorganisation för järnvägar; och förre ordföranden för Svenska Freds- och Skiljedomsföreningen Lars Ångström som

[142] Se exempelvis Carlberg 1989.

[143] Se exempelvis *Från Riksdag & Departement* 1988; Landström 1988; Lockne 1988; se även Bolin 1996.

blev VD för Greenpeace. I USA är organisationer generellt sett skickligare än svenska på att anlita kändisar. Vissa personer låter sig också, ibland inte öppet, bli företrädare för olika intressen. Statsvetaren Peter Esaiasson skriver att "[ä]ven till synes neutrala personer har överraskande ofta en koppling till organiserade intressen".[144] Ett sådant exempel är möjligen då en högskoleprofessor indirekt lobbade för SJ i tjänstebilsfrågan. Fler svenska organisationer verkar bli mer uppmärksammade på att denna lösning är en av flera vägar att marknadsföra organisationen och dess verksamhet. En grundförutsättning är att den tilltänkte kändisen delar organisationens värderingar. Vad avser enskilda områden och eller branscher kommer särskilt IT-branschen att låta tala om sig mer än i dag. Till exempel har företrädare för Industriförbundet vid flera tillfällen talat sig varma för att lobba för IT-branschens intressen.

Storindustrin har på senare år varit inblandad i flera projekt som haft inslag av lobbning, av vilka följande är några exempel. Förmånsbeskattningen av tjänstebilar; motorvägsbygget i Bohuslän; beslutet om byggandet av Öresundsbron och Citytunneln i Malmö; Stockholms Dennispaket samt statens satsningar på järnvägen efter påtryckningar från lobbygruppen Rail Forum.[145] De här och andra mindre uppmärksammade lobbyinsatser har fått beslutsfattare att reagera. Men förmodligen först efter den uppmärksammade mediabelysningen i Dagens Nyheter (våren 1997) och Göteborgs-Posten (sommaren 1997). I januari 1998 hade Aftonbladet en liknande artikelserie.[146]

Några exempel på uppmärksammad och delvis framgångsrik lobbyverksamhet i Sverige är kampanjer mot tobak, mot båtskatt, för jakt och för homosexuellas rättigheter. Några mindre vanliga eller åtminstone mindre uppmärksammade kampanjer hör för och

[144] Esaiasson 1998, från internetversionen av *Moderna Tider*, som även finns i pappersformat.
[145] Ahlstrand 1995; Carlberg och Stenberg 1997; Falkemark och Westdahl 1991; Henckel 1995; Lundin 1998; Pettersson 1996, sidan 51.
[146] I anslutning till DN:s artikelserie sände även SVT:s program *Speciellt* en debatt om lobbning.

mot lägre alkoholskatter, för samernas rättigheter och för de handikappades rättigheter. Ibland finns det motstående intressen, ibland är det bara så att de som är aktiva lyckas bättre och eller syns mer. Enligt den här exempelbilden verkar lobbning i Sverige inte sällan uppfattas av pressen som varandes något negativt, utan att det riktigt preciseras exakt vad som uppfattas så negativt.[147] Eller så verkar artiklarna skrivas på ett sådant sätt att verksamheten inte kan tolkas på annat sätt än just negativt, då journalisterna själva tagit ställning i sakfrågan.

I Sverige behövs oftast inte Stora Pengar för att lobba. Handikapprörelsen är ett exempel på det. Lobbning handlar inte om att köpa eller fixa politiska beslut som vissa vill få det till.[148] En lobbyist som med illegitim eller till och med olaglig användning av ekonomiska medel (att muta, bjuda på flotta middagar eller presentera överdådiga reklambroschyrer) söker nå inflytande, kommer ganska snart att se sin bana som trovärdig och pålitlig lobbyist slut. Trovärdigheten raseras. Lobbyistens inflytande kommer att minska, inte öka. Beslutsfattarna kommer att vända organisationen ryggen, åtminstone till nästa val. Gudarna skall veta att inget är så politiskt farligt i Sverige som att bjuda eller bli bjuden på middag ...

Mycket av den information som lobbyister i USA och EU arbetar med att ta fram, är ofta gratis och öppen information här. Till exempel är Rixlex, riksdagens databas, tillgänglig gratis på internet, i riksdagens informationscentrum, i riksdagsbiblioteket och flera av universitetsbiblioteken.[149] Inte heller är det dyrt att resa till Stockholm för att träffa rätt personer, vilka för övrigt ganska lätt kan identifieras i de statliga publikationer som anger vem som är vad i Sverige. Den virtuella silverkulan e-post är också ett billigt, bra, snabbt och effektivt sätt att föra fram sina budskap till många mottagare.[150] Däremot är det samma budskap som förs

[147] I Bergström Kommande kommer denna hypotes att undersökas.
[148] Se exempelvis Göransson 1996; Scherman 1993.
[149] Rixlex återfinnes på *http://rixlex.riksdagen.se*
[150] Se exempelvis Sieradzki 1997; jämför Reilly 1998, sidorna 180ff om internetutvecklingen.

fram. Därvidlag är inte e-post något bättre sätt att trycka på, än till exempel den gamla snigelposten. Den nya tekniken gör det dock billigare, snabbare och effektivare att mobilisera kampanjer, lobbyaktiviteter och nå många människor. Att kunna presentera ett kort, koncist och trovärdigt material på ett trovärdigt sätt kan däremot vara svårare. Fördelen med lobbning är dock att systemet, i teorin, inte gör någon skillnad mellan stora, monetärt starka och monopolistiska grupper som till exempel fackföreningar och små, monetärt svaga och konkurrensutsatta grupper som till exempel småföretag. En annan egenskap med lobbning är att den syftar till att det är budskapen som skall avgöra och inte som tidigare i det korporativa systemet, att budbäraren är den viktiga i spelet. I praktiken kan det givetvis se annorlunda ut, och då oftast till det sämre för den lilla aktören.

### *Ökning eller minskning?*

Har lobbning i Sverige verkligen ökat i omfattning? Svaret på den frågan är ja, kanske eller nej! Ja, därför att den professionella lobbyverksamheten, som jag beskrev ovan, har ökat alltsedan 1970-talets början.[151] Även mindre organisationer har ökat sina (informella) kontakter med beslutsfattare. Å andra sidan blir svaret kanske, eftersom få systematiska undersökningar finns, som kan beskriva utvecklingen. Men svaret kan lika gärna bli nej, då vi tidigare inte talade om lobbning, utan om andra typer av arrangemang. Analysen av organisationernas verksamhet beskrevs inte i termer av lobbning, trots att det var lobbning de höll på med. Det kan vara så att de stora organisationerna och ett antal andra faktiskt lobbade mer förr i tiden, utanför de korporativa arrangemangen när korporatismen inte "fungerade". Problemet är att det finns inga studier att jämföra med, som beskriver utvecklingen (av den informella delen) av lobbning. Då samhället är annorlunda organiserat kan också påverkan se annorlunda ut. Alltså är det i dagsläget svårt att säga något om lobbnings kvantitativa utveck-

[151] I Norge påtalas samma utveckling de senaste 10-15 åren, enligt Espeli 1994.

ling. En indikator på lobbnings utveckling kan möjligen vara att studera pressen. I pressen är bilden entydig, näst intill solklar: lobbning har ökat de senaste åren och fortsätter att öka. Utan att ha färdigställt någon systematisk studie, menar jag ändå att det har aldrig skrivits så mycket om lobbning som de senaste fyra fem åren i svenska tidningar och tidskrifter. Skriverierna och journalisternas intresse har med stor sannolikhet ökat, men kanske ändå inte själva lobbyverksamheten? Lobbning kan ha ökat, minskat eller hållit sig på en relativt konstant nivå. Svaret är alltså: vi vet ännu inte säkert om, och i så fall inom vilka områden, lobbning ökat i omfattning i Sverige.

## Motioner om lobbning och politikernas åsikter om lobbning

Riksdagspartierna verkar alltjämt vara ambivalenta och har inga klara uppfattningar. Denna bild försvagas inte när riksdagsdagsmaterialet studeras. Mellan 1981/82 och 1998/99 har sju motioner lagts fram som direkt berör lobbning:

- Jörn Svensson (vänsterpartiet kommunisterna) yrkade i 1981/82:K1160 att regeringen skulle tillsätta en utredning om förbud mot lobbning.
- Hans Leghammar med flera (miljöpartiet) yrkade i 1990/91:K230 att regeringen skulle tillsätta en utredning om lobbyverksamhet och att regeringsföreträdare skall vara skyldiga att föra tjänsteanteckningar vid sina möten med olika intressenter och eller lobbyister.
- Bengt Harding Olson (folkpartiet) yrkade i 1994/95:K203 att införa en registrering för lobbyister.
- Elisa Abascal Reyes och Eva Goës (miljöpartiet) yrkade i 1994/95:K506 bland annat att statliga myndigheters samarbete med näringslivsorganisationer och lobbyorganisationer skall utredas.
- Bertil Persson (moderaterna) yrkade i 1996/97:K302 att ett regelsystem för lobbyister skulle utredas.
- Samme Bertil Persson yrkade i 1997/98:K203 att riksdagen skulle införa en registrering av lobbyisterna.

- Samme Bertil Persson yrkade i 1998/99:K207 samma sak.

Endast Bertil Perssons motioner väckte intresse utanför riksdagens väggar, med en del medial uppmärksamhet. Till exempel gav folkpartisten Birgit Friggebo sitt offentliga stöd till en av motionerna. Ett drygt halvår efter en av Perssons motioner kom också Dagens Nyheters artikelserie, vilket är en händelse som ser ut som en tanke. Riksdagen avslog samtliga motioner.[152] Motionerna liknar inte varandra speciellt mycket då de i sak är relativt olika, förutom Perssons tre motioner. Den kommunistiska och en av de två miljöpartistiska motionerna är starkt kritiska, de fem andra andas (försiktig) optimism. Motionärerna önskar dock att frågan om lobbning bör utredas och att regeringen skall ge sin åsikt till känna. Tilläggas kan att åtskilliga riksdagsmotioner, anföranden och debatter från 1989/90 till 1997/98 hänvisar till och nämner lobbning som politisk företeelse. I dessa dokument markerar nästan alla partier sin närvaro. De enda partierna som, enligt efterforskningar, nämnt något i andra sammanhang är vänsterpartiet och centern. Vänsterpartiet formulerar i ett av sina senaste partiprogram att "[l]obbyism och slutna beslutsprocesser urholkar folkstyret.".[153] Centerpartiet skriver att:

> Lobbyism skall regleras och kontrolleras. Ideella organisationer skall ges ökade möjligheter till aktiv informationsverksamhet på europanivå (Centerpartiet 1996).

Både vänsterpartiet och centern uttalar sig utan att riktigt förklara vad de egentligen menar. Vad är lobbning? Vad är det mer specifikt som urholkar folkstyret i lobbning och slutna beslutsprocesser? Vad är det som skall regleras och kontrolleras och hur? Vem bestämmer vad en ideell organisation är och i vilka sammanhang den är ideell? Hur skall aktiv informationsverksamhet skiljas från till exempel passiv? Från lobbning? Hur definieras Europanivå? Uppenbara oklarheter finns. De här och andra frågor verkar vara

[152] Den senaste av Perssons motioner är vid denna skrifts tryckning ännu inte behandlad av riksdagen.
[153] Vänsterpartiet 1997. Partiprogram från 1996.

lämpliga för partierna, inte bara vänstern och centern utan alla partier att fundera över, innan de förespråkar eller anträder lagstiftningsvägen eller dömer ut en etablerad del av den politiska verkligheten. Efter förfrågan hos riksdagspartierna erhålls svaret från Folkpartiet, Kristdemokraterna, Miljöpartiet, Moderaterna och Socialdemokraterna att de inte har en officiell uppfattning om lobbning.[154] Moderaternas informationssekreterare Johan Westrin skriver i e-post till författaren som svar på förfrågan att:

> Lobbying i Sverige ser ju inte riktigt ut som i t.ex. USA. Såvitt jag förstår, finns det företag och grupper i USA, som bedriver lobbyverksamhet på uppdrag och tar betalt för det. I Sverige är det ju de etablerade intresseorganisationerna som försöker påverka partierna ... Man hör ju aldrig någon i Sverige kalla sig "lobbyist" (Westrin 1996).

Bristen på klarhet och precision i vad partierna menar sträcker sig alltså från vänster till höger. (Däremot synes det vara så att dessa personers, partiers, organisationers och andras definitioner skiljer sig från mina, varför vi möjligen diskuterar lite olika företeelser.) Inte heller tycks det finnas ideologiska- eller partiskillnader i synen på lobbning som politisk företeelse. I intervjuer för en annan studie, som genomfördes våren 1998 med en riksdagsledamot för varje parti i skatte- respektive socialutskottet, framkom ingenting som tyder på att vissa partier skulle ha en bestämd åsikt om lobbning. Samsyn råder mellan partierna: det finns inte någon officiell uppfattning, endast enskilda parlamentarikers uppfattningar. Och dessa uppfattningar skiljer sig föga från varandra; ledamöternas uppfattningar varierar från försiktigt positiva till mycket positiva. Dock uttrycker nästan alla intervjuade ledamöter farhågor med budskap som har dolda budbärare. Parlamentarikerna insisterar på att lobbyister måste tala om vem eller vad de representerar. Utsagorna kan inte placeras in på någon vänster-högerskala. (Partierna själva använder också metoder och tekniker som delvis lånats från lobbyister. Till exempel att lära känna sin

[154] Centerpartiet och Vänsterpartiet svarade inte på e-postfrågorna.

motpart och att analysera andra partiers strategier. Först under senare år har dessa aktiviteter uppmärksammats av media.)

Ett dussintal riksdagsklubbar finns också som har till uppgift att öka förståelse och främja utbyte mellan riksdag och övriga samhället. Oftast är grupperna av fritidskaraktär, som konst eller idrott, men även ett par nyttogrupper finns. I nyttogrupperna Biltillverkargruppen, Skogsindustrigruppen, Sällskapet politik och näringsliv och Riksdagens jaktklubb träffas riksdagsmän och företrädare för fordonstillverkarna, skogsindustrin, näringslivet samt jägarna för erfarenhetsutbyte.

## Konsulterna

Från tid till annan berättas i medierna att en lobbyist gått någon klients ärenden. Att ett lobbyföretag utför lobbning för en klients räkning, kontraktslobbning, är i USA inte särskilt vanligt och i Sverige till och med mycket ovanligt. I Sverige i dag är den professionella lobbyisten på ett lobbyföretag oftast en rådgivare, en konsult till framför allt företag eller näringslivets organisationer, som bedriver lobbyverksamheten själva. Denne professionella lobbyist, som agerar konsult, men som inte bedriver lobbyarbetet själv, kan sägas vara lobbyistkonsult eller metalobbyist som uppsatsförfattaren Marcus Nordmeyer uttryckte det.[155] Det har framkommit efter mina intervjuer med lobbyister, politiker och tjänstemän att kontraktslobbning är en mycket ovanlig lobbymetod i Sverige.[156] Kontraktslobbning har förekommit och förekommer i Sverige även om det fortfarande verkar vara en mycket liten del av den samlade lobbyverksamheten. I riksdagen förekommer det sedan decennier externt motionsskrivande, vilket är när lobbyister och för all del även tjänstemän skriver motioner, som riksdagsmännen sedan lämnar in under eget namn. Då externt motionsskrivande förekommer, torde det möjligen vara vanligare i de mindre partierna, som har större arbetsbörda per ledamot. Trots

[155] Nordmeyer 1998, sidan 15.

[156] Observationen görs även av Öberg 1997. En ökad användning av konsulter förväntas dock.

det låter varken kontraktslobbning eller externt motionsskrivande sig mätas på ett tillförlitligt sätt.

Då begreppet lobbyist eller lobbyistkonsult inte är så väl utvecklat i Sverige föredrar såväl media som andra att kalla lobbyisterna allt från reklamare och PR-konsulter till politiska rådgivare.[157] I realiteten handlar skillnaden om ordval, inte om den faktiska verksamheten.

De största lobbyfirmorna är Kreab, Lexivision/ins AB, JKL AB, Burson-Marsteller AB, Jerry Bergström AB, Rikta Kommunikation AB, Carta Corporate Advisors AB, Andréasson PR AB, Rinfo AB, Gullers Grupp Informationsrådgivare AB, Gramma AB och Idétorget AB.[158] De stora byråerna blir med få undantag större och de femton största ökade antalet anställda med drygt 45 procent, från 346 personer till 504 från 1996 till 1997.[159] Av dessa är dock endast omkring hundra lobbyister och av dessa hundra blir det med en försiktig kalkyl, maximalt ett 20-30-tal heltidsarbeten, då konsulterna även har andra arbetsuppgifter, bedömer en lobbyistkonsult.[160] I intervjuerna varierar svaren, på det totala antalet lobbyister i Sverige, mellan några hundra och ett par tusen om företags, fackföreningars och andra intresseorganisationers

[157] Jämför Carlberg 1989; i SAF-boken *Företagare kan påverka politiken* 1991, nämns inte orden lobba, lobbning, lobbygrupp, lobbying, lobbyism, lobbyist, lobbyorganisation och lobbyverksamhet.

[158] Gerken Christiansen 1998; jämför Bäck och Möller 1995. Tillsammans utser lobbyistkonsultföretaget Idétorget AB och tidningen Resumé årets lobbyist. 1996 vann Helena Karlén för sitt arbete mot sexuell exploatering av barn, 1997 Martin Borg för reklamradio och 1998 Henrik Westander mot vapenexport.

[159] Gerken Christiansen 1998.

[160] Det skulle innebära att antalet lobbyistkonsulter möjligen dubblerats på tio år, eftersom Carlberg anger i sin studie att antalet heltidstjänster var 15-20 Carlberg 1989, sidan 22. Enligt Pettersson 1996, sidan 45, uppskattar branschen att ett 50-tal konsulter ägnar sig åt lobbning, men då har de även andra arbetsuppgifter. Ingen källa nämns, varför uppgiften är svårkontrollerad och osäker.

samt gruppers egna lobbyister räknas in.[161] Däremot blir politiken, de politiska spelreglerna, att sköta organisationer och driva företag alltmer komplicerat så att spetskompetensen och specialistkunskapen att agera inom den politiska domänen (om det nu finns en särskild politisk domän) blir alltmer ett arbete för politiska specialister, lobbyister. Ökningen av antalet lobbyistkonsulter har sin grund i att fler företag, och för all del även andra organisationer, börjat inse vikten av att lobba. Företrädare för företag och andra organisationer samt medlemmar märker också att lobbyverksamhet inte längre är förbehållet de stora intresseorganisationerna och storföretagen. Om organisationerna gör det själva eller om de anlitar någon annan att göra jobbet åt dem är en kompetens- och prisfråga: klarar vi det själva eller bör vi anlita specialister och har vi råd? I mångt och mycket handlar lobbyverksamhet om att identifiera kundens behov: "Klienten är nog inte alltid säker på vad den vill eller bör göra eller ens vad man skall ha konsulten till", menar en lobbykonsult.

## Lagstifta eller inte

Huruvida vi i Sverige i dag bör eller alls kan reglera lobbning är en annan fråga, eftersom svensk politik, lagstiftning och det öppna svenska samhället ger andra förutsättningar för lobbyverksamhet i stort och smått. Vissa menar att den svenska grundlagen ligger i vägen för tvingande lagstiftning på området. En annan viktig synpunkt är att det svenska politiska systemet kanske inte är moget för en sådan lagstiftning, utan att vi bör avvakta några år och invänta utvecklingen. En tredje invändning är att det verkar vara svårt att utforma lagstiftningen så att den blir praktiskt användbar.[162] Ett fjärde motiv till att inte lagstifta ännu är att det saknas

[161] Bergström Kommande. Volvo är ett storföretag som har en erkänt väl fungerande PR-avdelning, med en före detta EU-ambassadör som chef.
[162] Björn Tygård 1997, skriver på lobbyistkonsultföretaget Gullers Grupps hemsida att "... registrering, införd i Sverige, skulle bli krånglig och byråkratisk". Endast en av sju företrädare för lobbyföretag jag intervjuat för en annan studie (Bergström Kommande) sade sig vara försiktigt posi-

systematisk kunskap om lobbning i Sverige.[163] Det finns alltså uppenbara motiv att titta närmare på området innan man ropar på fler lagar.[164] En lagstiftning inför framtiden bör dock diskuteras, särskilt med tanke på att en svensk lag om lobbning inte kan bygga på den amerikanska eller EU-lagstiftningen eftersom det är tre i väsentliga avseenden skilda politiska system. En eventuell lobbylagstiftning i Sverige bör baseras på svenska förhållanden, inte utländska. En annan invändning, som bygger på erfarenheter från USA, är att sådana register eller lagar tyvärr ger nedslående resultat. Man tror att endast hälften av lobbyisterna verkligen är registrerade. Rimligheten i presumtiva sanktioner mot dessa oregistrerade ter sig dock avlägsen. Lagstiftning eller reglering innebär inte automatiskt att potentiella och verkliga problem löser sig eller att lobbningens kvalitet ökar eller lobbyisternas synlighet höjs. Däremot är det viktigt att vi både får en debatt och offentlig diskussion om lobbning och en bred kritisk genomlysning samt kunskapsbyggande om lobbning och lobbyister, i till exempel media, forskningen och skolan.

Vad skulle då kunna vinnas med en eventuell reglering? För det första skulle en lag kunna utgöra en sorts logistisk funktion som i EU: att intressen kan röra sig friare och därmed kanske också bli öppnare mot riksdagen och dess medlemmar eller vilken institution det nu kan vara. Kanske skulle även deras öppenhet öka gentemot allmänheten och media? Företag och intresseorganisationer kan lättare, likt journalisterna i journalistrummet i Rosenbad, få ta del av aktuellt material och dylikt. För det andra kan det resultera i att lobbykonsultföretagen som oftast diskuteras, men som enligt samstämmiga uppgifter sällan eller till och med mycket sällan

tiv till lagstiftning. En av övriga elva intervjuade (framför allt i intresseorganisationer) sade sig förespråka lagstiftning.

[163] Även Öberg 1997, sidan 75, skriver i sin rapport till Förvaltningspolitiska kommissionen om den rådande forskningsbristen; Vaverka 1995, sidan 3.

[164] Birnbaum 1993, sidan vii, citerar en chef för ett forskningsinstitut som tror att ytterligare reglering av lobbning i USA kan resultera i ännu fler lobbyister.

själva utför lobbningen åt klienten skulle få någon form av offentlig legitimitet, tillsammans med andra intressen. De skulle få en privilegierad position som de i nuläget inte har. De andra lobbyisterna, det vill säga i princip alla andra som försöker lobba skulle kanske inte erhålla denna legitimitet om lagstiftningen sökte avgränsas till att enbart gälla företag och professionella konsulter. Och då är vi tillbaka i gränsdragningsproblematiken: vem eller vad är det som skall lagstiftas om? För det tredje skulle en eventuell lagstiftning med all sannolikhet få fart på debatten kring frågor som direkt och indirekt berör lobbning och till exempel frågan om hur intressen agerar. Men behöver vi verkligen nya lagar för att kunna starta debatter? På sikt kan nog lagstiftning inom området vara något, då det i dag av angivna skäl inte är det.

## Riksdagsledamoten som lobbyist

Ett annat område i samband med lobbning som blivit mer aktuellt än tidigare är att politiker (kommunalpolitiker, riksdagsmän och för all del även någon minister) som slutar, blir lobbyister. Antingen i eget företag eller att de blir anställda vid eller ägare av lobbyfirmor eller anställda vid "vanliga" företag. Att företag, inklusive lobbyföretag, vill använda beslutsfattares kompetens och erfarenhet är inget nytt. Inte heller är det speciellt märkvärdigt. Ett legitimitetsproblem är att riksdagen indirekt finansierar "pensionerade" riksdagsledamöters lobbyverksamhet genom att ge dem riksdagspension för att lobba mot riksdagen. De får även "fritt" tillträde till riksdagshuset. Viktigt är att medborgarna inte uppfattar verksamheten som illegitim eller otillbörlig. Således är det angeläget att ta reda på om medborgarna anser att skattemedel bör få användas i det här avseendet, om inte lobbning av före detta förtroendevalda skall anses vara illegitim. Däremot vore det direkt farligt, kanske till och med odemokratiskt, att lagstifta så att en riksdagsledamot inte skulle få ta vilket jobb han eller hon önskar. Något slags politiskt moratorium eller karantänbestämmelser för riksdagens ledamöter, är lämpligt att diskutera. Även regler för hur mycket pengar en kandidat får ta emot och från vem, kan vara ett

området att se över, speciellt med tanke på kritiken mot externfinansierade personvalskampanjer.[165] Något humoristiskt vill dessa blivande lobbyister inte kalla verksamheten för lobbning eller beskriva sig som lobbyister. I stället för lobbyist vill en före detta riksdagsledamot kalla sig för "samhällslots", medan en annan i stället för lobbning hellre säger "samhällskontakter".[166] I USA finns som bekant olika typer av lagstiftning på detta område, till exempel president Clintons "House rules". Sådana regler kan vara något att se över, nu när det närmast råder strömhopp från riksdagen, framför allt av yngre ledamöter. Risken är att det blir som statsvetaren Gunnar Falkemark fruktar, att "[r]iksdagen blir en språngbräda för blivande lobbyister.".[167] Ur demokratisk synpunkt verkar det vara olyckligt, på gränsen till befängt, om de förtroendevalda skulle använda sina uppdrag för att göra karriär i näringsliv eller annorstädes.

### *Om reglera, så ...*

En eventuell framtida reglering av lobbyister är något som bör gå hand i hand med reglering av beslutsfattare, kampanjbidragsregler med mera. Att enbart reglera lobbning verkar inte vara lösning som tar tag i hela "problematiken". Förvisso löses få eller inga problem med regleringar, men en reglering av lobbning bör kompletteras med en reglering av beslutsfattare. Lobbning kan då, återigen, inte betraktas som ett isolerat fenomen, utan en bredare och djupare analys bör göras. Lagstiftningens praktiska utformning och vilka andra lagar som bör följa på denna, är ett område för de folkvalda att ta ställning till. I EU har man valt, och det är ett problem, att inte ha samma regler överallt. I USA är problemet att lagstiftningen delvis anses som tandlös, trots de genomgripande reformer som genomfördes häromåret. Att införa eller ändra i en befintlig lagtext verkar vara lättare än att motivera varför den egentligen finns eller bör finnas där. Och det är där samtalet om en

[165] Jämför Espeli 1994, sidan 400.
[166] Kasvi och Ringman 1998.
[167] Samtal med Falkemark 1998.

reglering bör ta sitt avstamp, inte i dess praktiska utformning. De argument som framförts här både för och mot en lag, blir då bara detaljer. Nedan ges ett antal exempel på frågor som kanske bör funderas över för en utredning eller innan riksdagen önskar besluta om att reglera lobbning.

Är lobbning något som vi fruktar eller förstår och kan vi handskas med den? Är lobbning i Sverige måhända en drake som just nu sover en törnrosasömn, men som om den genom regleringar kanske väcks, vredgas och söker ta över? Vad riskerar lobbyister i så fall att ta över? Har lobbning förändrat maktförhållanden och hur ser dessa förändringar ut? Eller är lobbning ett politiskt verktyg som andra, men som får andra återverkningar på politiken än de traditionella verktygen och hur bedömer vi det? Finns det en EU-dimension (eller till och med en amerikansk dimension) i sättet att betrakta externa intressen och lobbyister? Hur ser den ut? Vad kan läras av dessa dimensioner? Vad betyder skillnaderna i de politiska systemen för att reglera lobbning i Sverige jämfört med EU och USA?

Här presenteras inga svar på dessa frågor. Primärt för att det är inte min uppgift. Uppgiften har varit att ge nödvändiga instrument för att analysera och värdera lobbning. Har jag nått fram till det, är nog så mycket vunnet. Sekundärt för att något vill ni väl ha att fundera över själva? Däremot så finns en del av de tänkbara svaren i slutordskapitlet nedan. Den som då vill slippa en del möjligen obehagliga svar, hoppar raskt över detta kapitel.

## 5. Slutord: Demokrati, lobbning och makt

> The lobbyist's trade bears close similarity to the ancient board game Go, the object of which is to surround the enemy completely, cut him off from any escape, and thus defeat him (Birnbaum 1993, sidan 4).

Lobbning ser förvisso olika ut i olika länder, men vissa förutsättningar är lika för alla: it takes two for tango! Bland annat krävs ett antal institutionella arrangemang, till exempel demokratiska strukturer, för att lobbning skall existera.[168] En annan slutsats som kan dras är att lobbning verkligen är en universell företeelse. Lobbning existerar där politiska institutioner finns. Lobbning och politik påverkar varandra var lobbning än uppträder. En myt finns om att lobbning är som ett "wunderbaum" och den är svår att ta hål på: att lobbyisterna alltid är så effektiva överallt. Den statsvetenskapliga synen, till skillnad från den journalistiska, är att lobbyisters inflytande är begränsad.[169] Även om en lobbyist skulle lyckas väl, kan ingen organisation eller enskild vinna hela tiden. Matchen tar helt enkelt inte slut. Några frågor lyckas en organisation få igenom, andra misslyckas man med. Och så fortsätter den politiska karusellen att snurra.

Även frågan om demokrati och lobbning synes ha två sidor. Att lobbning inte bara kan uppfattas som en svaghet i demokratin, utan det finns också en styrka med lobbning. Lobbning varken bör eller kan enbart betraktas utifrån ett perspektiv. Då väljer man att bortse ifrån de effekter som lobbning för med sig. Risken är att lobbning aldrig kommer att beskrivas eller uppfattas som något annat än som något fult, om medias negativa bilder tillåts dominera. De negativa beskrivningar som finns, verkar i mångt och

[168] Nog kan det lobbas i auktoritära system, men lobbningen torde inte se likadan ut, eftersom ogillad lobbning exempelvis i en diktatur kan straffas mycket hårt; jämför Berger 1981, sidorna 4ff.

[169] Se exempelvis Kollman 1998; Wilson 1990, sidan 72. Media är på detta område i mångt och mycket "... som ett självspelande piano", klagar en lobbyistkonsult i Stockholm. Media kan, med få undantag, inte byta från det spår man hakat upp sig på.

mycket påverka människors uppfattning om lobbning. Få verkar också ifrågasätta den negativa bilden. Detta kan måhända uppsatsen ha bidragit till att ändra på lite grann. De allra flesta vill att organisationer hellre skall få vara tillåtna, som ett nödvändigt ont, än att de skall förbjudas.

Inte heller kan maktfördelningen i samhället förstås om man väljer att bortse från att lobbning, vare sig den beskrivs positivt eller negativt, har effekter på det politiska systemet och dess funktionssätt. Därför blir bilden inte komplett om utgångspunkten är att vi endast betraktar lobbning som något dåligt. Det går inte att skapa en mer trovärdig bild om man inte försöker analysera lobbning utifrån mer objektiva kriterier än till exempel att "lobbyisterna smyger med sin verksamhet". Om maktfördelningen i samhället skall förstås görs det bäst, utan självpåtagna skygglappar. Vi har nog med de skygglappar vi inte märker!

Det intressanta är om lobbning bidrar till att förändra maktpositioner i samhället. Om lobbning bidrar till detta, är det i så fall viktigt att ta reda på hur det ser ut och om det anses bra eller inte. Om systemet förändras i en riktning som går mot mera inslag av lobbyverksamhet, torde detta ha effekter på maktfördelningen i samhället. Riktigt var vi hamnar är svårt att säga, men det kan också vara så att maktfördelningen i samhället utvecklar lobbningen och den i sin tur påverkar maktfördelningen. Detta låter måhända som berättelsen om hönan och ägget, om vem som kom först. Men riktigt säker blir man nog inte utan att ha studerat både hönan och ägget. Att lobbning är ett verktyg för politiskt inflytande råder det ingen tvekan om, men hur skall vi tolka den i termer av samhällsutveckling och betydelse? Lobbning får större betydelse som instrument att påverka samhället, men det betyder inte att antalet lobbyister blir fler eller att lobbyverksamheten med automatik ökar eller att lobbyisternas faktiska inflytande ökar i förhållande till vilket inflytande de hade förut.

Lobbning har också en spridningseffekt av metoder och tekniker där amerikanska lobbyister är föregångare. EU verkar vara på väg mot ett lobbysystem likt det i USA. I Sverige, jämfört med EU och USA, fungerar lobbning annorlunda. Det svenska samhället är förhållandevis öppet. Få resurser behövs för att samla in

samhällsinformation. Vidare är svenska beslutsfattare ännu inte i lika hög grad ekonomiskt beroende av externa intressen. Lobbning i Sverige går dock mot högre grad av professionalism.[170] Ett viktigt (forsknings-) område är att studera i vilken utsträckning och på vilka områden de amerikanska lobbymetoderna och -teknikerna sprider sig, samt vilka effekter de har på det politiska systemets funktionssätt.

Lobbygrupperna är relativt lika vare sig de är amerikanska, europeiska eller svenska. Organisationer i USA har liknande för att inte säga identiska mål med sin lobbning som sina europeiska och svenska dito. Det är metoderna och strategierna som används i lobbandet som skiljer dem åt, vilket bland annat beror på skilda institutionella förutsättningar.

Det amerikanska lobbysystemet är klart större och mer avancerat än det svenska och EU:s. Huvudsakligen beror det på att USA under 200 år utvecklats i en annan riktning än Sverige. En effekt av att lobbning är mer förekommande i USA är litteraturen om lobbning. Såväl forskning som andra publikationer är bättre i USA än i Europa och Sverige.[171]

## Pluralism?

I det pluralistiska samhället måste staten tillföras resurser för att kunna balansera, väga och möta de olika intressegrupperna, framför allt de stora och starka, så att staten inte faller i knät på dem, vilket vi från tid till annan ser hända. Men det är under förutsättning att staten vill skapa mer pluralistiska strukturer. Vilka resurser avses då? Till exempel personliga utredningsresurser för de förtroendevalda, i form av pengar och personal. Staten skall uppmuntra organisatorisk pluralism, men den bör inte kommenderas fram. Sådana åtgärder skulle snarare riskera att få motsatt effekt. Staten skall till exempel aktivt starkt motverka organisatoriska monopol. Måhända en liten åtgärd, men det är ett steg på vägen

[170] Jämför Öberg 1997, sidan 95.
[171] Jämför deKieffer 1997, lobbyhandbok om USA, med Bern 1994, om EU.

och inte ord på golvet.[172] Man måste aktivt bryta de negativa korporativa strukturerna. Självklart finns det strukturer som fungerar väl, men inte alla. De politiska partierna måste bryta politiska och organisatoriska bindningar, så att de blir mer självständiga från organisationerna.[173] I Demokratirådets rapport uttrycks följande varnande ord om sektoriseringen av politiken och särintressenas deltagande i politiken:

> Nära kontakter mellan politiker och särintressen kan hämma en öppen och förutsättningslös debatt om olika handlingsalternativ (Petersson med flera 1996, sidan 89).

En lösning kan vara att koppla partierna starkare till staten. En annan lösning kan vara att partierna får gå ut på marknaden och bjuda ut sig, det vill säga fritt och öppet konkurrera om organisationernas resurser, men att inga organisationer skall få ha hållhakar på partierna och de folkvalda såsom systemet ser ut i dag. Det är alltså inte bara lobbyister som bör se upp hur de arbetar och med vem.

Här måste något göras. Man kan inte bara passivt se hur samhällsutvecklingen riskerar att springa ifrån de förtroendevalda och partierna. Varken staten eller organisationerna är fria att styra och ställa som de vill. De är kommunicerande kärl som påverkar varandra. Bland annat sätter organisationerna själva stopp för en del av utvecklingen (eller avvecklingen). En pluralism som är otyglad blir ett fåtalsvälde med starka och rika organisationer som styr dagordningen, där riksdag och regering med flera verkligen blir transportkompanier för de externa intressena och deras frågor. I det här avseendet tjänar USA både som förebild och varnande

[172] Jämför deKieffer 1997, lobbyhandbok om USA, med Bern 1994, om EU.

[173] SOU 1993:16. Exempelvis kritiseras de ekonomiska kopplingarna mellan LO och socialdemokratin i Dagens Nyheters 1998-07-10, och Svenska Dagbladets 1998-07-10, huvudledare. Ledarskribenternas reaktioner är invändningar mot som de uppfattar negativa, och måhända korporativa, strukturer. Om även andra partier erhåller den här typen av organisationsbidrag bör de också tänka till.

exempel. Givetvis är det både för- och nackdelar med att staten inte lägger sig i samhällsutvecklingen. Men vad som inte kan anses vara bra är när staten, partierna och beslutsfattarna har få eller inga idéer alls om hur staten och samhället bör, kan eller om man ens vill handskas med utvecklingen.

Den svenska "modellen" har förändrats, därom råder inga tvivel. De svenska intresseorganisationernas och näringslivets framtida ställning är givetvis intimt förknippad med denna utveckling. Om lobbning som politisk företeelse delvis är en avspegling av maktförhållanden och förändrade maktförhållanden, är detta särskilt intressant för de aktörer som traditionellt ansetts ha haft mest makt i Sverige (kring de politiska institutionerna), alltså intresseorganisationerna och näringslivets stora aktörer. Frågan är vilken ställning kommer intresseorganisationerna att ha i framtiden? Statsvetenskaplig forskning har visat att SAF redan för ett tiotal år sedan tog ett steg genom att lämna korporatismen. LRF har sedan länge varit rustad för EU och har stor kompetens både inom och utom organisationen kring den här typen av politisk påverkan. Fackföreningarna verkar vara på väg mot större inslag av lobbyverksamhet, men riktigt vad det innebär för dessa och andra organisationer på sikt, är svårt att svara på.

Primärt synes tre tänkbara riktningar möjliga inför framtiden för de organiserade intressena. I det första scenariot (status quo-modellen) lyckas (de stora) organisationerna behålla sitt övertag gentemot alla andra organisationer, då de har resurser att göra det. I det andra scenariot (utopia-modellen) kan vi få se en spridning av inflytande, där andra och måhända nya aktörer kan ta plats på scenen och i ett lite längre perspektiv rycka till sig en del av det politiska inflytande som nu vilar hos de stora organisationerna och näringslivet. I det tredje scenariot (turbulensmodellen) får vi se en spridning av inflytande, där den formella makten och det reella inflytandet globaliseras. Detta sker då i en utsträckning som vi i dag ännu inte kan överblicka och vi kan inte heller säkert svara på vad som händer där. (Globaliseringsfaktorn bör varken underskattas, till exempel globaliseringsundret – "det blir så bra så"-teorin, eller överskattas, till exempel globaliseringsfällan – "det går åt pepparn"-teorin.)

Lobbning sker givetvis även under andra former än de pluralistiska, men åt det håll som samhället är på väg, kan det vara lämpligt att tänka igenom vad och hur man vill göra för att hänga med, förstå lobbning och andra delar av samhället, som inte är så genomlysta. Att se lobbning som ett enskilt politiskt instrument är att underskatta dess betydelse. Men att göra den till den bästa eller sämsta av alla världar i politisk påverkan är för enkelt.

Ett problem med forskningen om korporatism och pluralism är att den både är fast i det gamla, att Sverige fortfarande beskrivs i (post-)korporativa termer, men också att vi kanske är för snabba på att utropa pluralismens segertåg. Det kan dröja många år än och under tiden behövs både gränsforskningen och debatten. Detta är också återigen beroende av vad vi menar med korporatism och pluralism. Korporatism och pluralism kan faktiskt fungera sida vid sida. Vissa policyområden har ett funktionssätt som kan vara korporativt och andra har ett annat som kan vara pluralistiskt. Att sätta stämplar på Sverige som helhet är tveksamt. Däremot finns det uppenbara pedagogiska vinster med att sätta etiketter på saker och ting för att de skall bli begripliga. Det är kanske så att korporatism och pluralism ändå inte är så olika som görs gällande. Och om pluralism och korporatism hänger ihop, betyder det inte då också att de negativa och positiva egenskaper som korporatism har, också hänger ihop med lobbning?

## English summary

The purpose of this paper is twofold. First, through general and specific observations, to describe lobbying as a political phenomenon and second to describe lobbying in the US, EU/Europe and Sweden.

The Swedish corporative model is falling apart. In the new post-corporative or pluralist system that emerges from the corporative breakdown, not only the space but also the necessity to lobby, increases. Lobbying is when public and private actors directly, as for example through public meetings, or indirectly, through pressure towards the citizens, try to influence decision-makers with the purpose to benefit from and/or change (or stop changes of) laws and/or regulations. Lobbying usually divides into two main tracks: direct lobbying (classical lobbying) and indirect lobbying (grasroot lobbying, direct-effect lobbying or new lobbying). The person who is lobbying can either do it on his or her own behalf (interest lobbying) or somebody else's (contract lobbying). Contrary to what many people believe, lobbying is no miracle cure. It is hard to gain political influence, and lobbying is merely one of several techniques that can result in political influence. Successful lobbying presupposes three things, apart from good knowledge of the issue that one wants to affect. First and foremost, the lobbyist must have knowledge of the political decision-making process. Second, a cultural and social competence to communicate the messages, i e being able to professionally get along with people in different political environments. Last but not least, in some cases, but far from all, an economic base to act from.

The country where lobbying has developed the most is in the US. The beginning of this development is traced back to the revolution, where the period after the civil war is the forming time for the system and the institutions. The US system is a system of interest groups, which presupposes lobbying to be able to function. There are laws on lobbying, but they have since the initiation in 1946 been regarded as weak. In the EU, lobbying stems from the 1950s. The European Single Act in 1986 is regarded as the catalyst for eurolobbying. Some regulations for

lobbyists have recently been introduced. Their primary function is logistic. The first political consultants in Sweden with lobbying on the curricula showed up in the beginning of the 1970s. Since then lobbying has developed and continued to grow, but the professional lobbying companies very seldom lobbies for their clients. This is the field where the Swedish contract lobbyists differ from their European and American colleagues even if contract lobbying also is rare in the EU and USA. No legislation on lobbying exists in Sweden and no one should be implemented today. Lobbying is an area where Swedish research is largely neglected, but where the media have recognised and enlightened the phenomena.

Lobbying thrives in democratic structures and is, indeed, a universal phenomenon. We are currently observing a spread of lobbying methods and techniques from the US. Both research and other literature on lobbying are more advanced in the US than in the EU and definitely than in Sweden. If Sweden strives towards a pluralistic society, the state is forced to take active measures. The paper will, hopefully, stimulate the debate on lobbying, interest groups and pluralism.

## Författarpresentation

Pol Mag J. Henrik Bergström är doktorand vid Göteborgs universitet. Henrik är även reservofficer i signaltrupperna och född djurgårdare.

Skriften ingår även i forskningsprojektet *Den pluralistiska staten*, om företag och andra organisationer som aktörer i politiken. I en kommande studie analyseras lobbningen för och mot beslutet att sänka de svenska ölskatterna. Listade skrifter är färdigställda.

1) *Den pluralistiska staten*. Avhandlingsplan. Göteborg. 1998.
2) *Från Magna Charta till Motionerna*. Stockholm. 1998.

## Referenser

Ahlstrand, Ingemar (1995) *Från särintresse till allmänintresse*. Stockholm: SNS Förlag.

Almén, Pontus och Juan Flores (1992) *En räv i hönshuset*. C-uppsats, Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för journalistik och masskommunikation.

Andersson, Bo G. (1996a) "Socialstyrelsen synar lobbygrupp". I *Dagens Nyheter*, 3 januari.

Andersson, Bo G. (1996b) "Skattemiljoner till okänd lobbygrupp". I *Dagens Nyheter*, 2 januari.

Andersson, Hans-Erik och Robert Björkenwall (1995) *EU-praktikan*. Stockholm: Utbildningsförlaget Brevskolan.

Asp, Kent (1996) "Åsiktsbildning och maktbegreppet". *I Vetenskapen om politik*, Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen, s. 41-59.

Bachrach, Peter och Morton S. Baratz (1970) *Power and Poverty: Theory and Practice*. Oxford och New York: Oxford University Press.

Baggott, Rob (1995) *Pressure groups today*. Manchester: Manchester University Press.

Baumgartner, Frank R. och Beth L. Leech (1998) *Basic Interests*. Princeton: Princeton University Press.

Beetham, David (1991) *The Legitimation of Power*. London: Macmillan Education.

Berger, Suzanne (1981) "Introduction". I *Organizing Interests in Western Europe: pluralism, corporatism, and the transformation of politics*, Berger, Suzanne (red.), Cambridge: Cambridge University Press, s. 1-23.

Bergström, J. Henrik (Kommande) *Demokratins väpnare eller åsiktsbranschens legoknektar*. Arbetstitel.

Bergström, J. Henrik (1998) *Den pluralistiska staten*. Avhandlingsplan, Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.

Bergström, Jonas (1997) "Korporatismens död – SAF:s avhopp från Arbetsmarknadsverkets styrelser". I *Arbetsmarknad & Arbetsliv*, nr. 3, s. 165-183.

Bern, Thomas (1994) *Lobbying i EU*. Stockholm: Nerenius & Santérus.

Berry, Sebastian (1994) "Lobbying: a need to regulate?". I *Political Issues in Britain today*, Jones, Bill (red.), Manchester: Manchester University Press, s. 92-101.

Birnbaum, Jeffrey H. (1993) *The Lobbyists*. New York: Times Books.

Bolin, Olof (1996) "Missförstådd lantbrukskooperation". I *Ekonomisk Debatt*, årg. 24, nr. 6, s. 461-472.

Bregnsbo, Henning (1995) "Lobbyisme i USA: Et europæiskt (og dansk) perspektiv". I *Demokratiets mangfolighed: Tendenser i dansk politik*, Madsen, Morgen med flera (red.), Köpenhamn: Forlaget Politiske Studier, s. 346-364.

Bäck, Mats och Tommy Möller (1995) *Partier och organisationer*. Stockholm: Publica.

Carlberg, Ingrid (1989) *Företag som politiska påtryckare*. Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Carlberg, Ingrid och Ewa Stenberg (1997) "När metallfacket ryckte in tog det skruv ordentligt". I *Dagens Nyheter*, 30 mars.

Carson, Rachel (1962) *Tyst vår*. Stockholm: Bokförlaget Prisma.

Center for Responsive Politics (1998) *www.crp.org* (Hämtad 1998-10-25).

Centerpartiet (1996) *www.centerpartiet.se* (Hämtad 1996-10-09).

*Comparing Policy Networks* (1998) Marsh, David (red.), Buckingham: Open University Press.

Crenson, Matthew (1971) *The Un-Politics of Air-Pollution. A Study of Non-Decisionmaking in the Cities*. Baltimore och London: Johns Hopkins Press.

Dagens Nyheter (1998) *Den som betalar bestämmer*. 10 juli.

Dahl, Robert A. (1961) *Who Governs?*. New Haven: Yale University Press.

Davis, Frank L. (1994) "Interest Groups and Policymaking". I *Developments in American Politics 2*, Peele, Christian med flera (red.), London: The Macmillan Press Ltd., s. 85-108.

Dugger, Ronnie (1992) "Presidentpost till salu". I *Dagens Nyheter*, 25 juni.

Ekelöf, Gunnar (1987) "Sent på jorden" (från 1932). I *Gunnar Ekelöf Dikter*, Stockholm: Månpocket.

Elmbrant, Björn (1997) *Dom där uppe – dom där nere*. Stockholm: Atlas.

Esaiasson, Peter (1998) "Någon vill (trycka på) dig något". I *Moderna Tider*, nr. 92.

Espeli, Harald (1998) *Skattereform og lobbyvirksomhet*. Oslo: ISF.

Espeli, Harald (1994) "Lobbyvirksomhet i Norge – en begrepsmessig avgrensning". I *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, vol. 10, nr. 4, s. 397-412.

Falkemark, Gunnar (1998) *Samtal med författaren*. 7 oktober.

Falkemark, Gunnar (1996) *Lobbyism, Korporatism och Demokrati*. Opublicerad uppsats, Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Falkemark, Gunnar och Peter Westdahl (1991) *Att offra västkusten*. Stockholm: Rabén & Sjögren.

*Flashback* (1989) Amerikansk filmkomedi med Dennis Hopper och Kiefer Sutherland.

Från Riksdag & Departement (1988) *De ger ett blekt intryck*. Nr. 10.

*Företagare kan påverka politiken* (1991) Stockholm: Svenska Arbetsgivareföreningen.

Gerken Christiansen, Carin (1998) "Dramatisk ökning för stora byråer". I *Svenska Dagbladet*, 29 mars.

Grant, Wyn (1995) *Pressure Groups, Politics and Democracy in Britain*. London: Harvester Wheatsheaf.

Göransson, Bengt (1996) "Fifflarnas högtidsdag". I *Aftonbladet*, 14 oktober.

Hallberg, Jonas (1995) *Lobbying i Europa*. C-uppsats, Göteborg: Göteborgs universitet, Institutionen för journalistik och masskommunikation.

Hedlund, Eva (1997a) "Hitta rätt i EU-labyrinten". I *Veckans Affärer*, nr. 33, 11 augusti.

Hedlund, Eva (1997b) "Ett dyrbart misstag". I *Veckans Affärer*, nr. 33, 11 augusti.

Henckel, Sture (1995) "Framförhållning honnörsord för lyckad lobbying". I *Dagens Politik*, 29 december. (Trolig publikation och datum.)

Henning, Roger (1977) *Företagen i politiken*. Stockholm: SNS.

Höög, Magnus (1996) *Vägen till Bryssel*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Jacobsson, Bengt (1994) *Kraftsamlingen*. Lund: Studentlitteratur.

Johnson, Tom, Ylva Landström och Ingvar Åhlström (1984) *Utskottslobbying*. B-uppsats, Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Josefson, Helena (1996) *Does Lobbying Matter?*. Magisteruppsats, Göteborg: Göteborgs universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Kasvi, Leif och Magnus Ringman (1998) "Riksdagsmännen tar betalt för tjänsterna". I *Aftonbladet*, 8 januari.

deKieffer, Donald (1997) *The Citizen's Guide to Lobbying Congress*. Chicago: Chicago Review Press.

Kirksey, Jason F. (1998) "Campaign-finance Reform". I *Developments In American Politics 3*, Peele, Gillian med flera (red.), Basingstoke: Macmillan Press Ltd., s. 307-319.

Kollman, Ken (1998) *Outside Lobbying*. Princeton: Princeton University Press.

Kommittédirektiv 1997:101 (1997) *Utredning om folkstyret inför 2000-talet*. Stockholm: Statsrådsberedningen.

Krantz, Fredrik (1997) *Åsikt, avsikt, insikt*. C-uppsats, Stockholm: Stockholms universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Kronvall, Kai (1996) "Författningen, demokratin och medborgarinflytandet". I *På medborgarnas villkor*, SOU 1996:162, Stockholm: Allmänna förlaget, s. 7-76.

Landström, Ylva (1988) "LOs, SAFs och LRFs folk flitigast i korridorerna". I *Från Riksdag & Departement*, nr. 14.

Lewis, Charles (1996) *The Buying of the President*. New York: Avon Books.

Lindberg, Lars (1996) *EU, Demokrati och Lobbying*. Stockholm: Handikappförbundens samarbetsorgan, HSO.

Lindmark, Bengt och Sture Lindmark (1984) *Handbok för påtryckare*. Stockholm: Timbro.

Lindström, Eric (1979) *Lobbying på svenska*. Stockholm: Industriförbundets förlag.

Lockne, Gunilla (1988) "Lobbying á la USA är onödigt". *I Från Riksdag & Departement*, nr. 14.

Lundin, Henrik (1998) *Demokrati i förändring*. PISA-rapport 40, Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Lundgaard, Mads (1998) *Påverkan av politiska beslut*. PISA-rapport 34, Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Lundgren, Kaj och Fibben Hald (1997) "Ordfog (3)". *I Svenska Dagbladet*, 10 april.

Långsved, Anders och Sten E. Raendi (1997) *Etiska Perspektiv På Lobbying*. Uppsats i kurs i företagsetik, Stockholm: Handelshögskolan.

Mazey, Sonia och Jeremy J. Richardson (1996) "The logic of organisation: Interest groups". I *European Union. Power and Policy-Making*, Richardson, Jeremy J. (red.), London: Routledge, s. 200-215.

Mazey, Sonia och Jeremy J. Richardson (1993) "Interest groups in the European Community". I *Pressure Groups*, Richardson, Jeremy J. (red.), Oxford: Oxford University Press, s. 191-213.

Mitchell, Austin (1991) "Introduction: The View From The Lobbied: A Consumer's Guide". I *The Commercial Lobbyists*, Jordan, Grant (red.), Aberdeen: Aberdeen University Press, s. 3-12.

Månström, Bengt (1984) *Om lobbyist-konsulter i Sverige*. C-uppsats, Umeå: Umeå Universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Nordmeyer, Marcus (1998) *Lobbning i riksdagen*. Magisteruppsats, Göteborg: Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolan.

Norrander, Barbara (1997) "Partisanship and Issues in the 1990s". *I Understanding Public Opinion*, Norrander, Barbara och Clyde Wilcox (red.), Washington: Congressional Quarterly Inc., s. 111-127.

Olson, Mancur (1971) *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.

Olsson, Hans-Inge (1996) "5 miljarder kostar valkampanjen i USA". I *Dagens Industri*, 22 oktober.

Petersson, Olof med flera (1997) *Demokrati över gränser*. Demokratirådets rapport 1997, Stockholm: SNS Förlag.

Petersson, Olof med flera (1996) *Demokrati och ledarskap*. Demokratirådets rapport 1996, Stockholm: SNS Förlag.

Pettersson, Bo (1996) "Makten och ärligheten – Lobbyismen". I *Månadens Affärer*, Mars, s. 44-59.

Pratt, Henry J. (1976) *The Gray Lobby*. Chicago: Chicago University Press.

Program om Stig Järrel i Sveriges Television (1998) *Järrel om Järrel*. 18 juli.

Pross, A. Paul (1986) *Groups Politics and Public Policy*. Toronto: Oxford University Press.

Reilly, Steve (1998) "Organized Interests in National Politics". I *Developments In American Politics 3*, Peele, Gillian med flera (red.), Basingstoke: Macmillan Press Ltd., s. 162-182.

Richardson, Jeremy J. (1993) "Introduction Pressure Groups and Government". I *Pressure Groups*, Richardson, Jeremy J. (red.), Oxford: Oxford University Press, s. 1-15.

Rikta Kommunikation AB (1997) "Manipulationens marknad?". På *www.rikta.se/cgi-bin/frame?main=sevart/index.html&nav/=data/nav_sevart.html* (Hämtad 1999-01-26).

Rixlex (1998) *http://rixlex.riksdagen.se* (Uppdateras regelbundet).

Rommetvedt, Hilmar (1996a) *Norwegian Parliamentary Committees: Performance, Structural Change, and External Relations*. Bergen: LOS-Senteret.

Rommetvedt, Hilmar (1996b) *Utviklingsfaser i det norske organisajon/stat-forholdet*. Bergen: LOS-Senteret.

Rothstein, Bo (1992) *Den korporativa staten*. Stockholm: Norstedts Juridik.

Rousseau, Jean-Jacques (1762 nytryck på svenska 1994) *Om samhällsfördraget*. Stockholm: Natur och Kultur.

Sannerstedt, Anders och Mats Sjölin (1994) "Folkstyrets problem". I *Den moderna demokratins problem*, Sannerstedt, Anders och Magnus Jerneck (red.), Lund: Studentlitteratur, s. 88-123.

Scherman, Jan (1993) "Åsiktsbranschens legoknektar". I *Aftonbladet*, 3 november.

Schwartz, Felice N. och Suzanne K. Levine (1995) *The Armchair Activist*. New York: Riverhead Books.

Shuldiner, Allan och Tony Raymond (1998) "Who's in the Lobby?". *www.crp.org/pubs/lobbyweb/lobbyindex.htm* (Hämtad 1998-05-05).

Sieradzki, Fredrik (1997) "Webannonser redskap i opinionsbildningen". I *Dagens IT*, 29 oktober.

SOU 1993:16 (1993) *Nya villkor för ekonomi och politik*. Stockholm: Allmänna förlaget.

SOU 1990:44 (1990) *Makt och demokrati i Sverige*. Stockholm: Allmänna förlaget.

Speciellt (1997) *Debatt om lobbying*. 6 april. (Egen benämning på inslaget.)

Stålberg, Lars A. (1988) *Lobbying i USA*. Stockholm: Industriförbundet.

Svenska Dagbladet (1998) *Det gyllene brödraskapet*. 10 juli.

Söderpalm, Sven Anders (1976) *Direktörsklubben*. Stockholm: Rabén & Sjögren/Zenit.

Tappin, Michael (1991) "Interest Groups". I *American politics today*, Maidment, Richard och Michael Tappin, Manchester: Manchester University Press, s. 106-124.

Ternström, Olov (1998) "Lobbyföretag säljer läckor". I *Svenska Dagbladet*, 23 juli.

deTocqueville, Alexis (1835-1840 nytryck på svenska 1997) *Om demokratin i Amerika*. Stockholm: Atlantis.

Tygård, Björn (1997) "Registrering av lobbyister?". På *www.gullers.se/lobbying_apr97.html* (Hämtad 1997-11-21).

Vaverka, Joakim (1995) *Särintressenas inflytande över den lagstiftande processen*. PISA-rapport 2, Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

Vänsterpartiet (1997) *www.vansterpartiet.se* (Hämtad 1997-09-16).

*Wag the dog* (1998) Amerikansk politisk satirfilm med Dustin Hoffman och Robert De Niro.

Westrin, Johan (1996) *E-post 1996-10-03*. Informationssekreterare moderaterna. (E-postbrevet är svar på författarens förfrågan om Bertil Perssons (m) motion om att utreda lobbning.)

Williamson, Peter J. (1989) *Corporatism in Perspective*. London: Sage Publications.



10 SOU 1998:146

Wilson, Graham K. (1993) "American Interest Groups". I *Pressure Groups*, Richardson, Jeremy J. (red.), Oxford: Oxford University Press, s. 131-144.

Wilson, Graham K. (1991) "Contract Lobbying in the USA". I *The Commercial Lobbyists*, Jordan, Grant (red.), Aberdeen: Aberdeen University Press, s. 65-75.

Wilson, Graham K. (1990) *Interest Groups*. Oxford: Basil Blackwell Ltd.

Wright, John R. (1996) *Interest Groups & Congress*. Boston: Allyn and Bacon.

Åberg, Alf (1994) *Svenskarna under stjärnbaneret*. Stockholm: Natur & Kultur.

Åsard, Erik (1991) *Den konservativa eran*. Uppsala: Uppsala universitet.

Öberg, Per-Ola (1997) *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt*. PISA-rapport 17, Uppsala: Uppsala universitet, Statsvetenskapliga institutionen.

# Rättslig reglering av lobbying inom EU

*Gustav Ahlsson*

## 1 Introduktion till ämnet

Pluralism och korporatism är två modeller för hur ett demokratiskt samhälle kan organiseras när det gäller inflytandet över den politiska beslutsprocessen och därmed vilka lagar som stiftas. Något renodlat korporatistiskt eller pluralistiskt samhälle förekommer inte i verkligheten. Varje modernt och demokratiskt samhälle innehåller ingredienser från de båda modellerna och det är proportionerna som avgör huruvida ett samhälle beskrivs som pluralistiskt eller korporatistiskt. Sverige beskrivs ofta som en korporativ stat, även om de korporativa inslagen i det svenska samhället har minskat under 1990-talet till förmån för de pluralistiska. Kännetecknande för den korporatistiska modellen är att organiserade särintressen har getts tillträde till den politiska beslutsprocessen och förvaltningen av statliga myndigheters uppdrag. I Sverige har denna modell inneburit att de stora särintressena inte behövt utöva lobbying då de redan funnits representerade i bl.a. myndigheters styrelser. Observera dock att detta gäller endast de stora intresseorganisationerna, t.ex. SAF och LO. Ett exempel på en pluralistisk stat är USA där intresseorganisationerna inte åtnjutit samma stöd från staten som i Sverige. För att kunna föra fram sina åsikter har organisationerna i USA bl.a. använt sig av lobbying för att kunna påverka politiska beslut.

Lobbying är alltså en metod som används för att påverka politiska beslut i en viss riktning eller att se till att vissa politiska beslut inte tas. Med politiska beslut avses främst alla de olika beslut

som fattas vid utformandet av ny lagstiftning, det innebär alltså inte bara beslutet som innebär att ny lagstiftning antas utan alla föregående beslut, i lagstiftningsproceduren men även besluten som fattas initialt, dvs. i skedet innan lagstiftningsproceduren aktualiserats. Det är också i detta skede, när förslagen till den nya lagen utformas, som möjligheten att vinna framgång med lobbyingverksamheten anses vara som störst. Med begreppet lobbying avses inte alla former av påverkan av politiska beslut, t.ex. anses politikerna själva inte utöva lobbying då de flesta definitioner förutsätter att en lobbyist är en utomparlamentarisk aktör. Det kan antingen vara frågan om organisationers eller företags egna anställda, ofta företagsledare eller andra personer i ledande ställning, eller en inhyrd lobbyist. När det gäller lobbying gentemot EU, som främst förekommer i Bryssel, undviker den inhyrde lobbyisten att kalla sig just lobbyist. I stället benämner sig denne ofta konsult, rådgivare, public affairs adviser, EU-councellor eller advokat. EU-politikerna och tjänstemännen, som lobbyisterna försöker påverka, föredrar dock att diskutera direkt med organisationernas och företagens företrädare och inte med inhyrda lobbyister. Antalet definitioner av begreppen lobbying och lobbyist är stort, beroende bl.a. på att lobbying sker i många olika former och på många olika nivåer i samhället. Jag återkommer till vissa definitioner och problematiken kring dessa i kapitel 5.

## 2 Lagstiftningsproceduren inom EU ur ett lobbyingperspektiv

Ett konkret resultat av ett lyckat lobbyingprojekt kan vara att en lobbyingorganisation till fullo har påverkat innehållet i och utformandet av en senare antagen rättsakt. På det sättet har organisationen fått genomslag för sina idéer fullt ut i och med att de t.o.m. blivit lagfästa. Naturligtvis är det en glidande skala i vilken mån man fått gehör för sina förslag, från ingen påverkan alls till att förslaget blivit antaget som det framlades. Det är med denna utgångspunkt nödvändigt att förklara hur EU:s rättsakter kommer till.

Först några ord om de olika rättsakterna. I art. 189 i Romfördraget räknas de olika rättsakter upp som institutionerna kan utfärda. Förordningar, direktiv och beslut är bindande. Rekommendationer och yttranden är inte bindande. För en lobbyingorganisation är det önskvärt att, om det anses nödvändigt, de ståndpunkter organisationen vill få gehör för ska lagfästas, de egna idéerna genomsyrar i första hand förordningar. Dessa är allmängiltiga och direkt bindande. Direktiv kan vara lika viktiga om de är riktade till medlemsstaterna i den omvärld som man försöker påverka. Detsamma gäller beslut då dessa gäller, främst, juridiska och fysiska personer. Emedan direktiv är bindande med avseende på det resultat som ska uppnås är beslut bindande i sin helhet.[1] I vissa fall kan det vara lättare att påverka utformandet av ett beslut än av ett direktiv, således bör lobbyingorganisationen ha en väl utarbetad strategi för vilken beslutsform som ska förordas med hänsyn till de ekonomiska resurser lobbyingorganisationen ämnar lägga ned. Rekommendationer och yttranden är inte rättsligt bindande, men är ändå viktiga då de i vissa fall anger riktlinjer för EU:s fortsatta ståndpunkter och arbete, de är alltså av politisk betydelse.[2]

Så till själva lagstiftningsproceduren. För en lobbyist är det av stor vikt att veta hur denna procedur ser ut. Den ger nämligen information om vilka de berörda parterna är och vilka som lobbyis-

[1] Hartley, s. 107.
[2] Pålsson & Quitzow, s. 73.

ten därför kan utöva lobbyingverksamhet gentemot.[3] De tre primära officiella EU-organ som kan medverka i arbetet med att anta en rättsakt är rådet, kommissionen och Europaparlamentet.

1. Ministerrådet (art. 145, 189, 189a), är enligt Romfördraget huvudorgan för lagstiftningen inom EU.[4] Rådet har till uppgift att, enligt art. 145, säkerställa att målen i fördraget uppnås. I rådet kommer även medlemsländernas politiska intressen till uttryck samtidigt som det ska ta tillvara gemenskapens intressen, därmed är de rättsakter som rådet självt fattar beslut om av stor betydelse, inte bara i deras egenskap av stiftad lag, utan även i deras betydelse för den fortsatta integrationen. Gällande gränsdragningen mellan rådets och kommissionens utfärdande av rättsakter kan nämnas att rådet ska ägna sig åt antagandet av nödvändiga beslut vilka är "avsedda att ge konkret utformning åt de grundläggande riktlinjerna för gemenskapspolitiken"[5]. Denna begränsning av rådets lagstiftningsmakt innebär att kommissionens makt ökat i motsvarande mån.[6]

2. Kommissionen kallas gemenskapsrättens (eller fördragets) väktare och har enligt art. 155 till uppgift att "säkerställa den gemensamma marknadens funktion och utveckling". För att lösa sin uppgift har kommissionen bl.a. befogenhet att "själv fatta beslut och medverka vid tillkomsten av rådets och Europaparlamentets rättsakter". Kvantitativt fattar kommissionen fler rättsakter än rådet, det kan t.ex. nämnas att under 1996 utfärdade kommissionen 91% av alla förordningar.[7] Kommissionen är den institution som startar den lagstiftande processen, dvs. förslag till en ny rättsakt tillkommer formellt på kommissionens initiativ.[8] Rådet kan uppfordra kommissionen att ta initiativ till en rättsakt[9]

[3] Höög, s. 31.
[4] Bern, s. 41.
[5] C-240/90 Tyskland mot Kommissionen, [1992] ECR, p. 1-5383, stycke 37.
[6] Bergström, JT, 1997-98, nr. 5, s. 53.
[7] Bergström, JT, 1997-98, nr. 5, s. 51.
[8] Höög, s. 32.
[9] Art. 152 RomF.

men kommissionen har ändå monopol på den formella initiativrätten.[10]

3. Europaparlamentet kan tillsammans med rådet gemensamt anta en rättsakt (art. 138b, 189, 189b, 189c). Europaparlamentets huvuduppgifter består i att utöva rådgivning och kontroll. Europaparlamentet kan inte självt utfärda någon av de juridiskt bindande rättsakterna som omnämns i art. 189. På så sätt motsvarar Europaparlamentet inte de nationella parlamenten vilka utgör lagstiftande församlingar i respektive medlemsstat. Från att ha kallats diskussionsklubb har parlamentet i etapper givits allt större inflytande i lagstiftningsproceduren, även om inflytandet fortfarande kan betraktas som ringa. Genom Enhetsakten från 1986 (trädde i kraft den första juli 1987) infördes ett sk samarbetsförfarande. Utan att direkt överföra någon beslutandekompetens gavs parlamentet större inflytande jämfört med tidigare, då hörandet av parlamentet varit en ren formsak. Det inflytande som gavs gällde införandet av den inre marknaden och bestod i ökad delaktighet och möjlighet att genom att avvisa ett förslag tvinga fram enhällighet i rådet för att beslutet ska bli gällande.[11] I och med Maastrichtfördraget från 1992 (trädde i kraft den första januari 1993) fick parlamentet ökat inflytande i lagstiftningsprocessen i och med införandet av det så kallade medbeslutandeförfarandet som gav parlamentet möjlighet att stoppa ett lagförslag.[12]

Sekundära officiella organ som kan medverka i lagstiftningsproceduren är de kommittéer som fungerar som officiella remissinstanser. Däribland kan nämnas t.ex. Ekonomiska och sociala kommittén som i vissa fall måste konsulteras.[13] Distinktionen mellan officiella och inofficiella organ som kan medverka i lagstiftningsproceduren är på sin plats när man ska beskriva denna procedur i ett lobbyingperspektiv. De inofficiella, eller icke-

[10] Bern, s. 37.
[11] Bern, s. 58.
[12] Bern, s 55.
[13] Artikel 198 i RomF.

formella, organ som jag tänker på är de lobbyingorganisationer i alla olika varianter som vill utöva inflytande.

Då olika organ är inblandade i arbetet att utforma och anta en rättsakt är det nödvändigt med olika lagstiftningsprocedurer, dessa benämns också beslutsprocedurer. Orsaken till de olika benämningarna är att formerna för beslutsfattande och lagstiftande är desamma och att avgörandena som institutionerna kommer fram till ofta utformas som en rättsakt.[14] Det existerar i stort tre olika beslutsprocedurer av intresse utifrån ett lobbyingperspektiv;[15]

1. Samrådsförfarandet,
2. Samarbetsförfarandet och
3. Medbeslutandeförfarandet.

## 2.1 Samrådsförfarandet

Detta är den ursprungliga beslutsproceduren som tillkom genom Romfördraget.[16] Parlamentet spelar här endast en rådgivande roll.[17] Detta förfarande tillämpas för beslut rörande rösträtt till Europaparlamentet (art. 8b), stärkande av unionsmedborgarskapet (art. 8e), tullunionen (art. 14), den gemensamma jordbrukspolitiken (art. 43), etableringsrätten; samordningen av regler om allmän ordning, säkerhet och hälsa (art. 56), etableringsrätten; ömsesidigt erkännande av examina (art. 57), transportpolitik (art. 75), konkurrensrätt (art. 87), statligt stöd (art. 94), harmonisering av indirekta skatter (art. 99), tillnärmningsdirektiv för gemensamma marknaden (art. 100), visumpolitik (art. 100c), underskott i medlemsstaternas finanser (art. 104c), ECB:s organisation (art. 106), tilldelningen av uppgifter till EMI inför tredje etappen av EMU (art. 109f), industripolitik (art. 130), ekonomisk och social sammanhållning; särskilda åtgärder (art. 130b), forskning; särskilda program (art. 130i), forskning; gemensamma företag (art. 130n),

[14] Pålsson & Quitzow, s. 86.
[15] ...och med hänsyn tagen till de gjorda avgränsningarna för uppsatsen.
[16] På engelska "Basic procedure".
[17] Höög, s. 33.

miljöskydd (art. 130s), nominering av kommissionsledamöter (art. 158), förstainstansrättens sammansättning och uppgifter (art. 168a), utnämnandet av ledamöter i revisionsrätten (art. 188b), EG:s budget; fastställande system för egna medel (art. 201), budgetens genomförande (art. 209), externa relationer; ingående av avtal (art. 228) och fördragsutfyllnad (art. 235).[18]

Samrådsförfarandet kan delas in i följande fem steg:

**Första steget**; Kommissionen, som ju har initiativrätten enligt fördraget, upprättar ett förslag till rättsakt. Förslaget är upprättat efter ingående utredningsarbete gällande sakfrågan, ofta har det även undersökts vad berörda parter har för åsikter i frågan.[19] Bl.a. kontaktas nationella experter, akademiker och viktiga tjänstemän inom statsförvaltningen i medlemsstaterna,[20] berörda organisationer på gemenskapsnivå och när så erfordras den Ekonomiska och sociala kommittén. Kommissionen kontaktar denna dels när det fordras av Romfördraget (art. 198 st 1), dels när den annars anser det nödvändigt, dvs. den använder sig av sin fakultativa rätt.[21] Regelmässigt tillsätts även expertkommittéer, vilka är flera hundra till antalet och inte sällan permanenta.[22] Dessa består ofta av de tidigare nämnda nationella tjänstemännen och experterna.[23] För en lobbyingorganisation är det värdefullt om man redan i detta skede kan vara med i processen och göra sina åsikter hörda. Förslaget bereds ofta av något av kommissionens 25 generaldirektorat, vilka kan liknas vid medlemsstaternas regeringsdepartement.[24] Följdaktligen kan en medlem av kommissionen, i sin egenskap av ansvarig för ett eller flera generaldirektorat, liknas vid ett statsråd/en minister. Förslaget färdigställs inom lämpligt generaldirektorat

[18] Droege & Lysén, s. 67-68.
[19] Höög, s. 33.
[20] Hartley, s. 39.
[21] Droege & Lysén, s. 64.
[22] Bern, s. 36. Dessa kommer vidare att behandlas i framställning över vilka organ en lobbyingorganisation kan arbeta gentemot.
[23] Höög, s. 33.
[24] Droege & Lysén, s. 42 och 64.

och sänds därefter till rådet. De flesta förslag sänds även till Europaparlamentet och publiceras i Europeiska Gemenskapernas Officiella Tidning (EGT)[25]. Under utarbetandet av förslaget har kommissionen ingen skyldighet att samarbeta med parlamentet men nära kontakt upprätthålls dem emellan.[26] Det kan vara på sin plats att påpeka att så länge rådet inte fattat beslut angående förslaget har kommissionen rätt att antingen ändra det eller dra tillbaka det.[27]

**Andra steget;** Efter att ha mottagit förslaget från kommissionen ska rådet i sin tur lägga fram förslaget för, och höra, Europaparlamentet och i vissa fall även Ekonomiska och sociala kommittén, när detta är föreskrivet av fördraget. Det yttrande som parlamentet avger är inte juridiskt bindande för rådet. I de fall då det föreskrivs i fördraget att parlamentet ska höras är detta en formell nödvändighet för att rättsakten ska bli giltig. Om parlamentet då inte hörs är detta en grund för att rättsakten kan ogiltigförklaras p.g.a. formfel.[28] Häri ligger också parlamentets enda egentliga maktmedel, nämligen att dröja med att avge ett yttrande. Parlamentet kan på så vis sätta lagstiftningsprocessen ur spel. Hur länge parlamentet kan dröja med sitt yttrande är oklart, det anges heller inga tidsgränser för detta någonstans.[29] Denna svaghet i proceduren är naturligtvis något som kan utnyttjas av skickliga lobbyister som önskar fördröja ett beslut, av någon anledning. När parlamentet granskar kommissionens förslag sker detta inom parlamentets kommittéväsen. Dessa kommittéer kan jämföras med riksdagens utskott. Inom den berörda kommittén utses en referent[30] som har i uppdrag att författa en rapport om förslaget. Därefter behandlas rapporten i kommittén för att sedan behandlas i plenum i parlamentet. Det yttrande parlamentet avger, ibland efter votering, har,

[25] På engelska: Official Journal(OJ).
[26] Droege & Lysén, s. 64.
[27] Art. 189a.
[28] Droege & Lysén, s. 65.
[29] Höög, s. 34-35.
[30] En s.k. "Rapporteur".

som tidigare nämnts, ingen annan funktion än att vara rådgivande.[31]

**Tredje steget;** Inom rådet är det, sedan parlamentet (och i vissa fall Ekonomiska och sociala kommittén) hörts, COREPER[32] som bereder förslaget vidare för beslut. COREPER tar ibland arbetsgrupper bestående av statstjänstemän och experter från medlemsstaterna till sin hjälp. Kommissionen följer arbetet inom COREPER och dess arbetsgrupper för att snabbt kunna reagera enligt art. 189a st. 2 och ändra förslaget om detta skulle anses nödvändigt. En sådan omarbetning kan leda till att det erfordras att parlamentet (och i förekommande fall Ekonomiska och sociala kommittén) än en gång måste yttra sig.[33]

**Fjärde steget;** Efter att ha granskat kommissionens förslag och COREPER:s rapport fattar rådet beslut om att anta förslaget. Om det var ett enigt COREPER som förordat att rättsakten ska antas följer rådet detta och antar rättsakten utan debatt. Om det var ett oenigt COREPER som framlade rapporten angående kommissionens förslag äger en debatt rum i rådet. Kommissionen finns med och brukar finna lämpliga kompromisser.[34]

**Femte steget;** Då rådet fattat beslutet att anta en rättsakt utfärdas denna, normalt publiceras den också i EGT. Rådets medlemmar får inte reservera sig mot det fattade beslutet,[35] oavsett vilka regler för omröstningen som använts. När rättsakten väl antagits eller beslutet fattats är det ofta för sent för en lobbyingorganisation att ingripa.[36]

[31] Höög, s. 34.
[32] Fransk förkortning för "Comité des Représentants Permanents des Etats membres" (dvs. De ständiga representanternas kommitté).
[33] Droege & Lysén, s. 66.
[34] Hartley, s. 40-41.
[35] Droege & Lysén, s. 66.
[36] Se dock avsnittet om lobbying gentemot domstolen.

## 2.2 Samarbetsförfarandet

Detta förfarande infördes i och med Enhetsaktens ikraftträdande 1987 (art. 6).[37] Samarbetet som regleras i art. 189c gäller det mellan rådet och parlamentet. Till första hälften är detta förfarande identiskt med samrådsförfarandet, med den skillnaden att rådet i stället för att fatta ett beslut (fjärde steget i samrådsförfarandet) antar en gemensam ståndpunkt[38]. Därefter skickar rådet denna gemensamma ståndpunkt till parlamentet som då kan handla, inom tre månader, enligt tre olika alternativ;[39]

A. Parlamentet kan antingen godkänna rådets gemensamma ståndpunkt eller underlåta att fatta något beslut. I båda dess fall kommer rättsakten att antas av rådet i enlighet med den uttryckta gemensamma ståndpunkten.[40]

B. Parlamentet kan avvisa den gemensamma ståndpunkten[41] vilket leder till att rådet kan anta rättsakten men att detta då måste ske med enhällighet.[42]

C. Parlamentet kan föreslå ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt[43] och översända texten i den nya lydelsen till kommissionen.[44]

– Om kommissionen godkänner ändringarna[45] kan rådet ändra det av parlamentet ändrade förslaget och därefter anta rättsakten genom enhälligt beslut.[46] Rådet kan, utan att själv ändra förslaget,

[37] På engelska: "The Co-operation Procedure".
[38] På engelska: "Common Position".
[39] Hartley, s. 41 samt Droege & Lysén, s. 68-70.
[40] Art. 189c; b.
[41] Art. 189c; c.
[42] Art. 189c; d.
[43] Art. 189c; c.
[44] Art. 189c; c.
[45] Art. 189c; d.
[46] Art. 189c; e.

även anta parlamentets ändrade förslag med kvalificerad majoritet.[47]

– Om kommissionen avvisar parlamentets förslag till ändringar[48] kan rådet anta kommissionens förslag med kvalificerad majoritet.[49] Rådet kan även anta det av parlamentet ändrade förslaget men då måste detta ske med enhällighet.[50]

Samarbetsförfarandet antogs då det rådde ett allmänt missnöje med det s.k. demokratiska underskottet inom gemenskapen. Förändringen som skedde genom Enhetsakten gjorde inte beslutsfattandet mycket mer demokratiskt, vilket parlamentet också missnöjsamt påtalade. Den sparsamma ökningen av parlamentets inflytande som ändå genomfördes har domstolen uttryckt sitt stöd för.[51] Parlamentet kan t.ex. samarbeta med en medlem av rådet för att förhindra att beslutet kan tas, om enhällighet krävs.[52] På de områden där de nationella parlamenten förlorat inflytande till förmån för gemenskapen är tanken att samrådsförfarandet ska återge väljarna makt, men på ett europeiskt plan, genom att öka det direktvalda Europaparlamentets inflytande. De nationella parlamenten kan sägas ha förlorat i inflytande när rådet gavs möjlighet att fatta sina beslut med kvalificerad majoritet, i stället för som tidigare, med enhällighet.[53]

Samarbetsförfarandet ska användas gällande icke-diskriminering (art. 6), transportpolitik (art. 75), EMU; multilateral övervakning av medlemsstaternas ekonomiska politik (art. 103), EMU; förbud mot positiv särbehandling (art. 104a), EMU; ansvarsbefrielse (art. 104b), myntharmonisering (art. 105a), arbetsmiljö (art. 118a), Europeiska socialfonden (art. 125), yrkesutbildning (art. 127), transeuropeiska nät (art. 129d), Europeiska regionala

[47] Art. 189c; e.
[48] Art. 189c; d.
[49] Art. 189c; e.
[50] Art 189c; d.
[51] Mål C-300/89, Kommissionen mot Rådet.
[52] Hartley, s. 43.
[53] Droege & Lysén, s. 70.

utvecklingsfonden (art. 130e), forskning – tillämpning av program (art. 130o), miljö (art. 130s) och utvecklingssamarbete (art. 130w).[54]

## 2.3 Medbeslutandeförfarandet

Detta förfarande tillkom genom Maastrichtfördraget 1992.[55] Förfarandet regleras i art 189b. Detta är det förfarande genom vilket parlamentet givits störst inflytande, vilket framkommer vid en jämförelse av de olika beslutsprocedurerna. Det ökade inflytandet består i en begränsad vetorätt. Om en absolut majoritet av samtliga parlamentsledamöter ställer sig bakom ett avslag av ett förslag, faller det.[56]

Förfarandet ska användas gällande fri rörlighet för arbetstagare (art. 49), etableringsrätt; handlingsprogram (art. 54), etableringsrätt; samordning av regler om allmän ordning, säkerhet och hälsa (art. 56), etableringsrätt; ömsesidigt erkännande av examina (art. 57), fri rörlighet för tjänster (art. 66), tillnärmning av lagstiftning för den inre marknaden (art. 100a), utbildning (art. 126), kultur (art. 128), folkhälsa (art. 129), konsumentskydd (art. 129a), transeuropeiska nät (art. 129d), forskning; ramprogram (art. 130i) och miljö; allmänna handlingsprogram (art. 130s).

Medbeslutandeförfarandet bygger på samarbetsförfarandet och de tre första stegen är desamma i de olika förfarandena med den skillnaden att om parlamentet tillkännager att det tänker avvisa förslaget (a), eller om parlamentet föreslår ändringar i den gemensamma ståndpunkten (b), kan en förlikningskommitté tillsättas på rådets initiativ. Om EP inte fattar något beslut inom tre månader eller om EP antar den gemensamma ståndpunkten ser proceduren ut som i samarbetsförfarandet, dvs. förslaget sänds till rådet som slutgiltigt antar rättsakten i enlighet med den gemensamma ståndpunkten.

[54] Droege & Lysén, s. 70-71.
[55] På engelska: "The co-decision procedure". Hartley använder dock uttrycket "The Joint Legislative Procedure".
[56] Droege & Lysén, s. 71.

a. Om EP tillkännager att det tänker avvisa rådets gemensamma ståndpunkt
När förlikningskommittén, bestående av lika många parlamentsmedlemmar som rådsmedlemmar,[57] sammankallats och parlamentet, trots kommitténs överläggningar, därefter bekräftat sitt avvisande av rådets gemensamma ståndpunkt (förslaget till rättsakt) leder detta till att rättsakten inte antas.[58]

b. Om EP föreslår ändringar i rådets gemensamma ståndpunkt
Om parlamentet ändrar rådets gemensamma ståndpunkt sänds det ändrade förslaget till rådet och till kommissionen. Kommissionen kan antingen avstyrka eller tillstyrka parlamentets ändringsförslag.

Vid ett avstyrkande har sedan rådet att välja mellan att enhälligt anta förslaget som det lyder efter parlamentets ändringar, eller inte anta detsamma inom tre (/fyra månader). Det första alternativet leder till att rättsakten antas. Det andra alternativet leder till att rådets ordförande ånyo sammankallar förlikningskommittén.

Vid ett tillstyrkande har rådet att välja mellan att anta det av EP ändrade förslaget med kvalificerad majoritet eller att inte anta detsamma inom tre (/eller fyra) månader. Det första alternativet leder till att rättsakten antas. Det andra alternativet leder till att rådets ordförande ånyo sammankallar förlikningskommittén.

Förlikningskommittén sammankallas alltså om rådet inte antar den av EP ändrade rättsakten inom tre (/fyra månader). Kommittén arbetar med att ta fram ett gemensamt utkast till rättsakt och kan då antingen godkänna eller inte godkänna utkastet inom sex (/åtta) veckor. I det tidigare fallet översänds det gemensamma utkastet till rådet och EP och antingen godkänner båda institutionerna utkastet vilket innebär att rättsakten antas. I det senare fallet, dvs. om förlikningskommittén inte godkänner det gemensamma utkastet inom sex (/åtta) veckor, kan rådet antingen välja att inte bekräfta den gemensamma ståndpunkten inom sex (/åtta) veckor, vilket leder till att rättsakten inte antas, eller bekräfta den tidigare gemensamma ståndpunkten (vilket ska ske med kvalifi-

[57] Kommissionen deltar också i arbetet, 189b p. 4.
[58] Hartley, s. 44.

cerad majoritet) och då kan EP antingen avvisa texten vilket innebär att rättsakten inte antas, eller om EP inte avvisar texten inom sex (åtta) veckor så antas rättsakten.

# 3 Hur lobbyingverksamheten regleras

Detta kapitel kommer att behandla hur lobbyingverksamheten gentemot EU-institutionerna regleras på gemenskapsnivå. Jag kommer i detta sammanhang även att behandla lobbyingbranschens egna regler, en jämförelse mellan dessa och institutionernas regler kommer också att genomföras. Som bakgrund och för jämförelse kommer jag även att granska huruvida nationella lobbyingregler finns, och om så är fallet, hur omfattande dessa är. USA:s och EU:s medlemsstaters reglering kommer att granskas, bland de senare kommer tyngdpunkten att ligga på Sverige. Att USA och Sverige kommer att granskas mer ingående än andra länder beror främst på att USA är den moderna lobbyingens hemland och att Sverige är författarens.

Med reglering avses ofta registrering, men även etiska regler och regler för hur en lobbyist ska uppträda ryms inom begreppet. Det är inte alltid självklart att de etiska reglerna följs och det är delvis därför som frågan om en reglering har aktualiserats. Under avsnittet den rättspolitiska diskussionen behandlar jag om och i så fall varför en reglering är nödvändig. Innan jag går in på huvudtemat för detta kapitel är det lämpligt att, som bakgrund till huvudtemat, presentera hur lobbying regleras nationellt i USA och i EU:s medlemsstater.

## 3.1 Nationell reglering av lobbying

### *3.1.1 Reglering av lobbying i USA*

I lobbyingens hemstad Washington insåg kongressledamöterna och senatorerna tidigt att lobbyingverksamheten borde regleras, framförallt pga de stora summor pengar som mindre nogräknade politiker tog emot för att rösta eller lägga fram förslag efter uppdragsgivarens önskemål. Mutsystemet var en lobbyingens barnsjukdom i 1800-talets USA och det dröjde inte länge förrän politikerna kom till insikt om att lobbyisterna kunde utnyttjas på ett annat sätt. Genom att lyssna på företrädare för specifika intressen kunde politikerna få god hjälp i sitt arbete, framförallt med olika

typer av information och expertkunskaper. Lobbyisterna har i dagens USA kommit att få en central betydelse i kongressens lagstiftningsarbete.[59]

I det tidiga 1900-talets USA försökte motståndare till lobbyingverksamheten få till stånd en reglering av densamma. Det ansågs dock problematiskt att stifta lagar som reglerade lobbying, anledningen till detta var att de eventuellt kunde (om felaktigt utformade) strida mot konstitutionen. Bl.a. föreskriver första tillägget att kongressen inte får stifta lagar som medför en inskränkning av medborgarnas rätt att kräva att missförhållanden i samhället avhjälps. Detta stadgande har flera gånger resulterat i att förslag om reglering av lobbyingverksamheten inte gått igenom. Dessutom har stadgandet tidigare också använts av domstolar som slagit fast att en reglering av lobbying är en begränsning av folkets rätt att verka politiskt, i syfte att försöka få vissa beslut till stånd.[60]

Det dröjde till 1935-36 innan den första lagstiftningen direkt gällande lobbyingverksamhet utformades och trädde i kraft. Denna reglering gällde endast lobbying inom vissa områden (folkförsörjning och sjöfart) och innebar att lobbyisterna som verkade inom dessa områden skulle registreras hos kongressen. Då denna lagstiftning inte stred mot konstitutionen beslutade kongressen att utvidga den till att gälla alla lobbyister oavsett inom vilket område de verkade. Tio år senare, 1946, antog kongressen en lag[61] som stadgade en allmän registrerings- och redovisningsskyldighet för lobbyister gentemot kongressen.[62]

Regleringen gäller än i dag och innebär att alla lobbyister (förutom enskilda personer gäller detta även företag och organisationer) som får ersättning för att påverka kongressens lagstiftningsarbete på något sätt, måste registrera sig hos kongressen[63].

[59] Stieg Nielsen, "Pengar öppnar dörrarna till politikerna", *Ny Dag*, nr. 27 1990.

[60] Lindström, s. 13.

[61] The 1946 Federal Regulation of Lobbying Act.

[62] Lindström, s. 13.

[63] Registreringen ska ske hos "Secretary of the Senate" och hos "Clerk of the House".

Registreringen ska innehålla uppgifter om uppdragstagarens och uppdragsgivarens namn och adress samt vilket belopp den förre erhållit, som ersättning för fullföljande av uppdraget, av den senare. De registrerade lobbyisterna ska vidare kvartalsvis lämna in rapporter angående sin verksamhet med uppgift om vilka intäkter och utgifter lobbyisten haft och hur dessa använts. Uppgift ska också lämnas angående vilka artiklar i vilka publikationer som lobbyisten, direkt eller indirekt, varit upphov till samt vilka lagförslag lobbyisten har i uppdrag att arbeta med och påverka[64]. Uppgifterna måste lämnas inom 45 dagar från det att uppdraget hade sin början.[65]

Regleringen i USA har varit föremål för mycket kritik och den skärptes i början av 1996.[66] Bl.a. preciserades definitionen av begreppet "lobbyist".[67] Vidare gjordes förändringar av hur mycket (i form av middagar, resor och gåvor) som en lobbyist får bjuda en politiker eller tjänsteman på, vid försök att uppnå sitt syfte. Denna förändring fick det politiska etablissemanget att tala om "the last Christmas".[68] Den reglering som i dag omfattar de ca 80 000 lobbyisterna i USA (varav drygt 15 000 i Washington)[69] ser ut att ha varit en förebild för den reglering som i dag existerar inom EU.[70] Innan denna ska behandlas kan det vara på sin plats att

[64] Dessa uppgifter publiceras fortlöpande i Congressional Record.
[65] Lindström, s. 13-14 och Ingrid Carlberg & Ewa Stenberg "Fritt spelrum för maskerade lobbyister", Dagens Nyheter, 1/4-1997.
[66] The Lobby Restrictions Act (of 1996).
[67] Ingrid Carlberg & Ewa Stenberg "Fritt spelrum för maskerade lobbyister", Dagens Nyheter, 1/4-1997.
[68] Janne Sundling, "Här föds svensk lobbying", *Resumé*, nr. 42, 1996.
[69] Stieg Nielsen, "Pengar öppnar dörrarna till politikerna", *Ny Dag*, nr. 27 1990 och Ingrid Carlberg & Ewa Stenberg "Fritt spelrum för maskerade lobbyister", *Dagens Nyheter*, 1/4-1997.
[70] Gällande antalet lobbyister figurerar det olika siffror på hur många de är och var de utövar sin verksamhet. I "EU och EG-rätten" av Allgårdh förekommer en uppgift om att det i Washington skulle finnas 50 000 advokater och konsulter som bedriver lobbyingarbete. En av orsakerna till att det är svårt att beräkna antalet lobbyister ligger i att det inte finns någon tillfredsställande definition. Den som ändå finns i lagen från 1946

granska hur de olika medlemsstaterna inom EU har valt att handskas nationellt med reglering av lobbying.

### *3.1.2 Försök till reglering av lobbying i Sverige*

I Sverige har lobbying inte förekommit, eller åtminstone inte kallats vid detta namn, förrän i början av 1970-talet. Den modell som tidigare präglat intressegrupperingarnas inflytande i den politiska beslutsprocessen var, som tidigare behandlats i kapitel 3, den korporativa. Mycket tyder dock på att lobbyingen kommer att öka inom Sverige, t.ex. fattade SAF ett beslut inför 1990-talet om att de i mindre utsträckning kommer att samarbeta med myndigheterna på det korporativa sättet och i stället bedriva lobbying i olika sakfrågor.[71] Även medlemskapet i EU kan förväntas bidraga till ökad lobbying inom Sverige, då detta sätt att påverka i allt högre grad upptäcks av inhemska aktörer i och med EU-lobbyingen.

1988 påstod SAF:s dåvarande ordförande, Olof Ljunggren, att det om tio år skulle finnas auktoriserade lobbyister i Sverige.[72] I dag, tio år senare, kan vi konstatera att han delvis hade rätt. Det finns auktoriserade lobbyister inom EU, men auktorisationen utfärdas av Europaparlamentet i form av en registrering av lobbyisterna som verkar gentemot Europaparlamentet. Bland dessa lobbyister finns även svenska organisationer, företag,

---

anses vara "such an opaque definition that it is virtually impossible to uphold and is therefore ignored", McLaughlin, Andrew & Greenwood, Justin, "The management of interest representation in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, nr. 1, 1995. Observera dock att uppgifter om antalet lobbyister får tas med en stor nypa salt och endast anses utgöra en fingervisning om storleksordningen.

[71] Kjell A Eliassen & Svein S Andersen, "EG - paradiset för lobbyister", *Sydsvenska Dagbladet* 1/9 1991.

[72] Ylva Landström, "Registrera lobbyisterna", *Från Riksdag och Departement*, 1988:16.

lobbyingföretag och lobbyister.[73] Vissa av dessa aktörer bedriver lobbying både gentemot EU-institutionerna och gentemot riksdagen och regeringen i Sverige, men lobbyingen inom Sverige är för närvarande oreglerad.

Under senare år har ett flertal motioner angående en reglering av lobbying i Sverige lagts fram, bl.a. av riksdagsledamöterna Bertil Persson (m) och Bengt Harding Olsson (fp).[74] Bertil Persson riktar i sin motion från den 18 september 1997 in sig på lobbyingen i USA och den lagstiftning som reglerar lobbyingen där. Bertil Persson skriver:

> Det är hög tid att även i Sverige skapa ett motsvarande ramverk för den omfattande professionella lobbyverksamheten i vår riksdag. Därigenom kommer ledamöterna att kunna ställa helt andra krav på den givna informationen och utbytet att ske i öppna former.[75]

I sitt betänkande angående motionen tar KU upp situationen i Sverige och Europaparlamentet men också hur det ser ut på det aktuella området i USA, Danmark, Storbritannien och Tyskland.[76] KU avstyrkte motionen med skälet att det just nu pågår en demokratiutredning[77] som enligt sina direktiv[78] bl.a. ska klargöra och definiera begreppet lobbying samt, efter att ha kartlagt och sammanfattat andra länders erfarenheter av lobbying, lämna förslag till åtgärder på området. Motionen avslogs efter debatt i riksdagen den 3 juni 1998.

Bertil Persson har tidigare skrivit en motion angående reglering av lobbying i Sverige.[79] I den skriver han bl.a.:

[73] Ewa Hedlund, "Hitta rätt i EU-labyrinten", *Veckans affärer*, nr. 33. 11/8 1997.
[74] De respektive riksdagsmotionerna 1997/98: K203 och 1994/95: K203.
[75] Bertil Persson, "Registrerande av lobbyister i riksdagen", motion till riksdagen, 1997/98:K203.
[76] Konstitutionsutskottets betänkande 1997/98 KU 27.
[77] Demokratiutredningen SB 1997:01
[78] Dir. 1997:101.
[79] Bertil Persson, "Registrering av lobbyister", motion till riksdagen, 1996/97:K302.

> [...] olika intressenters önskemål om att få det egna särintresset att framstå som en allmän nationell angelägenhet" växer i takt med samhällets krympande resurser. Detta är inte en negativ utveckling utan det ökar i stället informationsflödet till landets beslutsfattare. Det är emellertid nu dags att skapa ett normsystem för spelet mellan beslutsfattare och lobbyister.

Motionären avslutar med att skriva att regler för den svenska lobbyingverksamheten bör utredas. Motionen behandlades i KU den 23/4 1997 där den avstyrktes. Motionen uppmärksammades i Göteborgs-Posten tre månader efter att den avstyrkts[80]. I artikeln uttalar sig, förutom Bertil Persson, bl.a. Karin Pilsäter (fp). Hon är emot en registrering och framhåller de praktiska svårigheterna med ett sådant system. Vidare tar hon upp gränsdragningsproblematiken och därmed hur lobbying som verksamhet, och lobbyist som verksamhetens utövare, ska definieras. Karin Pilsäter är också av den åsikten att riksdagsledamöterna har för lite utredningsresurser till sitt förfogande och att detta är ett problem. Hon anser att lobbyisterna i sig själva inte utgör ett problem.[81] Dagens Nyheter har också uppmärksammat Bertil Perssons första motion gällande registrering av lobbyister. I artikeln, som kom ca tre veckor innan motionen avslogs, säger Bertil Persson:

> Jag vill gärna ha etiketten legitimerad lobbyist och ett Damoklessvärd som gör att börjar de ljuga är det slut. Då får man en klar och ren relation till lobbyister.[82]

Den 8 oktober 1998 lämnade Bertil Persson in sin tredje motion angående registrering av lobbyister. I motionen nämner han återigen förekomsten av en reglering av lobbying i USA samt den nyligen skärpta regleringen av lobbying gentemot Europaparla-

[80] Maria Sköld, "Lobbyism vardag för politiker: Moderaten Bertil Persson kräver registrering som i USA", *Göteborgs-Posten*, 21/7 1997.
[81] Maria Sköld, "Lobbyism vardag för politiker: Moderaten Bertil Persson kräver registrering som i USA", *Göteborgs-Posten*, 21/7 1997.
[82] Ingrid Carlberg & Ewa Stenberg "Fritt spelrum för maskerade lobbyister", *Dagens Nyheter*, 1/4-1997.

mentet. Vidare nämner han att en reglering av lobbying är att önska för att "[...] beivra desinformation om sådan skulle förekomma."[83] Han påtalar dock även att lobbyverksamheten utgör en viktig och värdefull källa till information.[84]

Bengt Harding Olsson berör i sin motion kommissionens pressmeddelande 93/C 63/02 och parlamentets förslag till obligatorisk registrering av lobbyister, vilket nu antagits av parlamentet och trätt i kraft. Vidare nämner han lobbyingbranschens egen code of conduct.[85] Motionen framhåller att ett "[...] sådant registreringssystem borde övervägas även i Sverige."[86]. Motionen behandlades i KU den 21/2 1996 och avstyrktes.

Ytterligare en motion bör nämnas i sammanhanget. I januari 1991 lämnade Hans Leghammar m.fl. (mp) in en motion[87] med ett förslag innebärande att regeringen skulle tillsätta en utredning med uppgift att utreda formerna för lobbying i Sverige. Motionen innehöll även ett förslag om att regeringsföreträdare skulle vara skyldiga att föra tjänsteanteckningar vid möten med lobbyister. Motionen behandlades i KU den 11/12 1991 där den avstyrktes.

Slutligen bör även en motion skriven av Elisa Abascal Reyes (mp) och Eva Goës (mp) nämnas.[88] Den behandlar statliga myndigheters förhållande till lobbyister. Motionärerna tar bl.a. upp förhållandet att Vägverket är medlem av Svenska vägföreningen, varav den senare är en lobbyingorganisation. Författarna anser att detta är fel och att en utredning ska tillsättas för att bringa klarhet i statliga myndigheters samarbete med näringslivsorganisationer

[83] Bertil Persson, "Registrering av lobbyister", motion till riksdagen, 1998/99:K207.

[84] Bertil Persson, "Registrering av lobbyister", motion till riksdagen, 1998/99:K207.

[85] Pressmeddelandet, parlamentets reglering och lobbyingbranschens egen reglering behandlas utförligt senare i detta kapitel.

[86] Bengt Harding Olsson, "Registreringssystem för lobbyister", motion till riksdagen, 1994/95:K203.

[87] Hans Leghammar m.fl., "Dokumentering av lobbying m.m.", motion till riksdagen, 1990/91:K230.

[88] Elisa Abascal Reyes och Eva Goës, "Statliga myndigheter och lobbyism", motion till riksdagen, 1994/95:K506.

och lobbyingorganisationer. Vidare vill författarna att statliga myndigheters aktiva deltagande (som exempel tar de upp Vägverkets medlemskap i Svenska vägföreningen) i lobbyingorganisationer icke ska tillåtas. Som sista punkt i hemställan tar författarna upp att det bör ges klara normer för de statliga myndigheternas befogenheter i lobbyingverksamheten och att det bör klargöras att statliga myndigheter icke bör syssla med lobbying. Motionen behandlades i KU den 8/11 1995 och utskottet anförde att det ansåg det värdefullt att en belysning av och överväganden om statliga myndigheters samverkan med näringslivs- och intresseorganisationer kom till stånd.[89] Senare har det dock visat sig att det påstådda medlemskapet inte var ett medlemskap. Vägverket hade endast observatörsstatus i Svenska vägföreningens styrelse.[90]

### *3.1.3 Förekomsten av nationell reglering av lobbying i EU:s medlemsstater*

I *Belgien* existerar ingen reglering av lobbying gentemot parlamentet. I *Danmark* är lobbyingen delvis reglerad. Lobbyisterna och de dokument de presenterar vid möten med Folketingets utskott registreras av dessa utskott. Denna registrering syftar dock inte till att kontrollera lobbyingen utan sägs vara en del i den normala statsförvaltningen. Däremot finns det vissa regler för hur lobbyister kan vinna företräde hos utskotten och hur de ska uppträda där. Bl.a. måste lobbyisten ha en naturlig anknytning till den organisation han företräder. Detta medför att rent professionell lobbying inte tillåts, däremot kan t.ex. en anlitad jurist få företräda företaget/organisationen/deputationen i juridiska frågor. Utskottet får vidare, efter att ha lyssnat till en kort framställning, ställa frågor till deputationen som i sin tur inte får ställa frågor till utskottet. Inga direkta förhandlingar får äga rum och alla de inblandade måste känna till dessa regler. Slutligen får ett dylikt ut-

[89] Konstitutionsutskottets betänkande 1995/96:KU05, "Statlig förvaltning".
[90] Samtal med Elisa Abascal Reyes i samband med Demokratiutredningens seminarium "Lekmannavälde i experternas tid" i Stockholm den 16/6-98.

skottsförhör inte ta mer än 10-15 minuter i anspråk. Om deputationen önskar presentera skriftligt material ska detta tillsändas Folketinget i god tid före mötet, i 60 kopior.[91]

I *Finland* existerar ingen reglering av lobbying gentemot parlamentet. I *Frankrike* existerar ingen reglering av lobbying gentemot senaten och nationalförsamlingen. Särskilda bestämmelser finns dock för vilka som får vistas i parlamentet och var. I *Grekland* är begreppet lobbying helt okänt för grekisk lag. Lobbyingverksamhet är således ej reglerad. På *Irland* existerar inte heller någon reglering av lobbying. I *Italien* är lobbyingverksamhet oreglerad, men, liksom i Sverige, har frågan uppmärksammats av parlamentsledamöter vilka har skrivit motioner angående frågan. Särskilt tillstånd kan utfärdas som tillåter intressegruppers företrädare att vistas i senaten. I *Luxemburg* existerar inte någon reglering av lobbying gentemot parlamentet. Däremot förekommer liksom i Danmark, ett liknande arrangemang gällande utskottsförhör med intressegrupper.[92]

I *Nederländerna* existerar ingen reglering av lobbying gentemot parlamentet men det finns särskilda bestämmelser angående vilka som får vistas i Parlamentets andra kammare. I *Portugal* finns inga regler gällande lobbying men det finns allmänna bestämmelser om intressegruppers tillträde till parlamentsbyggnaderna. I *Spanien* existerar ingen reglering av lobbyingverksamhet. I *Storbritannien*, i början av 1990-talet lade en kommitté, som utredde parlamentsledamöternas intressen, fram ett förslag innebärande att det skulle upprättas ett register över lobbyister samt ett regelverk (code of conduct) gällande lobbyingverksamhet gentemot parlamentet. Efter det att rapporten, innehållande förslaget, hade debatterats i underhuset så fattades inget beslut vilket innebär att det varken formellt förkastats eller antagits.[93]

[91] Europaparlamentets arbetsdokument PE 212.408. från 1995; "Rules governing lobbying in the national parliaments of the member states", utgivet av Directorate General for Research.
[92] Europaparlamentets arbetsdokument PE 212.408. från 1995.
[93] Europaparlamentets arbetsdokument PE 212.408. från 1995.

I *Tyskland* finns en reglering innebärande att de intressegrupperingar som vill göra sig hörda och/eller försvara sina intressen inför parlamentet eller dess utskott måste registrera sig för att få tillträde till parlamentsbyggnaderna. Registret ska bl.a. innehålla uppgifter om organisationens namn och säte, vilka de styrande i organisationen är, vilken organisationens intressesfär är, antalet medlemmar och namn på organisationens utsedda representanter. I *Österrike* finns inga regler rörande lobbying gentemot parlamentet.[94]

## 3.2 Reglering av lobbying inom EU

I denna del av kapitlet kommer jag att behandla reglering av lobbying gentemot EU:s institutioner. Framställningen kommer att koncentreras på hur Europaparlamentet och kommissionen behandlat frågan. Anledningen till denna koncentration är att det är dessa två institutioner som behandlat frågan om reglering av lobbying. Det har vare sig ministerrådet eller domstolen gjort. Jag kommer dock ändå ta upp dessa institutioner och försöka finna orsaker till varför man ej valt att följa de två förstnämnda institutionernas exempel.

EU:s "konstitution", dvs. de fyra grundfördragen som EU och EG vilar på[95], är uppbyggd på ett annat sätt än medlemsstaternas.

[94] Europaparlamentets arbetsdokument PE 212.408. från 1995; "Rules governing lobbying in the national parliaments of the member states", utgivet av Directorate General for Research.

[95] Dessa fyra fördrag är: Parisfördraget från den 18 april 1952 om upprättandet av Kol- och stålgemenskapen (EKSG-fördraget), de två Romfördragen från den 25 mars 1957 angående upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) (vid tidpunkten för undertecknandet benämndes dessa Europeiska ekonomiska gemenskapen respektive EEG-fördraget) och Europeiska atomenergigemenskapen (Euratomfördraget) samt slutligen Maastrichtfördraget från den 7 februari 1992 om upprättandet av den Europeiska unionen (EU-fördraget). Amsterdamfördraget, som ännu inte ratificerats av alla medlemsstater, kommer också att ingå i uppräkningen då det innebär vissa "konstitutionella" förändringar. I

Tre viktiga skillnader, som är av betydelse för lobbyingverksamheten, är (1) att parlamentets makt är starkt begränsad, (2) att ministerrådet, som är motsvarigheten till en beslutsfattande församling, inte har en formell initiativrätt att utarbeta egna förslag till lagstiftning och (3) att man inrättat en Kommission vars uppgift bl.a. är att utarbeta förslag till lagstiftning. Förklaringen till att EU:s "konstitution" innehåller dessa element är att det primärt inte är frågan om något statsbygge utan ett mellanstatligt samarbete, genom vilket medlemsstaterna, i och för sig, har lämnat ifrån sig delar av det beslutsfattande som normalt sker nationellt.

### *3.2.1 Reglering av lobbying gentemot ministerrådet*

Orsaker till att ministerrådet ej har behandlat frågan angående reglering av lobbying kan vara att utövarna av lobbying på gemenskapsnivå vet att det är större chans att vinna gehör för sina åsikter, vid utformandet av t.ex. ett lagförslag, hos kommissionen, och lägger därför mer av sina resurser i en tidigare del av beslutsproceduren. Som nämnts i kapitlet "Lagstiftningsproceduren" har kommissionens betydelse som lagstiftare ökat de senaste tio åren. Ytterligare en orsak kan vara att en stor del av lobbyingen gentemot rådet sker i rådsmedlemmens hemland och att det kan vara problematiskt att urskilja vad som är, och vad som inte är, nationell lobbying, eller motsvarande, när rådsmedlemmen är minister i sin nationella regering eller när han är medlem av EU:s ministerråd. Detta betyder inte på något sätt att det är ointressant att utöva lobbying gentemot ministerrådet. Tvärtom anses det vara av stor vikt eftersom rådet är den institution som slutligt kan anta nya regler men också blockera desamma.[96] Dessutom är det viktigt att i detta sammanhang erinra om att en rådsmedlem företräder sitt hemlands regering "[...] med befogenhet att fatta bindande beslut

dagsläget beräknas Amsterdamfördraget ha ratificerats av samtliga stater tidigast i maj 1999.

[96] Elizabeth de Bony, "Lobbying the EU: the search for ground rules", *European trends*, 3rd quarter 1994.

för denna medlemsstats regering."[97] vilket innebär att rådet inte alls är en lika EU-trogen institution som kommissionen. Lobbying gentemot en medlem av rådet sker antingen genom att kontakta rådsmedlemmen själv eller dennes departement i hemlandet eller rådsmedlemmens representanter i Bryssel. Till sin hjälp har rådet COREPER som förbereder ministerrådsmötena och samordnar informationsflödet mellan rådet och de nationella regeringsdepartementen.[98] Det är gentemot COREPER och dess underordnade arbetsgrupper som lobbying bedrivs på gemenskapsnivå. Lobbying gentemot denna kommitté och arbetsgrupperna är dock inte heller reglerad.

### *3.2.2 Reglering av lobbying gentemot Domstolen*

Domstolen deltar inte i lagstiftningsprocessen och saknar därmed möjlighet att påverka denna under den tid det normalt sett är möjligt för lobbyingorganisationer att påverka. Det har visat sig att domstolen blir intressant för lobbyingorganisationen först när rättsakten är antagen/beslutet fattat, under förutsättning att frågan som ska avgöras av domstolen är av betydelse för Gemenskapens fortsatta agerande eller av betydelse för verkningarna av gemenskaphetsrätten.[99] Lobbying gentemot domstolen i andra avgöranden är mer sällsynt. För att lobbying ska utövas mot domstolen krävs det alltså att domen har stort principiellt och/eller ekonomiskt värde. Viktigt att påminna om i detta sammanhang är att domstolen ska agera opartiskt och att domarna har avlagt ed som innebär att de ska utöva sitt ämbete opartiskt och samvetsgrant.[100] Att lyssna till en parts påtryckningar utanför rättssalen skulle därför te sig något oegentligt.

Gemensamt för domstolen och rådet är att det i dag inte finns några utarbetade regler för hur lobbying ska ske. Följdaktligen är det branschens egna regler som gäller. Parlamentet har utarbetat

[97] Art. 146, Romf.
[98] Höög, s. 28.
[99] Bern, s. 74.
[100] Art. 2, Domstolens stadga.

egna regler och kommissionen har också behandlat frågan. Det är dessa två institutioner som framställningen kommer att handla om nu.

### *3.2.3 Reglering av lobbying gentemot Europaparlamentet*

I och med parlamentets ökande inflytande över beslutsprocessen ökade lobbyingverksamheten gentemot parlamentet.[101] Parlamentsledamöterna befann sig i en ovan situation och eftersom det inte fanns några regler om hur de skulle förhålla sig till denna handlade vissa ledamöter på ett sätt som irriterade vissa kolleger. Bl.a. lades det fram förslag till parlamentet av parlamentsledamöter där beslutsunderlaget fortfarande bar multinationella företags logotyper. En parlamentsledamot sades vara avlönad av tobaksindustrin, det förekom att företag gav parlamentsledamöter gåvor till tack för att de röstat till företagets favör i vissa frågor. Det kan sägas att det rådde ett mindre kaos till följd av den nyuppkomna oreglerade situationen.[102]

Frågan om reglering kom upp redan 1989 i form av en fråga, ställd av holländaren Alman Metten till följd av ett flertal missförhållanden. Några konkreta försök att komma till rätta med missförhållandena gjordes dock inte förrän i maj 1991 då "Utskottet för arbetsordningen, valprövning och ledamöternas immunitet" (CRP)[103] gav belgaren Marc Galle uppdraget att utarbeta ett förslag angående upprättande av en "code of conduct" och ett register över vid parlamentet ackrediterade lobbyister.[104] Galle presenterade sin rapport i oktober 1992 och den innehöll bl.a. följande fyra förslag:

[101] Se kapitel 4, Lagstiftningsproceduren.
[102] Greenwood, s. 81.
[103] Committee on the Rules of Procedure and the Verification of Credentials and Immunities. I sammanhang där svenska språket används förkortas normalt utskottets namn till "C18".
[104] Greenwood, s. 81-82. (PE 200.405 fin, 1992, s. 1)

> [...] a code of conduct with minimalist standards aimed at preventing abuse (such as prohibiting selling on documents, and use of institutional premises); the establishment of 'no-go' areas in the Parliament's buildings including Members offices and library facilities; examination of the role of lobbying with intergroups; and, taking an idea from the United States, the registration of lobbyists on an annual basis, spelling out the rights and obligations of those on the register, and specifying penalties for failure to comply.[105]

Det enda av dessa förslag som mötte någon större kritik, förutom den allmänna kritiken om att en reglering skulle minska medborgarnas möjlighet till kontakt med parlamentet, var förslaget om upprättandet av ett register. Galles förslag om att Europaparlamentets byrå skulle ha hand om registret mötte kritik i den delen att denna byrå dels skulle besluta om ansökningar om publicering i registret, dels besluta under vilka förutsättningar en registrerad lobbyist kunde strykas ur detsamma.[106]

Förutom de nämnda fyra förslagen innehöll rapporten ett förslag om att parlamentarikerna årligen skulle uppge sina, och sina assistenters, ekonomiska intressen i ett separat register.[107] Syftet med förslagen i rapporten var dock inte att reglera intressegruppernas försök att påverka utan snarare att komma till rätta med de rådande missförhållandena.[108] Ett av dessa, som Gallekommittén uppmärksammade i sin rapport, var ojämlikheten mellan de kommersiella och de övriga intressegruppernas tillgänglighet till parlamentet.[109] Genom att upprätta vissa allmängiltiga "spelregler" (de ovan nämnda) skulle alltså öppenheten[110] och tillgängligheten främjas, inte bara för de kommersiella grupperna utan kanske framförallt för de övriga.

[105] Greenwood, s. 82.
[106] McLaughlin & Greenwood, s. 145.
[107] Greenwood, s. 82
[108] McLaughlin & Greenwood, s. 144.
[109] McLaughlin & Greenwood, s. 144.
[110] Öppenhet är min översättning av engelskans "transparency".

Tidigare har jag tagit upp svårigheten i att finna en bra definition av vad en lobbyist är.[111] Galles definition lyder:

> anybody who acts on the instructions of a third party and sets out to defend the interests of that third party to the EP and other Community institutions[112]

Det var just svårigheterna med att finna en heltäckande definition av begreppet "lobbyist" som var det huvudsakliga skälet till att Gallekommitténs förslag aldrig lades fram för omröstning i parlamentet.[113] Ytterligare skäl för detta var motstånd från Kvestorskollegiet[114], att kommissionen arbetade med samma fråga men ville att branschen själva skulle sätta upp regler samt det förestående valet till Europaparlamentet.[115]

Efter valet 1994 beslutade CRP, på uppdrag av parlamentets ordförande, att upprätta ett betänkande angående lobbying i Europaparlamentet. Parlamentsledamoten Glyn Ford utsågs i november 1994 till föredragande. Vis av erfarenheten Galle hade gjort gällande försöken att definiera begreppet "lobbyist" definierade inte Ford detta begrepp. Förutom att undvika att definitionsproblematiken ville Glyn Ford även hålla sitt förslag till reglering av lobbying gentemot parlamentet så okomplicerat som möjligt pga att han höll det för mer troligt att få igenom ett sådant förslag till reglering än ett mer komplext som skulle ge upphov till långa och svåra diskussioner i parlamentet. Dessutom ansåg han att när

[111] Se avsnittet 6.1.1, "Reglering av lobbying i USA".
[112] Greenwood, s. 83. (PE 200.405 fin, 1992, s. 4)
[113] Greenwood, s. 82.
[114] Kvestorskollegiet är den avdelning inom Europaparlamentet som ansvarar för administrativa och ekonomiska frågor, t.ex. utbetalning av ledamöternas löner. Riktlinjerna för kvestorskollegiets arbetsuppgifter fastställs av parlamentets ordförandes presidium. Närmast är kvestorskollegiet att likna vid riksdagens förvaltningskontor men med något färre uppgifter.
[115] Greenwood, s. 82.

väl en reglering införts skulle det vara relativt enkelt att senare ändra den till att bli mer detaljerad.[116]

Dessvärre skulle det visa sig vara mer komplicerat att behandla frågan än vad Ford hoppats på. Det berodde på att det samtidigt var en annan rapport under beredning som behandlade ett närliggande problem. Den sk Nordmannrapporten skulle behandla parlamentsledamöternas olika ekonomiska intressen. När man i CRP diskuterade Fords utredning av en eventuell reglering av lobbying, ställdes det, inom kommittén, krav på att även parlamentsledamöternas ekonomiska intressen i samband med lobbying skulle utredas, och framförallt om det var möjligt att reglera hur en parlamentsledamot skulle förhålla sig till påverkansförsök.[117] Ford fick alltså uppdrag att utreda även denna sida av lobbyingproblematiken och detta ledde till att han tvingades att fördjupa sig i olika detaljer. T.ex. frågan angående gåvors storlek och om de skulle registreras och i så fall till vilket värde de skulle tas upp.[118] Beträffande denna fråga kan nämnas att det i båda rapporterna stipulerades att om en gåva översteg ett värde motsvarande 1000 ECU så skulle parlamentsledamoten och lobbyisten var för sig registrera gåvan, så att det senare skulle kunna kontrolleras att de uppgett att en gåva verkligen överlämnats och att de tagit upp den till samma värde.[119] Genom detta system kan eventuella samband mellan gåvor och ledamotens röstbeteende i vissa frågor spåras.

Eftersom Ford- och Nordmannrapporterna kom att ses som ett paket röstades det om dem samtidigt i parlamentet. Omröstningen skedde i januari 1996, efter en intensiv debatt, och utfallet blev att de båda rapporterna avvisades och sändes tillbaka till CRP för omarbetning. Anledningen till detta resultat var att det rådde stor oenighet bland parlamentsledamöterna gällande frågorna angående gåvor och parlamentarikernas tillgångar. Medlemmar i EPP valde därför att blockera beslutet.[120] De Gröna riktade skarp kritik mot

[116] Greenwood, s. 93.
[117] Greenwood, s. 94.
[118] Greenwood, s. 95.
[119] Greenwood, s. 95.
[120] Greenwood, s. 95.

förslaget att det endast var gåvor motsvarande ett värde av 1 000 ECU som skulle registreras. Magda Aelvoet sa att förslaget kunde uppfattas som en begäran av gåvor till ett värde motsvarande 999 ECU. Heidi Hautala gick ännu längre och sa att förslaget innebar ett reellt accepterande av tagande av mutor. Det var De Grönas motion om att skicka tillbaka betänkandena till CRP för omarbetning som antogs.[121]

Nordmann och Ford gav inte upp utan fortsatte att utarbeta sina förslag och dåvarande parlamentsordföranden Klaus Hänsch uppmanade partigruppsordförandena att sätta samman en arbetsgrupp som skulle komma med nya idéer. Hänsch gav även den 19 mars 1996 CRP uppdraget att i detalj studera alla frågor rörande lobbygrupper samt ordningsregler för lobbyister.[122] I juni 1996 rådde det fortfarande meningsskiljaktigheter inom parlamentet angående Nordmanns och Fords förslag. Från konservativt håll riktades det kritik mot förslaget att det skulle vara nödvändigt att uppge vilka tillgångar en parlamentariker innehade samt vilka gåvor som mottogs av lobbyister och från vänster riktades kritik mot att förslagen inte var nog långtgående De båda rapporterna antogs av CRP i juni och den 17 juli 1996 skedde omröstningen i parlamentet och de reviderade rapporterna godkändes, vilket bl.a. innebar att en reglering av lobbying infördes.[123]

Fords förslag, som godkändes, innebar att ett system infördes där alla personer som så önskade skulle få tillträde till parlamentet under vissa förutsättningar. I Europaparlamentets arbetsordning, kapitel 1, art. 9.2 anges det att:

> Kvestorerna skall ansvara för utfärdandet av personliga passerkort med en giltighet på högst ett år till personer som regelbundet vill ha tillträde till parlamentets lokaler för att förse ledamöter med information inom ramen för deras parlamentariska mandat i eget eller tredje parts intresse. I utbyte skall dessa personer:

[121] Greenfacts, January 1996.
[122] PE 219.668/slutlig, s. 3.
[123] Greenwood, s. 95-96.

– respektera de ordningsregler som anges i bilagan till arbetsordningen,
– skriva in sig i ett register som förs av kvestorerna.

Detta register skall på begäran finnas tillgängligt för allmänheten på alla parlamentets arbetsplatser och, i den form som kvestorerna fastställer, på informationskontoren i medlemsstaterna.

En precisering av genomförandebestämmelserna till denna punkt publiceras som bilaga till arbetsordningen.

I bilagan[124] (som det talas om i sista stycket) tas i artikel 1 regler angående passerkorten upp. Korten ska innehålla uppgifter om innehavarens namn, dennes fotografi och vem som är innehavarens uppdragsgivare. Korten ska alltid bäras synligt inom parlamentets lokaler och om så inte sker kan kortet dras in och ska endast förnyas om innehavaren uppfyller kraven i artikel 9.2 i arbetsordningen. Vidare ger inte korten rätt att närvara vid parlamentets eller dess organs sammanträden som inte förklarats öppna för allmänheten. Artikel 2 i bilagan innehåller bestämmelser om parlamentsledamöternas assistenter.

Vid CRP:s utskottssammanträde den 10 september 1996 beslutade utskottet att utarbeta ett betänkande med anledning av de nya reglerna. En månad senare utsågs återigen Glyn Ford till föredragande. Tanken var bl.a. att han skulle studera hur man kunde gå vidare med regleringen av lobbying gentemot parlamentet. Fords betänkande behandlades vid ett antal utskottssammanträden med CRP för att slutligen antas av utskottet den 18 mars 1997. Betänkandet ingavs till parlamentet tre dagar senare.[125]

Fords rapport innehöll förslag till fördjupade regler angående lobbyisters förehavanden i parlamentet. Betänkandet antogs av Europaparlamentet den 13 maj 1997. Detta ledde till att det fördes in en ny artikel (3) i bilaga IX till parlamentets arbetsordning. I

[124] Bilaga IX till Europaparlamentets arbetsordning, "Genomförandebestämmelser till artikel 9.2 – Lobbygrupper vid Europaparlamentet.".
[125] PE 219.668/slutlig, s. 3.

bilagan stipuleras det att personerna som regelbundet vill ha tillträde till parlamentets lokaler för att förse ledamöter med information, dvs. de personer som nämns i artikel 9.2 i arbetsordningen, ska rätta sig efter bestämmelserna i artikel 9 och bilaga IX i arbetsordningen[126]. Vidare ska de "[...] uppge vems eller vilkas intressen de företräder till Europaparlamentets ledamöter, deras personal eller tjänstemän vid parlamentet."[127]. De ska inte försöka få tag på information på ett oärligt sätt[128] eller sprida dokument som erhållits från parlamentet till tredje part i vinstsyfte.[129] I sina förbindelser med utomstående parter får de inte uppge att de har någon formell anknytning till parlamentet.[130] De ska rätta sig efter bestämmelserna i bilaga I, artikel 2, andra stycket[131] där det stipuleras att ledamöterna personligen ska lämna detaljerade uppgifter om yrkesmässig verksamhet och alla övriga uppdrag som de får ersättning för samt lämna upplysningar om finansiellt stöd, stöd i form av personal eller utrustning som erhålls utöver de resurser som tillhandahålls av parlamentet och som erbjuds ledamoten inom ramen för dennes politiska aktivitet av en tredje part. Givarens identitet ska anges. Dessutom ska dessa upplysningar vara offentliga.

Vidare ska personerna själva förvissa sig om att all hjälp de erbjuds inom ramen för bestämmelserna antecknas i registret.[132] Vid anställandet av före detta tjänstemän vid institutionerna ska personerna som önskar förse ledamöterna med information, rätta sig efter bestämmelserna i tjänsteföreskrifterna.[133] De ska, för att undvika eventuella intressekonflikter, på förhand inhämta berörda ledamöters tillstånd gällande kontraktsmässiga förbindelser med, eller anställning av, en ledamotsassistent samt förvissa sig om att

[126] Bilaga IX, art. 3a.
[127] Bilaga IX, art. 3b.
[128] Bilaga IX, art. 3c.
[129] Bilaga IX, art. 3e.
[130] Bilaga IX, art. 3d.
[131] Bilaga IX, art. 3f.
[132] Bilaga IX, art. 3g.
[133] Bilaga IX, art. 3h.

detta förhållande antecknas i registret.[134] Dessutom ska de rätta sig efter alla bestämmelser som parlamentet fastställer om före detta ledamöters rättigheter och skyldigheter.[135] För att deras passerkort ska förnyas måste de registrerade personerna varje år lämna in en rapport innehållande en beskrivning av vad de gjort under året för att påverka beslutsfattandet i parlamentet.[136] Om en registrerad person bryter mot ordningsreglerna kan det innebära att passerkortet dras in för denne samt eventuellt för den firma personen representerar.[137]

Passerkortet underlättar arbetet för lobbyister som måste besöka parlamentets byggnader, eller åtminstone vissa delar av dessa, ofta. Dessutom har innehavarna av passerkorten tillgång till en speciell informationsdisk där de kan få ut olika dokument. Den som önskar få ett passerkort måste betala en administrationsavgift.[138]

Glyn Ford var själv nöjd med förslaget till reglering av lobbying gentemot Europaparlamentet och uttalade, efter att CRP godkänt förslaget i mars 1997, dvs. redan innan parlamentet antagit betänkandet:

> What we have done is to go from an essentially unregulated situation to one which is as strong, if not stronger, as those applied in national parliaments such as the UK's House of Commons.[139]

Slutligen kan tilläggas att i samband med omröstningen den 13 maj 1997 lade GUE/NGL-gruppen[140] fram ett ändringsförslag med innebörden att lobbyisterna skulle tvingas att anmäla alla gåvor och förmåner som de ger till ledamöterna eller deras assistenter. Förslaget tar även sikte på de gåvor och förmåner som understiger ett

[134] Bilaga IX, art. 3j.
[135] Bilaga IX, art. 3i.
[136] Bilaga IX, art. 3k.
[137] Bilaga IX, art. 3, st. 2.
[138] Greenwood, s. 93.
[139] Watson, Rory, "New code to set rules for activities of lobbyists", *European Voice*, 26/3-2/4- 1997.
[140] Confederal Group of the United European left/Nordic green left, (Gruppen den europeiska enade vänstern/Nordisk Grön Vänster).

värde motsvarande 1 000 ECU och det gäller vare sig de är kontanta eller in natura. Detta förslag godkändes dock inte.[141]

### *3.2.4 Reglering av lobbying gentemot kommissionen*

Kommissionen följde med nyfikenhet debatten runt Galles förslag att reglera lobbying gentemot Europaparlamentet. Kommissionens sekretariat såg med skepsis på en reglering av lobbying gentemot kommissionen, då en sådan skulle kunna hindra det fria informationsflöde som kommissionen är beroende av. Framförallt var kommissionen emot idén med speciella passerkort för att komma in i de offentliga byggnaderna. Motiveringen till detta var att det skulle kunna gynna vissa intressen på bekostnad av andra.[142]

Det går inte att diskutera reglering av lobbying gentemot kommissionen utan att diskutera begreppet "transparency" som i detta sammanhang närmast är att översätta med "öppenhet". Problemet att reglera lobbying utan att minska öppenheten har sysselsatt kommissionen under en längre tid. År 1992 publicerades den s.k. Sutherlandrapporten. Avsikten med denna rapport, författad av kommissionären Peter Sutherland, var främst att behandla frågan om den interna marknaden efter 1992. Sutherland tog även upp frågan om kommissionens procedurer rörande konsultationer, dvs. kommissionens förhållande till utomstående grupper vid utarbetandet av förslag till lagstiftning. Sutherland beskrev att han funnit:

> [...]intermittent flows of useful information, inadequate prior consultation and the absence of information at each state of the Community's legislative process.

Ett flertal organisationer hade klagat över att det ofta var svårt att förstå de olika målsättningar kommissionen utarbetade p.g.a. att de var oklara. Sutherland menade att detta kunde undergräva förtroendet för kommissionen och att förståelsen för nödvändigheten

[141] EP-veckan Maj I, 20/5 1997, (PE 254.289), s. 15.
[142] Greenwood, s. 83-84.

av gemenskapslagstiftning helt kunde gå förlorad. Därför föreslog han:

> Wide and effective consultation on Commission proposals is essential. The Commission needs to introduce a better procedure for making people aware, at the earliest possible state, of its intention to propose legislation.[143]

Inom kommissionen fattades beslutet att göra något åt situationen och i december 1992 offentliggjordes två stycken meddelanden angående lobbying och öppenhet vilka publicerades i Official Journal den 5 mars 1993. Det första hade titeln "An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups"[144] och det andra hade titeln "Increased transparency in the work of the Commission"[145]. I det sistnämnda behandlades frågan om hur öppenheten skulle kunna främjas och syftet var att initiera en diskussion angående detta. Ett antal punkter presenterades vilka utgjorde förslag till åtgärder. Bl.a. skulle kommissionens dokument med större skyndsamhet göras tillgängliga för allmänheten, dvs. alla dokument som inte skulle hemligstämplas.

Av större intresse för denna framställning är det förstnämnda meddelandet. Redan i introduktionen till "An open and structured dialogue between the Commission and special interest groups" klargörs kommissionens syn på dess förhållande till intresseorganisationer:

> The Commission has always been an institution open to outside input. The Commission believes this process to be fundamental to the development of its policies. This dialogue has proved valuable to both the Commission and interested outside parties. Commission officials acknowledge the need for such outside input and welcome it.[146]

[143] Sutherlandrapporten, s. 30.
[144] OJ, 93/C 63/02.
[145] OJ, 93/C 63/03.
[146] OJ, C63, 1993, s. 2.

Vidare talas det om behovet att klart definiera Gemenskapens relationer med intressegrupper och att det därför borde förberedas någon sorts code of conduct, men det påpekas att en sådan inte på något sätt skulle tillåtas hindra dialogen mellan institutionerna och intresseorganisationerna.[147] Kommissionen uppmanar, i meddelandet, branschen att frivilligt upprätta en egen code of conduct utan inblandning av institutionerna samt menar att det finns ett antal basregler angående hur lobbyingorganisationer bör agera i sina kontakter med kommissionen.[148] Till meddelandet finns två bilagor bifogade. I Annex II, "Minimum requirements for a code of conduct between the Commission and special interest groups", återfinns de principer som kommissionen anser bör ligga till grund för en code of conduct. Dessa principer kom att väl återspeglas i den code of conduct som upprättades av branschen ett par år senare.[149]

I juli 1993 sammankallades, på initiativ av kommissionen, 200 av lobbyingbranschens företrädare för att diskutera upprättandet av en code of conduct, men inga resultat nåddes och kommissionen utfärdade ett antal varningar med innebörden att om lobbyingbranschen inte kunde reglera sig själv så fanns det risk för att kommissionen skulle fatta beslut om en reglering som kunde bli mer långtgående och mer detaljerad än vad som varit fallet om branschen skapat en egen code of conduct.[150] Under denna tid var det en grupp på, till slut, 25 lobbyingfirmor i Bryssel som informellt diskuterat upprättandet av en code of conduct i enlighet med de principer som kommissionen lagt fast. I september 1994 hade denna grupp tagit fram en code of conduct som alla inblandade parter kunde enas om. Den lyder:

> This code of conduct applies to public affairs practionners dealing with EU institutions. As public affairs practionners providing essential democratic representation to the EU institutions, the signatories to this code (as annexed) are all committed to abide by

[147] OJ, C63, 1993, s. 2.
[148] OJ, C63, 1993, s. 4.
[149] Greenwood, s. 84.
[150] Greenwood, s. 85.

it, acting in an honest, responsible and courteous manner at all times.

In their dealings with the EU institutions public affairs practionners shall:
(a) Identify themselves by name and by company;
(b) declare the interest represented;
(c) neither intentionally misrepresent their status nor the nature of inquires to officials of the EU institutions nor create any false impression in relation thereto;
(d) neither directly nor indirectly misrepresent links with EU institutions;
(e) honour confidential information given to them;
(f) not disseminate false or misleading information knowingly or recklessly and shall exercise proper care to avoid doing so inadvertently;
(g) not sell for profit to third parties copies of documents obtained from EU institutions;
(h) not obtain information from EU institutions by dishonest means;
(i) avoid professional conflicts of interest;
(j) neither directly nor indirectly offer to give any financial inducement to any EU official;
(k) neither propose nor undertake any action which would constitute an improper influence upon them;
(l) only employ EU personnel subject to the rules and confidentiality requirements of the EU institutions.

En stor fördel med denna reglering av lobbying är att den undviker definitionsproblematiken rörande begreppet lobbyist. Dessutom är den skriven så att den gäller för alla EU-institutioner, inte bara för kommissionen. Detta ledde till att Kvestorskollegiet i parlamentet tog den till sig och började tillämpa den beträffande lobbyismen gentemot parlamentet.[151]

Det verkar som om det i kommissionen finns en inneboende ovilja mot att reglera lobbyingverksamheten och det talas i

[151] Greenwood, s. 86.

meddelandet från 1992 om att en katalog för icke-vinstdrivande lobbyingorganisationer ska ställas i ordning samt att det är upp till lobbyingbranschen att bestämma reglerna för vilka som ska ingå i katalogen. Uppgifterna som skulle publiceras är organisationens namn, adress, telefon- och faxnummer, datum för organisationens grundande och dess juridiska status och struktur. Dessutom skulle namnen på medlemmarna och de ledande personerna stå med och vilka organisationens primära mål är. Gällande vinstdrivande organisationer får branschen själv bestämma vilka som ska stå med, men kommissionen kommer att hålla ett vakande öga över vilka som förs in i katalogen.[152] Det var tänkt att katalogen skulle fungera som en utökad telefonkatalog, vilket också är fallet i dag.

Slutligen bör nämnas tre skäl, förutom det tidigare nämnda, till att kommissionen valt att förespråka en modell där lobbyingbranschen reglerar sig själv. Kommissionen anser, för det första, att det inte finns några skäl för en respektabel lobbyingorganisation/lobbyist att inte skriva på en frivillig code of conduct, för det andra finns alltid hotet om att kommissionen själv kan lagstifta angående regler gällande lobbying, vilket borde motivera lobbyingbranschen att förekomma sådan lagstiftning genom att sätta upp egna rimliga regler och därmed behålla större kontroll över sin situation. För det tredje, om branschen visar att den klarar av en självreglering vinner den förtroende och visar dessutom att den är professionell och därmed kan den få medverka i fler sammanhang.[153]

[152] OJ, C63, 1993, s.3-4.
[153] McLaughlin & Greenwood, s. 148.

## 4 Rättspolitisk diskussion

För att kunna diskutera huruvida en reglering av lobbying är nödvändig eller ej gäller det att först slå fast vilken typ av lobbying vi granskar. Lobbying kan gå till på många olika sätt och det amerikanska sättet att jobba på skiljer sig från det inom EU (gentemot EU:s institutioner) som i sin tur skiljer sig i från de olika sätten i medlemsstaterna. Arbetsmetoderna i USA beskrivs som mer aggressiva och direkta än de metoder som används inom EU och i Sverige. Vidare är det i USA och inom EU inte ovanligt att företag eller organisationer som vill påverka anlitar speciella lobbyister, som inte sällan är jurister, för att dessa med sina kunskaper mot ersättning direkt ska driva företagets/organisationens frågor. I Sverige är denna form av sk kontraktslobbying i det närmaste obefintlig.

Det svenska systemet anses vara betydligt mer öppet än EU:s. Tillgängligheten av information behöver dock inte skilja sig mycket åt. Inom EU är det inte helt ovanligt att tjänstemän "läcker information" till lobbyister vilka i sin tur förser tjänstemännen med beslutsunderlag, ofta olika tekniska rapporter, utarbetade av specialister. En av förklaringarna till detta är att EU:s, och främst då kommissionens, administrativa enheter är underdimensionerade. Problemet är dock att rapporterna inte alltid är fullständigt objektiva, eller rättare sagt, tjänstemännen vid t.ex. kommissionen kan inte vara säkra på att så är fallet. Utifrån dessa fakta förefaller det vara rimligt att registrera lobbyisterna så att tjänstemännen vet vilka som är seriösa. Å andra sidan kan en registrering fungera som en exklusiv legitimation, en sorts körkort, vilket innebär att de som är registrerade alltid har tillträde till beslutsfattarna. Detta kan innebära att den demokratiska rättigheten att försöka påverka politiker urholkas, i och med att kravet på att vara registrerad kan verka hämmande på människor som önskar försöka påverka men inte är registrerade. Motsvarande finns det risk för att politikerna endast lyssnar till de registrerade lobbyisterna.

Det gäller alltså att väga frågan om önskvärdheten av öppenhet i ett system kontra den reella nyttan av en reglering av lobbying. Frågan är om problemen är så stora att de måste regleras med risk

för minskad öppenhet, i dialogen mellan de politiska beslutsfattarna och befolkningen, som följd.

Den reglering som finns i dag inom EU syftar inte till att hindra lobbying, utan snarare att komma till rätta med de problem som funnits. Lobbying anses vanligen som ett normalt inslag i ett pluralistiskt system, och ofta även som ett fenomen vilket befrämjar demokratin. En reglering innebär inte ett förbud. De oegentligheter som ofta diskuteras i samband med lobbying, framförallt tagande av mutor, har inte med begreppet lobbying (som ett naturligt inslag i en demokrati) att göra. Gällande mutor är detta ett brott, vilket redan är reglerat. En fråga som bör diskuteras angående ett förbud av lobbying, är däremot lobbying riktad gentemot EU-domstolen. Här kan det tyckas vara aktuellt att förbjuda direkt lobbying gentemot domstolen, då det är av yttersta vikt att de rättsliga frågor som behandlas där avgörs i enlighet med gällande rätt av oavhängiga domare som inte låter sig påverkas av annat än det som normalt förekommer i en process. Då det är osäkert om lobbying gentemot domstolen existerar, medför en reglering av sådan lobbying ett problem, då en reglering implicerar dess existens.

Behövs en reglering av lobbying i Sverige? För närvarande svarar jag nekande på den frågan. Det beror dock inte på att behovet av en reglering skulle vara mindre här än inom EU, det beror på att lobbyingens omfattning, genomslagskraft och eventuella skadeverkningar i Sverige inte till fullo är undersökt. Ytterligare skäl till att en reglering inte är aktuell i dag är att det förefaller råda tämligen stor enighet bland politiker och lobbyister om att det inte behövs en reglering. Situationen kan naturligtvis förändras. Genom att vidare studera fenomenet håller man en god handlingsberedskap för att snabbt ta itu med problem som kan uppkomma vid ett förändrat läge.

## 5 Slutord

Kan vi i Sverige tillgodogöra oss de erfarenheter som gjorts av lobbying som sker inom en annan typ av system? Sveriges uppbyggnad skiljer sig, som tidigare nämnts, från EU:s. Jag tror ändå att det är av största vikt att studera hur andra stater och organisationer har gått till väga gällande reglering. Om det är så att man i framtiden kommer fram till att det behövs en reglering av lobbying i Sverige, kan man bl.a. dra erfarenheter av hur man rent lagtekniskt löst problemen. Jag hoppas att jag har bidragit i någon mån till debatten angående detta spörsmål, samt lyckats med att klargöra hur situationen ser ut i EU.

## Författarpresentation

Gustav Ahlsson läser juristprogrammet vid Uppsala universitet. För närvarande avslutar han sitt examensarbete i ämnet Europarätt. Examensarbetet behandlar juridiska aspekter på lobbying inom EU. Dessutom läser han masterkursen Euroculture vid universitetet i Udine i Italien.

## Referenser

Andersen, Sven S. & Eliassen, Kjell A., "EG – paradiset för lobbyister", *Sydsvenska Dagbladet*, 1/9 1991.

Andersen, Sven S. & Eliassen, Kjell A., "EU-Lobbying: The new research agenda", *European Journal of Political Research*, nr. 27 1995.

Andersen, Sven S. & Eliassen, Kjell A., "*EU-Lobbying – Towards a political segmentation in the European Union*", February 1997.

Andersson, Benita, "Dags att ta itu med lobbyisterna", *Svenska Dagbladet*, 19/1 1992.

Bergström, Carl Fredrik, "Den nya gemenskapsrätten: Expertkommittéer, Europabyråer och EG-domstolens inaktivism", *Juridisk Tidskrift*, nr. 5 1997.

Bern, Tomas, *Lobbying i EU*, Falun 1994.

Bojner, Anna, "EG-lobbying i Bryssel lämplig verksamhet för advokater", *Finanstidningen*, nr. 224, 20/11 1992.

Carlberg, Ingrid, "Gräddfil för nya lobbyister" *Dagens Nyheter*, 30/8 1998.

Carlberg, Ingrid & Stenberg, Ewa, "Fritt spelrum för maskerade lobbyister", *Dagens Nyheter*, 1/4 1997.

de Bony, Elizabeth, "Lobbying the EU: the search for ground rules", *European trends*, 3rd quarter 1994.

Dehousse, Renaud, "Regulation by networks in the European Community: the role of European agencies", *Journal of European Public Policy*, nr. 4:2 1997.

Droege, Michael & Lysén, Göran, *Introduktion till EG-rätten*, Uppsala 1997.

EP-veckan Maj I, 20/5 1997, (PE 254.289).

"EU-lobbying i ordnade former", *Kommunerna & EU*, nr. 6 1994.

Florén, Jonas, "Doldisarna som styr politiken", *Strategi*, nr 6 1997.

Gardner, James N. Effective Lobbying in the European Community, Deventer 1991.

Greenwood, Justin, *Representing Interests in the European Union*, Macmillan Press 1997.

Greenwood, Justin, Grote, Jürgen R. & Ronit, Karsten, *Organized interests and the European Community*, London 1992.

Gunnarsson, Birgitta, "Framgångsrik lobbying in Bryssel", *Tidningen Näringsliv*, nr. 29, 11/10 1996.

Hartley, T. C, *The Foundations of European Community Law*, Oxford 1994.

Hedlund, Ewa, "Hitta rätt i EU-labyrinten", *Veckans affärer*, nr. 33, 11/8 1997.

Hedlund, Ewa, "Lathund om EG för dig som är liten", *Svensk Export*, nr. 4 1993.

Henriksson, Dick, "Anonym agent med maktintresse", *Göteborgs-Posten*, 10/1 1994.

Henriksson, Dick, "Svårt att klara sig utan lobbyister", *Göteborgs-Posten*, 10/1 1994.

Hållèn, Jonas & Thorén, Roger, "Det hänger på kontakterna", Bilaga till *Metallarbetaren*, nr. 4 1993.

Höög, Magnus, *Vägen till Bryssel*, Stockholm 1996.

Johansson, George, "Det behövs mer än en välfylld adressbok", *Dagens industri*, 7/10 1994.

Landström, Ylva "Registrera lobbyisterna", *Från Riksdag och Departement*, 1988:16.

Lindström, Eric, *Lobbying på svenska*, Stockholm 1979.

"Lobbying in the European Parliament"*Greenfacts*, January 1996. (http:www.axl.be/polis/green)

Lysén, Göran, *EG och dess institutioner*, Uppsala 1993.

Mattson, Dag, "Lagstifningsarbetet i EG – ett svenskt perspektiv", *Juridisk Tidskrift*, nr. 5 1997.

McLaughlin, Andrew & Greenwood Justin, "The management of interest representation in the European Union", *Journal of Common Market Studies*, nr. 1, 1995.

McLaughlin, Andrew & Greenwood Justin, Regulating lobbying in Brussels: the tip of an administrative iceberg?, *European access*, 1993:5 October.

Mazey, Sonia & Richardson, Jeremy, *Lobbying in the European Community*, Oxford 1993.

Mitchell, Duncan, Interest groups and the 'democratic deficit', *European access*, 1993:2 April.

Nielsen, Stieg, "Pengar öppnar dörrarna till politikerna", *Ny Dag*, nr. 27 1990.

OJ (Official Journal), C 63, 1993, "*An open and structured dialogue between the Commission an special interest groups*".

Palmgren, Anders, "Så påverkar du EG-besluten", *Veckans affärer*, nr. 4, 27/1 1993.

Pålsson, Sten & Quitzow, Carl Michael, *EG-rätten – ny rättskälla i Sverige*, Stockholm 1993.

Richardson, Jeremy, *Pressure groups*, Oxford 1993.

Richardson, Jeremy, *European Union – Power and Policy-making*, London 1998.

*Rules governing lobbying in the national parliaments of the member states*, Directorate General for research – European Parliament, working paper PE 212.408, 1995.

Rönn, Johan, "Viskningar och rop i EG-kommissionens öra", *SAF-tidningen*, nr. 3, 29/1 1993.

Sköld, Maria, "Lobbyism vardag för politiker: Moderaten Bertil Persson kräver registrering som i USA", *Göteborgs-Posten*, 21/7 1997.

Sundling, Janne, "Här föds svensk lobbying", *Resumé*, nr. 41 1996.

van Schendelen, M.P.C.M., 'The Council Decides': Does the Council Decide?, *Journal of Common Market Studies*, No. 4: December 1996.

von Sydow, Emily, "En lobbyist som spelar enligt reglerna ökar demokratin", *Hufvudstadsbladet*, 25/4 1994.

Watson, Rory, "New code to set rules for activities of lobbyists", *European Voice*, 26/3-2/4- 1997

DEMOKRATI
Utredningen

så arbetar

# Demokrati utredningen

Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning och folkrörelsernas förändringar. Kommittén har också fått i uppdrag att förklara det sjunkande valdeltagandet samt stimulera det demokratiska engagemanget. Vid sekelskiftet skall utredningen presentera en sammanvägd analys i form av ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- en skriftserie
- offentliga seminarier
- en webbplats för debatt och information

## Skrifter

Demokratiutredningen kommer fortlöpande under arbetets gång att publicera en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

Den omfattande demokratiforskning som bedrivs vid våra universitet och högskolor ställs på detta vis till förfogande för alla som är intresserade av demokratifrågor.

Information om titlar, utgivningsdag, priser m.m. finns på utredningens webbplats.

## Seminarier

En av utredningens uppgifter är att stimulera det offentliga samtalet.

Därför anordnar vi offentliga seminarier runt om i landet.

Till seminarierna bjuder vi in forskare och idédebattörer att bidra med sin kunskap och sina värderingar kring de frågor vi tycker är värdefulla att samtala kring.

Varje seminarium dokumenteras i form av en skrift.

## www.demokratitorget.gov.se

är adressen till Demokratiutredningens webbplats. Här finns möjlighet att föra en fri debatt kring demokratin – demokratitorget är öppet för alla.

Ett antal krönikörer kommer att kommentera demokratiproblem och andra demokratidebatter.

Här kan Du också informera dig om och föra dialog kring utredningen. Direktiv i fulltext, arbetsplan och utredningens protokoll är dokument man kan hämta hem.

Här informerar vi också fortlöpande om aktuella skrifter och seminarier. Man kan dessutom ta del av debattinlägg vid seminarier samt beställa utredningens skrifter.

Länkar finns till andra delar av nätet där demokratifrågor dryftas på olika sätt.

## Information

Vi svarar gärna på frågor och lämnar ytterligare information om utredningens arbete. Adress och telefonnummer till utredningens kansli finns på nästa sida.

**Ordförande**
Bengt Göransson
*f.d. statsråd*
tel: 08-453 41 04

**Kommittéledamöter**
Elisa Abascal Reyes (mp)
tel: 08-88 29 76

Stefan Attefall (kd)
*ledamot av riksdagen*
tel: 08-786 54 46

Nils Fredrik Aurelius (m)
*ledamot av riksdagen*
tel: 08-786 46 85

Britt Bohlin (s)
*ledamot av riksdagen*
tel: 08-786 47 80

Per Gustafsson (c)
*informationschef*
tel: 08-787 58 40

Jeanette Hilding (m)
*företagare*
tel: 0431-88 300

Gunnar Larsson (s)
*klubbordförande*
tel 031-703 73 07

Eva Marcusdotter (s)
*frilansskribent*
tel: 019-36 36 48

Olle Schmidt (fp)
*utredningssekreterare*
tel: 040-34 10 64

Pernilla Zethraeus (v)
*kommunalråd*
tel: 026-17 81 22

**Experter**
Lars Bryntesson
*Kulturdepartementet*

Wanja Lundby-Wedin
*LO:s andra ordförande*

Carl-Gunnar Peterson
*Justitiedepartementet*

Elisabeth Rynell
*författare*

Marcus Storch
*direktör*

**Sekretariat**
Huvudsekreterare
Erik Amnå, *fil dr*
tel: 019-30 30 67

Biträdande sekreterare
Margareta Meyer
tel: 08-405 49 16

Seminarieansvarig
Anders Ljunggren
tel: 08-405 16 54

DEMOKRATI
Utredningen

Postadress: 103 33 Stockholm. Besöksadress: Regeringsgatan 30-32
Tel: 08-405 49 16. Fax: 08-411 24 67
E-post: margareta.meyer@justice.ministry.se

# Demokratiutredningens skriftserie

Redaktör Erik Amnå

1. **Demokratins räckvidd.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:55)
2. **En god affär i Motala.** Journalisternas avslöjanden och läsarnas etik (SOU 1998:63)
3. **Att rösta med händerna.** Om stormöten, folkomröstningar och direktdemokrati i Schweiz (SOU 1998:85)
4. **Gör barn till medborgare!** Om barn och demokrati under 1900-talet (SOU 1998:97)
5. **Det unga medborgarskapet**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:101)
6. **Lekmannastyre i experternas tid**. Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:102)
7. **Demokrati på europeisk nivå?** (SOU 1998:124)
8. **Läsarna och demokratin**. Ett brev till det läsande Sverige (SOU 1998:134)
9. **Lokala Demokratiexperiment**. Exempel och analyser (SOU 1998:155)
10. **På Marginalen**. En intervjubok från Socialtjänstutredningen (SOU 1998:161)
11. **Allas frihet**. Demokratin möter marknaden. Tre ronder (SOU 1998:164)

12. **EU – ett demokratiprojekt?** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1998:145)
13. **Invandrarskap och medborgarskap.** Dokumentation från ett seminarium (SOU 1999:8)
14. **Att slakta ett får i Guds namn.** Om religionsfrihet och demokrati (SOU 1999:9)
15. **Etik och demokratisk statskonst.** (SOU 1999:13)
16. **Elektronisk demokrati.** (SOU 1999:12)
17. **Den skyddade provinsen.** En essä om demokratins värde och värdighet (SOU 1999:22)
18. **Lobbning** (SOU 1998:146)

KUNGL. BIBLIOTEKET STOCKHOLM

Den parlamentariskt sammansatta Demokratiutredningen analyserar den svenska folkstyrelsens förutsättningar inför 2000-talet. Det sker i ljuset av bl.a. globaliseringen, EU-medlemskapet, förändringarna i medielandskapet, den nya IT-tekniken, förnyelsearbetet inom offentlig förvaltning, folkrörelsernas förändringar och det sjunkande valdeltagandet. Vid sekelskiftet ska utredningen presentera en sammanvägd analys i ett slutbetänkande.

Utredningen vill redan under arbetets gång bidra till att fördjupa demokratidebatten genom

- offentliga seminarier runt om i landet
- webbplatsen *www.demokratitorget.gov.se* med fria debatter och möjligheter att informera sig om och föra dialog kring Demokratiutredningen
- en skriftserie med essäer, debattartiklar, seminarieinlägg och forskarantologier.

***Långtifrån alla riksdagsmotioner har sitt ursprung i årsmötesdiskussioner i lokala partiavdelningar. Somliga har lobbats dit av framgångsrika lobbyister, som gjort gemensam sak med de folkvalda. Ibland händer det också att idéer och lösningar lobbas över de folkvalda, direkt in i förvaltningen för att förverkligas.***

**I den här skriften diskuteras lobbningens historia och dess samtida former i globala beslutsmiljöer, USA, EU och Sverige. Två personer som jobbar med lobbning och två som studerat den ger sin syn på dess betydelse för demokratin.**

FRITZES
OFFENTLIGA PUBLIKATIONER

POSTADRESS: 106 47 STOCKHOLM
FAX 08-690 91 91, TELEFON 08-690 91 90
E-POST: fritzes.order@liber.se
INTERNET: www.fritzes.se

ISBN 91-38-21066-5
ISSN 0375-250X