



Bild: Claudio Bresciani/SCANPIX.

Tommy Möller

Lobbyism i den svenska riksdagen

Juni 2009

Tommy Möller

Lobbyism i den svenska riksdagen

Styrelseskicketets förändring: från korporatism till pluralism

Frågan om lobbyismens roll i vår demokrati har under senare år kommit att få en allt större plats i samhällsdebatten. Lobbyism som fenomen – här definierat som icke-institutionaliserade påverkansförsök gentemot offentliga makthavare – har dock funnits länge. Redan under 1800-talet fanns en utbredd lobbyism i svensk politik. Att debatten kommit att intensifieras i Sverige såväl som i andra länder sammanhänger med att en övergripande förändring skett när det gäller styrelseskicket. Inom forskningen beskrivs en förskjutning från korporatism till pluralism, där just lobbyism spelar en allt viktigare roll. I det korporativa systemet kom vissa av staten utvalda organiserade intressen i åtnjutande av en särställning genom att de i olika institutionella sammanhang gavs möjlighet att medverka i den offentliga beslutsprocessen. Korporatism handlar om ett bytesförhållande mellan staten och de berörda organisationerna. Mot att dessa organisationer, som i kraft av att de hade en monopolliknande ställning när det gällde att företräda en viss intressegrupp och därigenom med stor auktoritet också kunde företräda denna grupp, gavs inflytande över de egna hjärtefrågorna, erhöll staten legitimitet för den offentliga politiken vars implementering också underlättades av att organisationerna deltog i beslutsfattandet. Förutsättningen var nämligen att organisationerna förmådde att disciplinera medlemmarna på ett sätt som var till gagn för helhetens intresse. När korporatismen fungerade som bäst bidrog med andra ord de stora intresseorganisationerna till att mildra konflikten mellan särintresse och allmänintresse genom att moderera de krav som artikulerades bland medlemmarna.¹

Korporatismen satte länge sin prägel på svensk politik och nådde sin glansperiod vid början av 1970-talet.² Sedan dess har den varit på tillbakagång och när forskare nu talar om en avkorporatisering handlar det om att nya (och fler) aktörer och intressen, som står

¹ Se Schmitter (1974) för en definition av korporatism där just förekomsten av organisationernas monopolställning betonas, liksom att det är på statens initiativ som samarbetet säger rum. Öberg (1994) utvecklar argumentet att korporatism handlar om en bytesrelation.

² Lewin (1992).

i en mer oberoende ställning gentemot den offentliga makten, spelar en allt större roll på bekostnad av ett fåtal traditionella intresseorganisationer, som tidigare haft en nära samverkan med staten. Men det handlar även om att formerna för påverkan är mer informella än tidigare.³

Denna förändring innebär alltså att tillträdet till beslutsfattarna inte längre är begränsat till några få intressen, som staten definierar som legitima. Så till vida är naturligtvis övergången mot ett mer pluralistiskt system demokratiskt positiv. Men pluralismen öppnar alltså för lobbyism, som är en kontroversiell företeelse. Begreppet är kopplat till sådant som ”korridorpolitik”, ”manipulation” och annat som upplevs som demokratiskt problematiskt eftersom värden som insyn och ansvarsutkrävande riskerar att bli negligerade. Det är förvisso värden som riskerar att åsidosättas även i ett korporativt system, men ett kännetecken för lobbyism är just att det i stor utsträckning är fråga om informell påverkan och att bristen på transparens följaktligen tenderar att bli särskilt påtaglig. Till detta kommer jämlikhetsproblemet: visserligen är det i princip värdefullt att beslutsfattare står i nära förbindelse med olika typer av medborgarsammanslutningar, men lobbyismen sägs tala med en utpräglad över- och medelklassaccent. Det är, brukar det heta, ombud för välorganiserade och resursstarka intressen som oftast syns i maktens korridorer. Professionell påverkan kostar pengar. Ju mer pengar, desto bättre lobbyister kan man anlita.⁴

En viktig principiell skillnad mellan korporatism och pluralism är att det i det senare systemet, där lobbyisterna får ett stort utrymme, inte i första hand är staten som bjuder in intresseföreträdarna utan att initiativet tas av dessa företrädare själva – på eget initiativ eller via ombud. Den process som här beskrivs illustrerar att makten över dagordningen – det som i forskningen kallas maktens andra dimension – blivit allt viktigare.⁵ För att kunna påverka vilka frågor som ska bli föremål för beslutsfattarnas uppmärksamhet – och inte minst vilka som av olika skäl *inte* bör vara det – krävs framförhållning på ett helt annat sätt än i ett korporativt system. Därigenom blir rättvisaspekten särskilt tydlig. För att råda bot på dessa problem har det väckts

³ Hermansson m.fl. (1999); Bäck & Möller (2003).

⁴ Naurin (2001).

⁵ Maktens första dimension handlar om den formella beslutsmakt som är mer eller mindre transparent; maktens andra dimension om vilka frågor som ska bli föremål för debatt och beslut; den tredje dimension, slutligen, handlar om de mer subtila och svårfångade processer som styr våra föreställningar. Om detta, se Lukes (1974).

riksdagsmotioner med krav på reglering av lobbyverksamhet gentemot offentliga beslutsfattare; ett framträdande krav har här varit att införa ett regelverk som tvingar lobbyister att redovisa sina uppdrag. En ökad transparens ses som en nödvändighet, ur legitimitetssynpunkt.

Den förändring av styrelseskicket som beskrivs i forskningen är mest märkbar på det formmässiga planet. Att märka är också att lobbyism och över huvud arbetet med samhällspåverkan har professionaliserats och att en kraftig ökning av antalet lobbyister ägt rum under 1980- och i synnerhet 1990-talet. Vanligast är emellertid att företagen och organisationerna har denna kompetens ”in house”. Lobbyismen sker alltså inte huvudsakligen med hjälp av pr-konsulter.⁶

Kort om begreppet och undersökningen

Lobbyism är mångbottnat begrepp som det inte sällan råder en förvirring kring. Vad handlar det om? Och vem är lobbyist? Kärnan i begreppet är att det handlar om påverkan i form av direktkontakter, antingen för att hindra att en fråga blir föremål för ett visst beslut eller tvärtom. Redan här finns en förklaring till att lobbyism utgör ett svårforskat område. Att belägga att en viss organisation kunnat påverka utfallet av ett visst beslut är ofta komplicerat just eftersom denna form av påverkan vanligtvis sker i det fördolda. Ibland kanske inte heller beslutsfattaren själv vet hur avgörande just en viss information eller kontakt varit för det slutgiltiga ställningstagandet. Riktigt svårt blir det att belägga sådan påverkan som resulterat i icke-beslut. Att vissa frågor aldrig ens når fram till riksdagen är inte nödvändigtvis en slump utan kan vara resultatet av en framgångsrik lobbyverksamhet.

Det är viktigt att skilja mellan lobbyism och opinionsbildning i en mer övergripande mening även om opinionspåverkan kan vara en viktig komponent i lobbyverksamhet; genom att påverka opinionen i en för uppdragsgivaren gynnsam riktning är det lättare att nå fram till beslutsfattarna och få dem att lyssna.

⁶ Den undersökning som här refereras publicerades 1999. Den visar att 60 procent av de kontaktavdelningar som finns på olika näringslivsorganisationer inrättades under 1990-talet. Se Hermansson m.fl. (1999).

Men vem är då lobbyist? Är både den högt betalde PR-konsulten, som företräder en resursstark kund, och den ideellt engagerade miljöaktivisten, som tillsammans med likasinnade uppvaktar beslutsfattare, att betrakta som lobbyister? I princip är det så, även om man bör skilja mellan lobbyister och aktivister. Men alla som försöker påverka beslutsfattandet i en riktning som är gynnsam för ett särintresse kan sägas ägna sig åt lobbyism. För att detta ska ske med framgång krävs dock i regel tid, kunskap och andra resurser. Ju mer välunderbyggda de argument som förs fram är, desto större är chansen att de beaktas av makthavarna. Det gör att det i praktiken handlar om en professionaliserad verksamhet. Goda argument är heller ingen garanti för framgång. Men sammantaget krävs kompetens som dels ger tillträde till de mest relevanta makthavarna (det kan ibland vara tjänstemän eller rådgivare till beslutsfattare), dels ger dessa makthavare nya insikter om implikationerna av ett visst beslut eller icke-beslut.

* * *

Med lobbyism avses i detta sammanhang *direktkontakter med riksdagsledamöter i syfte att påverka beslutsfattandet*.⁷ Syftet med undersökningen är dels att kartlägga omfattningen och karaktären på den lobbyism som riksdagsledamöterna utsätts för, dels att beskriva vilka attityder ledamöterna har till lobbyism. Till grund för undersökningen ligger en enkät som genomfördes i mars 2009. Sammanlagt 102 ledamöter svarade: 17 socialdemokrater, 17 moderater, 15 centerpartister, 15 folkpartister, 15 vänsterpartister, 12 miljöpartister och 11 kristdemokrater. 53 av de svarande var kvinnor, 49 män. 54 ledamöter hade suttit i riksdagen sex år eller mer, 48 fem år eller mindre.⁸

Utgångspunkter och hypoteser

Vi har anledning att förvänta oss att lobbyverksamheten i riksdagen är av stor omfattning och att (i stort sett) samtliga ledamöter ofta blir uppvaktade av ombud för olika intressen (hypotes 1). Tyvärr finns inte möjlighet till longitudinell analys. Någon tidigare studie om riksdagsledamöternas erfarenheter och uppfattningar om lobbyism som är jämförbar med den som här görs finns nämligen inte. I den ögonblicksbild vi här

⁷ I den enkät som skickades till respondenterna definierades begreppet på följande sätt: "med lobbyism avses här de situationer då du som ledamot blir kontaktad av exempelvis företag, kommuner eller organisationer, eller pr-konsulter som företräder sådana intressen".

⁸ Undersökningen genomfördes av TNS Gallup i mars 2009.

får nöja oss med är det emellertid möjligt att kasta ljus över frågan vilka ledamöter som kontaktas oftast och på vilket sätt detta sker, samt hur ledamöterna ser på dessa kontakter och vilka attityder till lobbyism som finns.

Det är ett rimligt antagande att ledamöter som representerar regeringspartier kontaktas oftare än ledamöter som representerar oppositionspartier (hypotes 2), samt att detta i första hand sker inom ramen för utskottsarbetet (hypotes 3). Forskning visar att kvinnliga politiker tenderar att uppleva sig åsidosatta och att det finns en könsmaktsordning.⁹ Vi förväntar oss därför att manliga ledamöter kontaktas oftare än kvinnliga ledamöter (hypotes 4). En rimlig hypotes är också att ledamöter med lång erfarenhet i större utsträckning än ledamöter med kort erfarenhet blir kontaktade av lobbyister (hypotes 5). I riksdagen finns sedan länge en senioritetsprincip som innebär att de tyngsta uppdragen som exempelvis utskottsordförande tillfaller ledamöter som suttit längst. Vidare intresserar vi oss för vilka det är som i första hand kontaktar riksdagsledamöterna. I enlighet med tidigare forskning förväntar vi oss att det i första hand är näringslivsföreträdare och företag, alltså resursstarka intressen (hypotes 6). I denna kategori (resursstarka intressen) inräknas även fackföreningsrörelsen.

I den del av rapporten som handlar om ledamöternas attityder är utgångspunkten att den debatt som finns om lobbyism är ett uttryck för att företeelsen är kontroversiell men att stödet för en reglering är svagt eftersom de motioner som föreslagit sådana genomgående avslagits (hypotes 7). En delvis outtalad premis i den kritik som finns mot lobbyism är att det handlar om manipulation i så måtto att beslutsfattarna förses med information som påverkar deras verklighetsbild på ett sätt som är gynnsamt sett ur lobbyistens perspektiv. Att fråga ledamöterna om huruvida de själva är manipulerbara är knappast en fruktbar metod för att belysa detta problem. Däremot kan det vara intressant att veta huruvida ledamöterna upplever sig vara i stånd att själva, på ett någorlunda objektivt sätt, värdera all den information som från olika håll sköljer över dem. Det ger åtminstone en viss indikation på den grundläggande frågan i vad mån de överhuvudtaget är mottagliga för påverkansförsök. Vi förväntar oss att ledamöterna, när de ombeds göra en självvärdering, har en mer positiv uppfattning (hypotes 8). I den mån det finns en

⁹ Den hypotes som här formuleras ligger i linje med den inom genusforskningen vedertagna tesen att det är mannen som är norm i politiken. I min bok *Politiskt ledarskap* (2009, kap. 10) diskuteras hur förutsättningar för politiska ledare skiljer sig åt beroende på könstillhörighet.

utbredd kritik mot lobbyism, och att stödet för en reglering är starkt (hypotes 7), finns det däremot anledning att anta att det finns en misstro mot de övriga ledamöternas förmåga att värdera information. Om så är fallet tyder det på att ledamöterna upplever att den påtryckningsverksamhet de när utsatta för från företag, lobbyister och organiserade intressen likväl som mer ideella sammanslutningar utgör ett demokratiproblem.

Omfattande kontakter men stora skillnader mellan ledamöter

Precis som vår första hypotes förutsätter är det vanligt att ledamöterna blir kontaktade av lobbyister. Samtliga av de svarande uppger sig ha blivit kontaktade av lobbyister, och många ledamöter har precis som väntat täta kontakter. Tre av fyra blir kontaktad minst en gång varje vecka, och fyra av tio (39 procent) blir rentav kontaktade mer än två gånger i veckan. Som framgår av tabell 1 är det vanligast att socialdemokrater, folkpartister och vänsterpartister kontaktas.

Tabell 1. Omfattningen av kontakter med lobbyister (procent).

Parti	Varje vecka	Varje månad	En gång i månaden	S:a
Socialdemokraterna	88	6	6	100
Folkpartiet	86	7	7	100
Vänsterpartiet	86	7	7	100
Moderaterna	76	6	18	100
Centerpartiet	66	34	0	100
Miljöpartiet	58	33	9	100
Kristdemokraterna	54	36	10	100
Totalt	75	17	8	100

Kommentar: I tabellen har de båda svarsalternativen ”Mer än 2 gånger i veckan” och ”1 till 2 gånger i veckans” slagits ihop till kategorin ”Varje vecka”.

Resultaten är delvis överraskande. Visserligen har alla tillfrågade ledamöter blivit kontaktade av lobbyister men påfallande många av dem är föremål för sparsmakad

uppvaktning: åtta procent uppger sig mindre än en gång i månaden bli kontaktade av lobbyister. Det är således tveksamt om hypotes 1 kan verifieras fullt ut.

Anmärkningsvärt är att nästan var femte ledamot i det regeringsledande partiet, moderaterna, ingår i den kategori som har kontakt med lobbyister mer sällan än en gång per månad. En förklaring kan vara att moderaterna, till följd av den exceptionella valframgången i 2006 års val, fick in ovanligt många nya ledamöter och att det bland dessa finns en stor andel så kallade backbenchers, dvs. ledamöter med undanskymd position. Av partiets 97 ledamöter var det inte mindre än 67 som kommit in efter det senaste valet när undersökningen gjordes (8 av dessa var ersättare). Totalt sett är det de mindre erfarna ledamöterna som uppvaktas minst. Av dem som suttit fem år och mindre uppger tio procent att de kontaktas mindre än en gång i månaden. Bland dem som suttit minst sex år är motsvarande andel bara sex procent. Hypotes 5 får följaktligen stöd.

Inte heller den andra hypotesen – att ledamöter som företräder regeringspartierna blir föremål för störst uppmärksamhet – är möjlig att verifiera. Socialdemokraternas och vänsterpartiets ledamöter tycks vara mer intressanta att försöka påverka. Att socialdemokrater blir föremål för påverkansförsök är naturligtvis inte ologiskt. Det är det största partiet och har länge betraktats som ett statsbärande parti. Det är värt att erinra om att det opinionsläge som fanns då denna undersökning genomfördes – ett läge som funnits i drygt två år – entydigt pekade mot ett regeringsskifte vid nästa val, och det är inte enbart sådana frågor som redan befinner sig i beslutsprocessen som föranleder lobbyister att söka kontakt med riksdagsledamöter. (Våra data ger inte svar på frågan vilken typ av frågor som var anledningen till att lobbyisterna sökte kontakt.)

Dessutom är det viktigt att framhålla att långtifrån alla frågor är blockskiljande. De flesta beslut fattas med breda majoriteter, och det är vanligtvis en strävan från majoritetens sida att få så stor uppslutning som möjligt. Samarbete över blockgränserna borgar för stabilitet och långsiktighet och mot den bakgrunden kan det, sett ur lobbyisternas synvinkel, vara värdefullt att socialdemokraterna och övriga oppositionspartier står bakom besluten.

Mer förvånande är att vänsterpartisterna, vars parti under lång tid varit politiskt marginaliserat i riksdagsarbetet, hamnar högre än vad tre av regeringspartierna gör när

det gäller antalet kontakter. En närmare granskning visar dessutom att hela 73 procent av partiets ledamöter uppger sig bli uppvaktade av lobbyister *mer* än två gånger i veckan. Inget annat partis ledamöter uppvaktas så ofta. En sannolik förklaring till detta resultat skulle kunna vara det samarbete som etablerats mellan de tre oppositionspartierna och som var ett faktum när undersökningen genomfördes. Mot den tolkningen talar att miljöpartiets ledamöter inte blev kontaktade i samma utsträckning. Möjligen kan vänsterpartiet ha upplevts som den svaga länken i de frågor som påverkansförsöken gällde och att det därför var särskilt viktigt att söka stöd hos detta parti, men därom kan vi bara spekulera.

En annan förklaring till att vänsterpartisterna så ofta kontaktas skulle kunna vara att de definierar lobbyism på ett annat sätt än övriga partiers ledamöter. Riksdagsledamöter blir ju ofta kontaktade av personer som vill göra dem uppmärksamma på något större eller mindre samhällsproblem. Alla sådana kontakter är inte lobbyism i den meningen som här avses. Men det kan inte uteslutas att vänsterpartister, som har den principiellt mest kritiska uppfattningen om fenomenet (se nedan), är känsligare för alla former av direktkontakter och att de sätter gränsen för vad som ska avses med lobbyism annorlunda än exempelvis kristdemokrater och moderater där andelen ledamöter som uppges bli kontaktade mer än två gånger i veckan bara är 18 respektive 24 procent, trots att dessa partier ingår i regeringen.

En könsskillnad finns när det gäller omfattningen av uppvaktningen i linje med vad som förväntas (hypotes 4): 82 procent av männen svarar att de minst varje vecka blir kontaktad av lobbyister, vilket är klart fler än för kvinnorna där 70 procent kontaktas lika ofta. Andelen ”låguppvaktade” ledamöter är tre gånger så stor bland kvinnorna, där 11 procent blir kontaktade mindre än en gång i månaden. Det är anmärkningsvärt sällan.

Kontakterna sker inom ramen för utskottsarbetet

Hur sker då uppvaktningen? Som framgår av tabell 2 äger kontakterna vanligtvis rum inom ramen för utskottsarbetet; drygt hälften (52 procent) uppger att detta sker ofta. Vår tredje hypotes kan med andra ord anses verifierad. Ganska ofta sker också kontakten via partigruppen (42 procent). Mindre vanligt är dock att ledamöterna kontaktas i egenskap av valkretsfolk.

Tabell 2. Hur kontaktas ledamöterna? (Procent)

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	S:a
Utskottsarbetet	52	36	10	2	100
Partigruppen	42	39	19	0	100
Valkrets	22	46	31	1	100
Annat sätt	28	27	9	36	100

En närmare granskning visar att det är små skillnader mellan partierna: oavsett partitillhörighet sker de flesta kontakterna inom utskottsarbetet och i någon mån genom partigruppens arbete. Ett parti avviker dock: miljöpartisterna kontaktas nästan enbart som utskottsledamöter och i ytterst ringa grad genom att de är ledamöter i partiets riksdagsgrupp. Slående är också att det framförallt är seniora ledamöter (som suttit minst sex år i riksdagen) som blir kontaktade i dessa institutionaliserade sammanhang. Det gäller såväl i utskotten som i partigruppen där 57 respektive 48 procent anger att de ofta blir kontaktade, vilket kan jämföras med 46 respektive 35 procent för dem som suttit fem år eller mindre. Återigen ser vi hur vår femte hypotes bekräftas.

På vilket sätt sker då kontakterna? I motioner som förordar reglering av lobbyism har ackreditering av lobbyister som befinner sig i riksdagen förts fram som förslag. Våra data visar dock att kontakter mellan lobbyister och riksdagsledamöter ytterst sällan uppkommer som en följd av spontana möten i riksdagen. Av tabell 3 framgår att bara 11 procent av ledamöterna uppger att detta sker ofta. Vanligast är personliga inbjudningar; 69 procent anger att de ofta får en sådan inbjudan, bara ett fåtal uppger sig aldrig (1 procent) eller sällan (3 procent) bli inbjuden. Drygt var tredje ledamot (35 procent) uppger att de blir uppringda av lobbyister. Den vanligaste kontaktformen är ”på annat sätt”. I denna odefinierade kategori ingår exempelvis emailkontakter, en kommunikationsform som blir allt vanligare. Detta indikerar att det handlar om mindre viktiga – eller åtminstone känsliga – initiativ. Om det vore fråga om riktigt känsliga ärenden skulle rimligen lobbyisterna valt att kontakta ledamöterna på annat sätt.

Tabell 3. På vilket sätt kontaktas ledamöterna? (Procent)

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	S:a
Personlig inbjudning	69	27	3	1	100
Telefonsamtal	35	39	24	2	100
Spontana kontakter i riksdagen	11	33	34	22	100
Annat sätt	70	15	6	9	100

Som så ofta vid denna typ av analyser är det emellertid svårt att bedöma omfattningen i mer exakta termer. Vad som är ”ofta” för en ledamot kan vara ”ibland” för en annan. Med denna reservation kan vi ändå konstatera att det är sju av tio ledamöter uppger att de ofta blir personligen inbjudna av lobbyister. Av de socialdemokratiska ledamöterna är det nästan nio av tio (88 procent) som blir det. Det är samtidigt värt att notera att några ledamöter sällan eller aldrig blir inbjudna. Att sällan eller aldrig bli inbjuden av lobbyister är en tydlig indikation på att man tillhör kategorin backbenchers. Här handlar det dock endast om fem ledamöter, varav fyra intressant nog är moderater.

Vilka tar kontakt?

Vår hypotes att resursstarka intressen dominerar (hypotes 6) blir på ett närmast övertydligt sätt bekräftad. Åtminstone vid ett första påseende. Det är näringslivsorganisationer som dominerar: 55 procent av ledamöterna blir ofta kontaktade av sådana organisationer och endast 1 procent har aldrig blivit det. Många ledamöter (37 procent) kontaktas dessutom ofta direkt av enskilda företag. Mindre vanligt är emellertid att ledamöterna kontaktas av fackliga organisationer: bara var fjärde ledamot uppger att detta sker ofta. Eftersom även fackliga organisationer måste betraktas som resursstarka innebär det att en närmare prövning av hypotesen visar att den inte håller sträck fullt ut. Det är inte bara resurser som avgör. Inte helt oväntat visar

sig de socialdemokratiska ledamöterna, och även vänsterpartisterna, att vara mest uppvaktade av fackliga lobbyister.¹⁰

Tabell 4. Vilka kontakter ledamöterna? (Procent)

	Ofta	Ibland	Sällan	Aldrig	S:a
Näringslivsorg.	55	38	6	1	100
Företag	37	43	18	2	100
Facklig org.	25	53	20	2	100
PR-konsulter	19	38	34	9	100
Kommun & landsting	12	33	47	8	100
Annan org.	44	47	6	3	100

Värt att notera är att mindre än var femte ledamot säger sig ofta blivit kontaktad av PR-konsulter och att nästan var tionde aldrig blivit kontaktad av någon sådan. Mer än var tredje (34 procent) uppger att de sällan kontaktas av PR-konsulter.

Attityder till lobbyism

Vilken är då den sammantagna bilden av lobbyism bland ledamöterna? Lobbyism anses till att börja med inte innebära något hot mot demokratin. Som framgår av tabell 5 tar sju av tio ledamöter avstånd från det påståendet.

Tabell 5. Är lobbyism ett hot mot demokratin? (Procent)

Parti	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	S:a
Vänsterpartiet	-	73	20	7	100
Miljöpartiet	-	58	42	-	100
Socialdemokraterna	-	35	65	-	100
Centerpartiet	7	13	73	7	100

¹⁰ Noteras kan dock att även kategorin "Annan organisation" är vanligt förekommande, särskilt om även svarsalternativet "Ibland" beaktas. Här döljs rimligen också en och annan resursstark organisation (som LRF) men även ideella föreningar.

Folkpartiet	-	13	87	-	100
Kristdemokraterna	-	9	91	-	100
Moderaterna	-	6	94	-	100
Totalt	1	29	68	2	100

Kommentar: Påståendet som respondenterna besvarade var: "Lobbying är ett hot mot demokratin".

Två partier skiljer ut sig: bland vänsterpartisterna anser tre av fyra att lobbyism hotar demokratin och bland miljöpartisterna är sex av tio av den uppfattningen. De borgerliga ledamöterna är genomgående minst bekymrade över lobbyisternas negativa inverkan på demokratin, särskilt gäller det de moderata ledamöterna.

Ett argument *för* lobbyism är att kontakterna mellan beslutsfattare och lobbyisterna resulterar i att besluten blir bättre underbyggda eftersom viktig information, som kanske annars inte blivit känd, tillförs beslutsfattarna. Påståendet fick påfallande många instämmanden: i princip samtliga anser att kontakterna med lobbyister gör dem bättre informerade. Nästan fyra av tio ledamöter instämmer helt i påståendet (se tabell 6). Endast fem procent var av motsatt uppfattning. En intressant iakttagelse är att det även bland vänsterpartiets ledamöter fanns ett starkt stöd för påståendet: hela 93 procent instämde helt eller delvis, trots att samma personer också ansåg att lobbyism hotar demokratin. Hur går detta ihop? En tolkning är att man visserligen anser sig bli bättre informerad, men att det finns ett politiskt jämlikhetsproblem så till vida att det är resursstarka företag och organisationer, som har råd att bedriva en professionell lobbyism, har lättare att komma fram.

Tabell 6. Ger kontakter med lobbyister bättre beslutsunderlag i viktiga frågor? (Procent)

Parti	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	S:a
Moderaterna	59	41	-	-	100
Kristdemokraterna	55	45	-	-	100
Miljöpartiet	42	58	-	-	100
Vänsterpartiet	20	73	-	7	100
Centerpartiet	60	33	7	-	100
Folkpartiet	40	53	7	-	100
Socialdemokraterna	-	82	18	-	100
Totalt	38	56	5	1	100

Kommentar: Frågan som ställdes var: "Genom kontakter med lobbyister blir jag bättre informerad om viktiga frågor".

Detta leder oss in på frågan om vilken typ av påverkan det är fråga om. En sak är ju att få tillgång till ny information, som adderar till en redan omfattande kunskap, och att denna nya information således är möjlig att värdera utifrån ett kritiskt perspektiv. En annan sak är att få tillgång till information när man saknar kunskap eller intellektuella redskap för att ifrågasätta och värdera den nya; då blir risken för manipulation större. Det sig att en majoritet instämmer helt eller delvis i påståendet att kollegerna i allmänhet är manipulerbara (tabell 7). Återigen är det vänsterpartiets och miljöpartiets representanter som är mest skeptiska, de borgerliga ledamöterna är däremot mindre benägna att föreställa sig riksdagsledamöterna i allmänhet som möjliga att manipulera.

Tabell 7. Är riksdagsledamöter manipulerbara? (Procent)

Parti	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	S:a
Miljöpartiet	17	67	16	-	100
Vänsterpartiet	20	60	13	7	100
Socialdemokraterna	12	35	41	12	100
Centerpartiet	7	40	53	-	100
Folkpartiet	7	27	60	6	100
Moderaterna	-	41	47	12	100
Kristdemokraterna	-	36	55	9	100
Totalt	9	43	41	7	100

Kommentar: Påståendet som respondenterna besvarade var: "Riksdagsledamöter i allmänhet är möjliga att manipulera".

Resultatet gör att det finns det anledning att omvärdera den tidigare tolkningen att lobbyism inte anses utgöra något hot mot demokratin. Må vara att ytterst få ledamöter anser att den verksamhet som lobbyisterna bedriver i riksdagen utgör ett hot mot demokratin, men om en majoritet av ledamöterna anses möjliga att manipulera borde rimligen detta vara ett allvarligt problem för demokratin. Det motsägelsefulla resultatet förklaras förmodligen med att det första påståendet är av en tämligen grovkornig kaliber.

En hypotes (# 8) förutskickade att ledamöterna var mer positiva till den egna förmågan att hantera information från lobbyister än när det gällde deras generella bild av kollegerna. Hypotesen får ett visst stöd. Drygt hälften (51 procent) instämmer helt eller delvis i att det i allmänhet är möjligt att manipulera ledamöter (tabell 7), något färre (41 procent) instämmer inte i att de själva är kapabla att värdera all information på ett objektivt sätt (tabell 8).

Tabell 8. Förmåga att värdera information. (Procent)

Parti	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	S:a
Vänsterpartiet	52	27	7	13	100
Miljöpartiet	58	8	17	17	100
Socialdemokraterna	24	41	29	6	100
Folkpartiet	20	33	40	7	100
Centerpartiet	7	20	53	20	100
Kristdemokraterna	-	27	64	9	100
Moderaterna	-	18	76	6	100
Totalt	23	25	41	11	100

Kommentar: Påståendet som respondenterna besvarade var: "Jag är kapabel att värdera all information på ett objektivt sätt".

En av våra hypoteser (#7) var att stödet för reglering av lobbyisternas verksamhet var svagt eftersom riksdagen vid upprepade tillfällen avslagit motioner med denna innebörd. Eftersom påfallande många anser att riksdagsledamöter i allmänhet är möjliga att manipulera är det dock på logiska grunder rimligt att förvänta sig att det trots allt finns ett stöd för de förslag som i olika sammanhang rests om att införa ett regelverk för lobbyister. Det visar sig att så är fallet. Nästan hälften av svarspersonerna anser att det krävs en lagstiftning som tvingar lobbyisterna att öppet redovisa sina uppdrag, medan fyra av tio motsätter sig ett sådant förslag (tabell 9). Starkast är stödet för en sådan reglering bland miljöpartiets och vänsterpartiets ledamöter.

Tabell 9. Ska lobbyisterna tvingas redovisa sina uppdrag? (Procent)

Parti	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	S:a
Vänsterpartiet	52	27	7	13	100
Miljöpartiet	58	8	17	17	100
Socialdemokraterna	24	41	29	6	100
Folkpartiet	20	33	40	7	100
Centerpartiet	7	20	53	20	100
Kristdemokraterna	-	27	64	9	100
Moderaterna	-	18	76	6	100
Totalt	23	25	41	11	100

Kommentar: Påståendet som respondenterna besvarade var: "Det behövs en lagstiftning som tvingar lobbyister att öppet redovisa sina uppdrag".

Däremot är stödet för att riksdagsledamöterna ska tvingas redovisa vilka kontakter de har med lobbyister betydligt svagare (tabell 10). Nästan sju av tio motsätter sig det förslaget. Särskilt bland borgerliga ledamöter är skepsisen markant mot ett regelverk av det slaget.

Tabell 10. Ska ledamöterna tvingas redovisa sina kontakter med lobbyister? (Procent)

Parti	Instämmer helt	Instämmer delvis	Instämmer inte	Ingen uppfattning	S:a
Vänsterpartiet	21	33	33	13	100
Miljöpartiet	8	42	42	8	100
Socialdemokraterna	12	18	59	11	100
Folkpartiet	13	7	80	-	100
Centerpartiet	-	13	87	-	100
Kristdemokraterna	-	9	91	-	100
Moderaterna	-	6	82	12	100
Totalt	8	18	68	7	100

Kommentar: Påståendet som respondenterna besvarade var: "Det behövs lagstiftning som tvingar riksdagsledamöter att öppet redovisa sina kontakter med lobbyister".

I tablå 1 nedan finns en sammanställning av hypotesprövningen. Det visar sig att endast fem av de åtta hypoteserna har kunnat verifieras fullt ut. En hypotes (# 2) falsifieras: i motsats till vad som förväntades är det inte i första hand regeringspartierna som är föremål för lobbyisternas intresse, utan socialdemokraterna och vänsterpartiet. Den grundläggande hypotesen – att den lobbyverksamhet som äger rum i riksdagen är omfattande – låter sig intressant nog bara delvis verifieras; det visar sig att förvånansvärt många ledamöter uppgav sig ha begränsad kontakt med lobbyister.

Tablå 1. Sammanfattning av hypotesprövningen

Hypotes	Utfall
1 Att lobbyverksamheten i riksdagen är av stor omfattning.	Verifieras delvis
2 Att ledamöter som representerar regeringspartier kontaktas oftare än ledamöter som representerar oppositionspartier.	Falsifieras
3 Att kontakter med riksdagsledamöter i första hand sker inom ramen för utskottsarbetet.	Verifieras
4 Att manliga ledamöter kontaktas oftare än kvinnliga.	Verifieras
5 Att ledamöter med lång erfarenhet i större utsträckning än ledamöter med kort erfarenhet blir kontaktade.	Verifieras
6 Att det i första hand är resursstarka intressen som näringslivsföreträdare och företag som bedriver lobbying.	Verifieras
7 Att stödet för en reglering är svagt.	Falsifieras
8 Att ledamöterna, när de ombeds göra en självvärdering, har en mer positiv uppfattning när det gäller manipulationsrisken.	Verifieras delvis

Avslutande kommentarer

Vi konstaterade inledningsvis att frågan om ”särintressenas” roll i politiken ingalunda är ny, den har varit föremål för debatt så länge vi haft styrelse genom ombud. Att så är fallet är logiskt. Representanterna har att fatta bindande beslut för *hela* folket, det är deras uppgift att se till att besluten är väl avvägda mellan olika grupper och intressen.

Till grund för besluten har folkets ombud inte bara sin ideologiska övertygelse om vad som är rättvist och effektivt utan också mer eller mindre välunderbyggd information om vilka tänkbara effekter som olika beslutsalternativ kan ge upphov till. Följaktligen måste de folkvalda ombuden, om de ska kunna uppnå sina mål, förvissa sig om att de beslut de avser att fatta med någorlunda sannolikhet leder till de mål, och att inga oavsedda konsekvenser av negativt slag uppkommer. Lagstiftning och andra riksdagsbeslut måste alltså vara ändamålsenliga för att vara meningsfulla.¹¹ Det är här utrymmet för lobbyism uppstår: all framgångsrik maktutövning förutsätter adekvat information.

Lobbyism handlar alltså om att påverka beslutsfattarnas verklighetsbild. Eftersom olika intressen tenderar att beskriva verkligheten på olika sätt är lobbyism någonting som följer med demokratin. Så länge det finns politiskt beslutsfattande kommer det att finnas särintressen och därigenom lobbyism. Rimligen är det mot denna bakgrund som ledamöternas avvisande hållning till påståendet att lobbyism hotar demokratin ska ses. De flesta inser att påtryckningar är en del av den intressekamp som definierar demokratin.

Under senare år har debatten om lobbyism intensifierats, bland såväl forskare som opinionsbildare och politiker. Detta växande intresse sammanhänger med den professionalisering som skett. Vi lever i spinndoktorernas, kommunikationsrådgivarnas och PR-konsulternas tid. En påverkansindustri har vuxit fram, på gott och ont. I förra årets amerikanska presidentvalskampanj kom denna fråga att stå på debattens dagordning. Båda kandidaterna, särskilt den segrande Barack Obama, utlovade en förändring när det gäller det sätt på vilket det politiska beslutsfattandet bedrivs i Washington. Obamas löfte var att försöka freda Washington från alla de specialintressen som, vanligtvis med stora ekonomiska resurser till sitt förfogande, förhindrar en nödvändig förnyelse av amerikansk politik. I en uppmärksammat artikel i Washington Post menar den amerikanske kolumnisten Robert J. Samuelson att detta med all sannolikhet är ett löfte som Obama kommer att tvingas svika. Det enda sättet att eliminera lobbyism är nämligen att eliminera hela det politiska systemet, menar Samuelson. Skälet är precis det som nyss angavs: det går inte tänka sig en demokratisk process utan möjligheter för medborgare och intressegrupper att påverka de styrande.

¹¹ Här bortses från så kallad *symbolpolitik*, alltså den typen av beslut som egentligen inte syftar till att leda till de angivna målen utan mer handlar om att tillfredsställa en opinion.

Dilemmat för Obama är dessutom, fortsätter Samuelson, att hans politiska program förutsätter en större roll för det politiska systemet – det omfattande ekonomiska stimulanspaketet kommer att följas av andra satsningar på sjukvård, utbildning och förnybar energi – vilket gör att lobbyisternas tjänster under Obamas administration med all sannolikhet kommer att bli ännu mer efterfrågade.

Samuelson ser emellertid inte detta som ett problem. Han menar att det är en myt att lobbyism hotar demokratin. Samuelson hävdar att det är precis tvärtom och ser som redan framgått lobbyism som själva uttrycket för demokrati. Om det inte finns möjlighet att påverka de styrande dör demokratin sotdöden. Lobbyism är i själva verket en garanti för att demokratin fungerar. En annan myt är enligt Samuelson att lobbyism gynnar rika och välbeställda, eftersom det är tillgången på resurser som är avgörande för de beslut som fattas. Han menar att fakta talar ett annat språk: den procent av den amerikanska befolkningen som är mest välbärgad svarar enligt kongressens budgetkansli för inte mindre än 28 procent av de federala skatteintäkterna. Merparten – omkring 60 procent – av den federala budgeten tillfaller dem med låga inkomster. En sista myt som Samuelson vill avliva är att lobbyism är något som förekommer i mörka rum bakom stängda dörrar och att det handlar om något mindre ljuskänsligt. Sådant förekommer, medger han, men bilden att lobbyisterna är myglare betraktar han som en karikatyr. I huvudsak ägnar de sig åt att förmedla fakta, och de bidrar därigenom till att transformera särintressen till allmänintresse.¹²

Det finns anledning att invända mot Samuelsons grundläggande resonemang. Förvisso kännetecknas en fungerande demokrati av möjligheten att påverka de styrande. Det är dock inte det debatten om lobbyism gäller, utan om det finns ett politiskt jämlikhetsproblem som är kopplat till resurser och i vad mån detta i så fall bör föranleda åtgärder som förbättrar allmänhetens insyn och transparens. För svenska riksdagsledamöter tycks inte detta vara ett stort problem. Intresset att reglera finns, men det är begränsat. De allra flesta ser inte lobbyism som ett hot mot demokratin, även om tilltron till kollegernas förmåga att stå emot påtryckningar i form av information är begränsat.

¹² Samuelson (2008).

Avslutningsvis: beslutsfattarnas uppgift är att fatta beslut på *hela* folkets vägnar, att väga och kalibrera olika intressen mot varandra. Tanken att denna grannlaga uppgift skulle äga rum i ett vakuum är verklighetsfrämmande, särskilt om den skulle skötas av en avskärmad politisk elit. Hur skickliga tjänstemännen i riksdagsutskotten och i regeringskansliet än må vara är det ett faktum att de inte hinner eller förmår att förse de folkvalda beslutsfattarna med ett beslutsunderlag som är fullständigt perfekt. Att beslutsfattarna har tillgång till information från berörda intressen kan därför i princip inte beskrivas som ett demokratiskt problem.

Dock är det nödvändigt att de förmår att tolka och värdera denna information – precis som all annan information – på ett självständigt och kritiskt sätt. På den punkten är alltså våra data något motstridiga. Ledamöterna anser att de själva är kapabla att hantera information från lobbyister på ett moget och ansvarsfullt sätt. Men de misstror sina kollegers förmåga att göra det.

Referenser

Bäck, Mats & Tommy Möller. *Partier och organisationer*. Sjätte upplagan. Stockholm, 2003.

Hermansson, Jörgen, Anna Lund, Torsten Svensson & Perola Öberg. *Avkorpotivisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*. SOU 1999:121.

Lewin, Leif. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm, 1992.

Lukes, Steve. *Power: a radical view*. London, 1974.

Naurin, Daniel. *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå, 2001.

Möller, Tommy. *Politiskt ledarskap*. Malmö, 2009.

Samuelsson, Robert. J. "An Obama Gift for K Street". *Newsweek*, Monday, December 15, 2008.

Schmitter, Philip. "Still the Century of Corporatism?" *Review of Politics* 1974, vol. 35, s. 85-135.

Öberg, Perola. *Särintresse och allmänintresse. Korporatismens ansikten*. Uppsala, 1994.