

arenaidé

Maj 2015

Ny Tid rapport 26

Sätt riksdagen i karantän

– en rapport om svängdörren mellan politik
och påverkansindustri

Daniel Mathisen

Sätt riksdagen i karantän
– en rapport om svängdörren mellan politik och
påverkansindustri

Arena idé

Stockholm 2015

©Arena idé och Daniel Mathisen

Omslagsfoto: Dan4th Nicholas/Flickr.com

Rapporten kan laddas ner från www.arenaide.se/rapporter

Författarpresentation

Daniel Mathisen är frilansjournalist och ledarskribent på Dagens Arena.

SAMMANFATTNING	6
INLEDNING	7
FRÅGESTÄLLNINGAR	8
DEFINITIONER OCH AVGRÄNSNING	8
ÖVERBLICK	9
FALLSTUDIER	12
EU	12
FRANKRIKE	17
STORBRITANNIEN	21
USA	24
TYSKLAND	28
SVERIGE	31
SLUTSATSER OCH MÖJLIGA REFORMER	35
LITTERATUR OCH VIDARE LÄSNING	38
TIDIGARE RAPPORTER I SERIEN NY TID	40

SAMMANFATTNING

Påverkansindustrin blomstrar i hela västvärlden. ICCO:s rapport om lobbyism skildrar en bransch på frammarsch.¹ "Pr-byråer är på uppgång, växer i omsättning och är optimistiska inför framtiden. Vinsterna ökar." Samtidigt varierar graden av regleringar och lagstiftning kraftigt länder emellan. Medan USA, där påverkansbranschen är etablerad sedan länge, har åtskilliga verktyg för att kontrollera och granska industrin saknar Sverige helt regleringar. Storbritannien saknar också formell lagstiftning och förlitar sig i stället på självreglering och normerande beteenden inom branschen. Europeiska unionen har nyligen infört ett frivilligt transparensregister som delas av Europaparlamentet och Kommissionen. Tyskland har gått längst bland de europeiska exemplen med lagar som explicit reglerar all påverkan gentemot Förbundsdagen, underhuset i det tyska parlamentet. Den franska, förhållandevis nytilkomna, lagstiftningen fokuserar på förhållandet mellan folkvalda och lobbyister i syfte att undvika intressekonflikter. Varje exempel rymmer intressanta förutsättningar för ny lagstiftning i Sverige, bland annat:

- Karantän om åtminstone två år för politiker och tjänstemän som går från politik till påverkansindustri.
- Tydliga regler för intressekonflikter gentemot tidigare uppdragsgivare.
- Ett obligatoriskt register över lobbyister verksamma i Sverige som tillgängliggörs till allmänheten.
- Öppna kund- och uppdragsregister för påverkansaktörer.
- En parlamentarisk uppförandekod för relationen mellan folkvalda politiker och påverkansaktörer.
- En uppförandekod för lobbyister som påverkar den politiska processen.
- Regler för hur lobbyister kan påverka den politiska processen.
- Obligatorisk redovisning av partibidrag.
- Ett öppet register över möten och kontakter mellan lobbyister, politiker och tjänstemän.
- En statlig myndighet med uppdrag att övervaka och granska den svenska påverkansindustrin, med regelbundna rapporter tillgängliga för allmänheten.

¹ "World PR Report", ICCO, 2014

INLEDNING

Klirr i roséglas i Almedalen. Ljusskygga kampanjer där finansiärerna är dolda. Politiker som tar jobb inom påverkansindustrin.² Det professionaliserade arbetet med att förskjuta den politiska debatten är så vanligt att vi sällan reflekterar över det. Påverkansindustrin har normaliserats, blivit en del av den ordinarie politiska processen.

I utredningen "Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell" från 1999 uttrycker³ författarna oro inför de kommande decenniernas utveckling:

"Vi tror... att 2000-talets styrelseskick kommer att ställa stora krav på medborgare och politiker eftersom de i allt högre grad konfronteras med välplanerade opinionsbildningskampanjer och andra påverkansförsök. Beslutfattare får svårt att värja sig mot professionella påtryckare, särskilt om politikerna saknar ideologisk ryggrad i viktiga beslutssituationer. Och vänder samtidigt medborgarna politiken ryggen kan lobbyismen bli ett allvarligt demokratiproblem."

Utredningen publicerades strax innan den verkliga explosionen av aktörer inom den svenska påverkansindustrin. Sedan dess har omsättningen inom branschen tredubblats.⁴ Enligt organisationen Transparency International saknar merparten av europeiska länder lagstiftning och reglering av lobbyverksamhet.⁵ Sverige totala avsaknad av lagar och regler för påverkansindustrin gör landet närmast unikt i västvärlden. Medborgare har sällan tillgång till de informella kanaler som utnyttjas och det är mer eller mindre omöjligt att veta vilka som egentligen ligger bakom påverkanskampanjer. Transparens och ansvarsutkrävande är ofta helt frånvarande.

Frågan om hur reglering ska genomföras är komplicerad. Den här rapporten fokuserar på hur folkvalda politiker agerar i relation till professionella intressen. Det är en medveten avgränsning för att kunna göra relevanta jämförelser och göra ämnet hanterbart. Den här rapporten syftar till att belysa hur andra länder hanterat frågan om svängdörren mellan politik och påverkansindustri samt föreslå möjliga reformer för Sverige. Medborgarna förtjänar nämligen att veta hur ledande makthavare påverkas av privata intressen.

² <http://www.resume.se/event-catalog/lobbyleaks/lobbyleaks/>

³ "Avkorporativisering och lobbyism", SOU 1999: 121, s 256

⁴ Precis, Branschrappport 2014

⁵ "Money, politics, power – Lobbying in the European Union: Levelling the playing field", Transparency International, 2012

FRÅGESTÄLLNINGAR

Rapporten lyfter ett anta frågeställningar för att skapa en bild av hur lobbyismen sett och ser ut:

- Hur ser lagstiftning och regler ut i Sverige?
- Hur har andra länder hanterat lobbyismen, med avseende på lagstiftning och regler?
- Vilken är den centrala kritiken mot hur lobbyism bedrivs i dag?
- Vilka tillvägagångssätt har visat sig mest effektiva för att uppnå transparens och ansvarsutkrävande?
- På vilka punkter avviker den svenska lagstiftningen från andra länders?
- Vilka möjliga reformer finns det för Sverige?

Definitioner och avgränsning

För att kunna studera påverkansindustrin är det viktigt att förstå begreppens innebörd och laddning. I rapporten används uttrycket lobbyism för att beskriva en handling där individer eller grupper, med specifika intressen, försöker påverka beslut som fattas på politisk nivå.

Statsvetarna bakom Demokratiutredningens rapport *Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*, definierar lobbyism på följande sätt:

"Icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentligt beslutsfattande."

Aktören som söker påverka kallas lobbyist eller påverkansaktör. Lobbyisten kan arbeta direkt åt ett företag, en organisation eller en branschsammanlutning. Många lobbyister är verksamma som konsulter vid byråer med uppdrag för olika kunder. Branschen som aktörerna verkar inom benämns huvudsakligen påverkansindustri. Forskningen särskiljer som regel aktörer med ekonomiska intressen (exempelvis företag), professionella intressen (exempelvis fackförbund) samt civilsamhället (exempelvis organisationer). Rapportens fokus ligger på påverkansindustrins kontakter med folkvalda politiker.

Rapportens fokus ligger på påverkansindustrins kontakter med folkvalda politiker.

Den här rapporten väljer en tydligt avgränsad del av påverkansbranschen, nämligen den som söker påverka den parlamentariska processen i endera riktningen. Det är alltså inte en ansats till att kartlägga fenomenet med lobbyism i sin helhet eller dra generella slutsatser. Syftet är i stället att förstå hur förhållandet ser ut mellan parlamentariker och påverkansaktörer i olika länder – och dra slutsatser av det.

ÖVERBLICK

Vilka länder har egentligen lagstiftning som reglerar lobbyismen? Tabellen nedan omfattar dels länder med lagar och regler för lobbyism, dels medlemsstater i Europarådet.

Land	Lagar som reglerar lobbyism
Albanien	Inga lagar eller regler.
Andorra	Inga lagar eller regler.
Armenien	Inga lagar eller regler.
Australien	Landet har lagar och regler, liksom ett lobbyistregister.
Azerbajdzjan	Inga lagar eller regler.
Belgien	Inga lagar eller regler.
Bosnien och Hercegovina	Inga lagar eller regler.
Bulgarien	Inga lagar eller regler.
Cypern	Inga lagar eller regler.
Danmark	Inga lagar eller regler.
Estland	Inga lagar eller regler.
EU: Europaparlamentet	Regleras via by Regel 9(2) i parlamentets arbetsordning från 1996. Frivilligt register.
EU: Kommissionen	Före 2008 tillämpades självreglering. Sedan 23 juni 2008 finns ett frivilligt register.
Finland	Inga lagar eller regler.
Frankrike	Regler infördes 2009.
Georgien	Regler infördes 1998.
Grekland	Inga lagar eller regler.
Irland	Inga lagar eller regler, frågan diskuteras regelbundet i parlamentet.
Island	Inga lagar eller regler.
Israel	Regler infördes 2008
Italien	Inga nationella lagar eller regler. Regionala regleringar i Toscana 2002 och Molise 2004.
Japan	Inga lagar eller regler.

Kanada	Federal nivå: Regler och ett register från Lobbyists Registration Act från 1989, med tillägg 1995, 2003 och 2008. Provinsnivå: Regleringar finns i Ontario, Quebec, British Columbia, Nova Scotia, Newfoundland och Alberta. New Brunswick överväger lagstiftning.
Kroatien	Inga lagar eller regler.
Lettland	Inga lagar eller regler.
Liechtenstein	Inga lagar eller regler.
Litauen	Regler infördes 2001.
Luxemburg	Inga lagar eller regler.
Makedonien	Inga lagar eller regler.
Malta	Inga lagar eller regler.
Mexiko	Inga lagar eller regler.
Moldavien	Inga lagar eller regler.
Monaco	Inga lagar eller regler.
Montenegro	Inga lagar eller regler.
Nederländerna	Inga lagar eller regler.
Norge	Inga lagar eller regler.
Österrike	Inga lagar eller regler.
Polen	Lagar och regler sedan 2005.
Portugal	Inga lagar eller regler.
Rumänien	Inga lagar eller regler.
Ryssland	Inga lagar eller regler.
San Marino	Inga lagar eller regler.
Schweiz	Inga lagar eller regler.
Serbien	Inga lagar eller regler.
Slovakien	Inga lagar eller regler.
Slovenien	Lagar och regler infördes 2010.
Spanien	Inga lagar eller regler.
Storbritannien	Inga obligatoriska mekanismer, men parlamentet diskuterar frågan.
Sverige	Inga lagar eller regler.
Taiwan	Lagar och regler infördes 2007.
Tjeckien	Inga lagar eller regler, frågan diskuteras regelbundet i parlamentet.
Turkiet	Inga lagar eller regler.
Tyskland	Lagar och regler via det tyska parlamentets arbetsordning. Även ett frivilligt register.
Ukraina	Inga lagar eller regler.
Ungern	Lagar och regler infördes 2006, men slopades 2011.
USA	Federal nivå: Lagar och regler från Lobbying Act, 1947, med tillägg 1995, 2007 och 2009. Delstatsnivå: Samtliga delstater har regleringar av påverkansindustrin.

Källor: *Chari et al. (2010); Chari et al., (2007); Malone (2004); McGrath, 2008, 9.*

Tabellen nedan ger en sammanfattande bild av vilka EU-länder som implementerat lagarna i fråga:

	Är hemliga bidrag till partier förbjudna?	Finns ett tak på politiska donationer från privatpersoner?	Finns ett lobbyregister?
Belgien	Bara över en viss nivå	Ja	Nej
Bulgarien	Ja	Ja	Nej
Tjeckien	Ja	Nej	Nej
Danmark	Över en viss nivå	Nej	Nej
Estland	Ja	Nej	Nej
Finland	Över en viss nivå	Ja	Nej
Frankrike	Ja	Ja	Ja (frivilligt)
Tyskland	Över en viss nivå	Nej	Ja (frivilligt)
Grekland	Nej	Ja	Nej
Ungern	Över en viss nivå	Nej	Nej
Irland	Över en viss nivå	Ja	Nej
Italien	Över en viss nivå	Nej	Nej
Lettland	Ja	Ja	Nej
Litauen	Ja	Ja	Ja
Nederländerna	Nej för privatpersoner; Över en viss nivå för juridiska personer	Nej	Nej
Norge	Över en viss nivå	Nej	Nej
Polen	Ja	Ja	Ja
Portugal	Ja	Ja	Nej
Rumänien	Över en viss nivå	Ja	Nej
Slovakien	Ja	Nej	Nej
Slovenien	Över en viss nivå	Ja	Ja
Spanien	Ja	Ja	Nej
Sverige	Nej	Nej	Nej
Schweiz	Nej	Nej	Nej
Storbritannien	Över en viss nivå	Nej	Ja (delvis)

Källa: "Money, Politics and Undue Influence", Transparency International

FALLSTUDIER

Länderna som rapporten avhandlar har valts för att de på olika sätt belyser frågan om hur lagar och regler dikterar lobbyismens villkor. Eftersom öppenheten när det gäller påverkansindustrin skiljer sig åt kraftigt länderna emellan varierar tillgången till jämförbar statistik. Studien ska därför inte ses som en vetenskaplig ansats, snarare som ett sätt att uppvisa skillnader och förklara lobbyismens framväxt under olika förutsättningar. Jämförelsen inleder med en snabb överblick över lobbyismens villkor och omfattning, visar på tidigare och befintlig lagstiftning och avslutar med den organiserade kritik som finns mot lobbyismen i landet i fråga. Allra sist behandlas villkor och förutsättningar i Sverige – med potentiella reformer i framtiden.

EU

Bakgrund

EU:s växande inflytande globalt, i kombination med ett ökat antal politikområden inom unionen, har medfört en markant ökning i intresset från påverkansaktörer. EU-utvidgningen 2004 skapade en dramatiskt större marknad jämfört med tidigare. Den österrikiske parlamentsledamoten Hans-Peter Martin listar⁶ samtliga inviter och förfrågningar från påverkansaktörer på sin hemsida. Enligt honom uppgår det sammanlagda värdet av förfrågningarna till närmare 100 000 kronor. Det rör sig om allt från gratis lyxresor, galamiddagar och provkörningar till olika utflykter.⁷

EU:s splittrade institutionella struktur och beslutsprocess skapar flera möjliga vägar för organiserad lobbyism och påverkan. Aktörer söker ofta påverka både på EU-nivå och i enskilda medlemsstater. Eftersom EU-kommissionen har monopol när det gäller att lägga förslag är det också naturligt att merparten av lobbyismen riktas in här.

Det finns huvudsakligen tre indirekta kanaler för lobbyism inom EU. Den första är lobbygrupper som riktar in sig på de nationella delegationerna i Bryssel. Den andra

*EU:s splittrade
institutionella
struktur och
beslutsprocess
skapar flera
möjliga vägar
för organiserad
lobbyism och
påverkan.*

⁶ <http://www.lobbyticker.eu/>

⁷ <http://www.neurope.eu/article/taming-brussels-lobby>

används av intressegrupper som lobbar medlemmar av Europeiska rådets arbetsgrupper. Den tredje vägen är via nationella regeringar.

Eftersom allt fler beslut tas via medbeslutandeproceduren har även Europaparlamentet blivit en viktig aktör för lobbyister.

Den organiserade lobbyismen i EU kan spåras till 1970-talet, mer specifikt det första direktvalet till Europaparlamentet 1979. Vad som inledningsvis var informationsinhämtning om besluten i Bryssel övergick så småningom till att även handla om direkt påverkan. Enhetsakten från 1986 införde beslut med kvalificerad majoritet i ministerrådet och stärkte Europaparlamentets roll.

*Sammanlagt
beräknas
15 000
lobbyister
vara
verksamma
på EU-nivå.*

Bägge dessa faktorer bidrog till att lobbyismen växte sig än starkare.⁸

Närmare 6 000 lobbyister är registrerade vid EU-kommissionens och Europaparlamentets gemensamma register över påverkansaktörer. Sammanlagt beräknas 15 000 lobbyister vara verksamma på EU-nivå. Av dessa har näringslivet omkring 1 000 lobbyaktörer som verkar i Bryssel och minst 300 företag har egna kontor.

Det är dock viktigt att komma ihåg att EU:s register över lobbyister är frivilligt. Organisationen ALTER-EU räknar med att hundratals aktörer valt att inte registrera sig.⁹

Enligt "Transparency Register Annual Report 2013", EU:s officiella statistik över lobbyism, genomfördes drygt 1 000 kvalitetskontroller inom loppet av ett halvår.¹⁰

Organisationen Lobbyfacts har sammanställt statistik på de största påverkansaktörerna inom EU, mätt i utgifter:

⁸

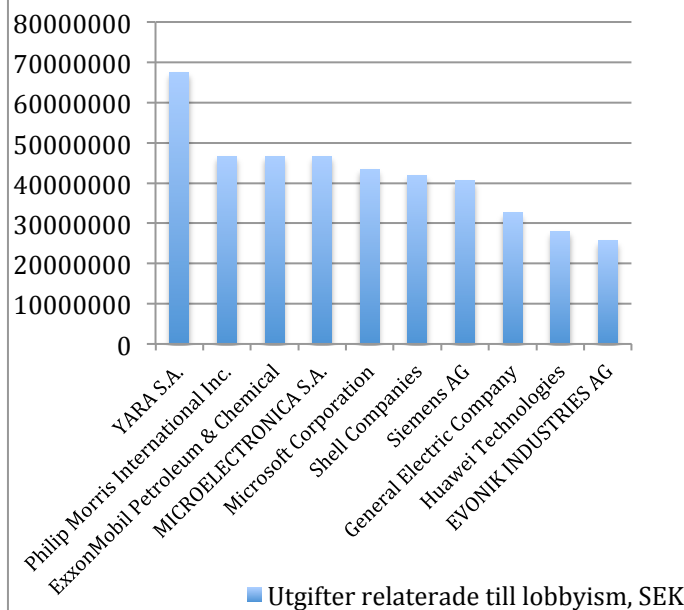
http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/treaties_singleact_en.htm

⁹ "Rescue the register" – How to make EU lobby transparency credible and reliable", ALTER-EU, 2013

¹⁰

http://www.europarl.europa.eu/pdf/divers/transparency_register_report_20131127_en.pdf

Jättarna - företagen som lägger mest på lobbyism i EU



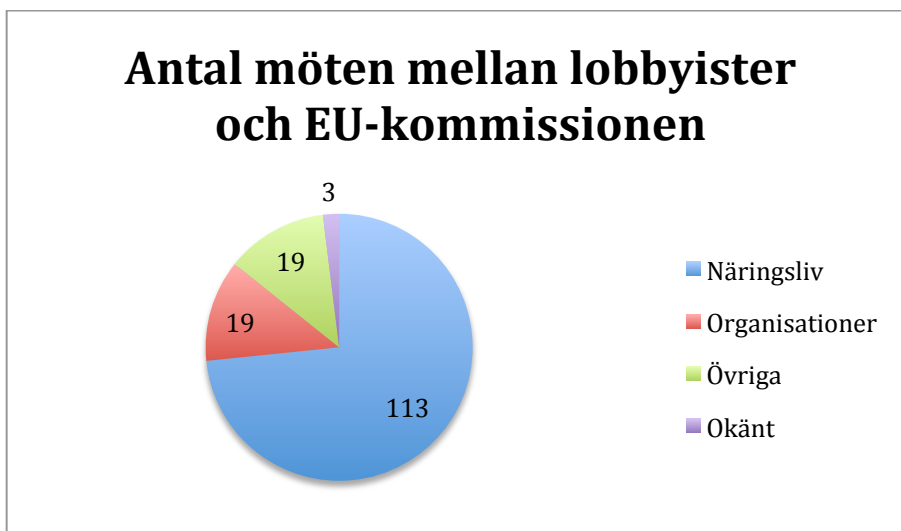
Exempel

- 2010 bytte Mårten Westrup arbetsgivare, från EU-kommissionens generaldirektorat med ansvar för näringsliv till näringslivets lobbyistorganisation BusinessEurope. Därefter sökte Westrup påverka sina före detta kollegor i klimatfrågor utifrån BusinessEuropes intressen. På grund av ett kryphål i Kommissionens regelverk behövde Westrup inte söka tillstånd. I dag har Westrup återigen klivit genom svängdörren och är tillbaka på EU-kommissionens generaldirektorat med ansvar för miljö.

- Thomas Lönngren var verkställande direktör för Europeiska läkemedelsmyndigheten till och med december 2010. I januari 2011 öppnade han sin egen konsultverksamhet och blev en del av NDA Group, som erbjuder läkemedelsindustrin tjänster inom bland annat rådgivning. Europeiska läkemedelsmyndigheten stoppade Lönngren först efter att flera organisationer klagat på intressekonflikter mellan tjänsterna.

- Den politiska debatten om handelsavtalet Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP, har kritiserats för att den sker på näringslivets premisser – och därmed urholkar de fackliga rättigheterna. Eller annorlunda uttryckt: avtalet är byggt för företag snarare än medborgare. Den brittiska europaparlamentarikern Molly Scott Cato går till och med så långt att hon kallar TTIP

odemokratiskt.¹¹ Kritiken är långtifrån grundlös. En kartläggning av sammanträden mellan representanter för EU-kommissionen och lobbyister visar att näringslivets aktörer står för hela 70 procent av mötena. En mer grundlig kartläggning är omöjlig att göra, då möten sker i hemlighet och protokoll saknas. Beslutsfattare som deltar i förhandlingsprocessen får också underteckna ett 14-sidigt dokument som förbinder dem att inte sprida informationen till exempelvis medier.



Källa: "Lobbyland: corporate-capture of TTIP talks revealed", Gröna gruppen, Europaparlamentet

Befintlig lagstiftning

Reglerna för EU:s påverkansindustri tillämpas på två sätt. Å ena sidan regleras lobbyistens aktiviteter, å andra sidan den som utsätts för lobbyismen.

År 2012 klubbade Europaparlamentet igenom en ny uppförandekod¹² för sina parlamentariker. De nya reglerna, som trädde i kraft i april 2013, riktar specifikt in sig på gåvor och inbjudningar. År 2011 införde EU-kommissionen uppförandekoder för kommissionärer och året därpå riktlinjer för att stärka skyddet av anonyma tips om korruption, bedrägeri och andra illegitima beteenden.

Lobbyisterna omfattas därmed av en serie av uppförandekoder, medan EU:s institutioner har regler och skyldigheter för medlemmar och beslutsfattare. Målet är, enligt Europaparlamentets skrivelser, att undvika intressekonflikter.

¹¹ "I've seen the secrets of TTIP, and it is built for corporations not citizens", *The Guardian*, 4 februari, 2015.

¹² http://www.alter-eu.org/sites/default/files/documents/ALTER-EU_Briefing_Lobbyist-Code-of-Conduct%20April2013.pdf

År 2011 etablerades ett gemensamt lobbyistregister mellan Europaparlamentet och EU-kommissionen. Registret ålägger registrerade lobbyister att identifiera sig själva för politiker och tjänstemän de är i kontakt med.

Registret är för närvarande i en utvärderingsfas. Ett obligatoriskt lobbyregister har diskuterats, bland annat i Europaparlamentet¹³, något EU-kommissionen hittills varit skeptisk till.

I november 2014 infördes obligatorisk offentlighet när det gäller möten mellan beslutsfattare på högsta nivå och lobbyister.¹⁴

European Public Affairs Consultancies Association, EPACA, har infört en rekommenderad uppförandekod som ett antal Brysselbaserade byråer skrivit under.¹⁵ Dokumentet föreskriver bland annat att konsulter ska identifiera sig själva och aktören de företräder samt avstå från alla former av finansiella incitament i möten med beslutsfattare. Branschorganisationen Society of European Affairs Professionals, SEAP, har infört skrivelser med liknande innehåll.

Kritik

Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation, ALTER-EU, är en koalition av organisationer, fackförbund, forskare och påverkansaktörer som vill se en ökad öppenhet inom EU med avseende på lobbyism. Nätverket har länge krävt ett obligatoriskt lobbyistregister med tydligare kvalitetskrav. Det nuvarande registret ger inte EU-medborgarna en rättvisande bild av den europeiska lobbyismen, enligt ALTER-EU.¹⁶ Flera centrala aktörer med omfattande ekonomiska resurser verkar ännu "under radarn", vilket gör det omöjligt att kartlägga lobbyismen som helhet.

Som ett led i att stärka det parlamentariska ansvarsutkrävandet har ALTER-EU formulerat "Politics for pledge", en uppförandekod som förbinder undertecknarna till följande:

- Undvika alla intressekonflikter.
- Inte erbjuda företag och lobbyister tillgång till beslutskanaler.
- Ha tydliga etiska regler för politiker, beslutsfattare och lobbyister.

¹³ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2011-0222+0+DOC+XML+V0//EN>

¹⁴ <http://www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/commission-launches-transparency-initiative-ttip-and-lobbying-310183>

¹⁵ <http://www.epaca.org/code-of-conduct/text-of-code>

¹⁶ "New and Improved? Why the EU Lobby register still fails to deliver", ALTER-EU, 2015

- Vara öppna och transparenta i sättet de arbetar.
- Alltid verka i allmänhetens intresse.

Av de svenska europaparlamentarikerna har bara sju undertecknat "Politics for pledge".

I rapporten "Block the revolving door: why we need to stop EU officials becoming lobbyists" föreslår ALTER-EU flera genomgripande förändringar av EU:s lobbyistregler.

- En obligatorisk karantän om minst två år för alla tjänstemän inom EU:s institutioner som tar jobb inom påverkansindustrin, eller uppdrag som skapar en intressekonflikt.
- Ett tydligt förbud mot EU-tjänstemän som under ett sabbatsår erbjuder lobbytjänster, rådgivning eller andra tjänster som skapar en intressekonflikt.
- Ett tydligt förbud mot tjänstemän som tar uppdrag inom två år efter att ha lämnat en EU-institution utan tillstånd.
- Inkluderandet av en omfattande definition av intressekonfliktens kraktär.
- Att ovanstående regler gäller samtliga tjänstemän inom EU:s institutioner, inklusive konsulter.

Frankrike

Omfattning

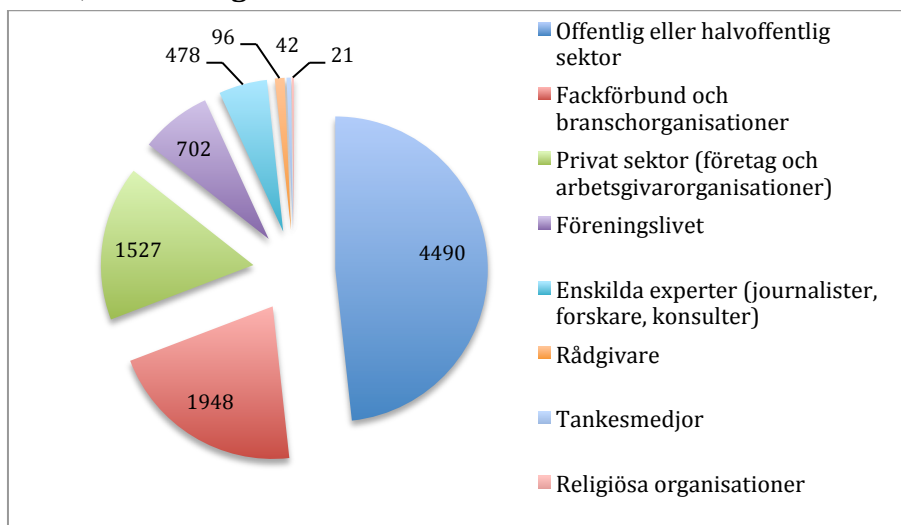
Det franska politiska systemet, med dess starka betoning på republikanism, är delvis konstruerat för att motverka inflytande från särintressen. Idén kan spåras till Rousseaus sociala kontrakt och tanken om ett allmänintresse för samhället som helhet. Lobbyism har därmed historiskt haft en begränsad roll i Frankrike. Ordet har snarast en negativ klang hos den franska allmänheten.

Med det sagt har påverkansindustrin vuxit sedan 1980-talet och i dag väljer allt fler stora företag att anlita konsulter för att påverka lagstiftare och beslutsfattare. Enligt medborgarnätverket Regards Citoyens genomfördes 9 300 möten mellan lobbyister och representanter för departement mellan 2007 och 2010, vilket involverade närmare 5 000 organisationer representerade av över 16 000 personer. Dessa siffror avviker rejält från officiella siffror som visar att 127 lobbyister är en del av nationalförsamlingens frivilliga register.¹⁷

Regards Citoyens har tillsammans med Transparency international kartlagt 1 174 parlamentariska rapporter.

¹⁷ <http://www.regardscitoyens.org/nosdeputes-fr/>

Antal påverkansmöten i franska nationalförsamlingen 2007–2010, efter kategori



Källa: "Analyse Transparence International France et Regards Citoyens",
Regards Citoyens, Mars 2011

Befintlig lagstiftning

Lobbyismens historiskt svaga ställning i Frankrike gör att landet länge saknade handgripliga lagar som reglerar påverkansindustrin.

Artikel 23 och 79 i nationalförsamlingens interna regler förbjuder parlamentariker från att binda sig till ett specifikt särintresse, men det är mer eller mindre omöjligt att kontrollera hur det förhåller sig i praktiken. Det saknades länge regler för kontakter mellan lobbyister och makthavare.

Först 2009, efter påtryckningar från civilsamhället¹⁸, introducerade det franska parlamentets andra kammare, nationalförsamlingen, obligatorisk registrering av lobbyister som träffat ledamöter av parlamentet.¹⁹ Dessutom infördes ett frivilligt register över lobbyister i Frankrike.

Lagen listar tre krav som ställs på lobbyisten:

- Transparenskravet – lobbyister har skyldighet att uppge vem eller vilka de företräder samt för vilkas räkning de agerar.
- Upplyningskravet – lobbyister har skyldighet att upplysa om under vilka förutsättningar kontakter och relationer upprättas.
- Kravet om etisk skyldighet – all lobbyverksamhet ska underkastas rättigheter och skyldigheter i utövandet.

¹⁸ <http://www.regardscitoyens.org/nosdeputes-fr/>

¹⁹ <http://www.assemblee-nationale.fr/representants-interets/liste.asp>

26 juni 2013 beslutade nationalförsamlingen om en utvidgad uppförandekod för lobbyister:

1. Påverkansaktörer ska uppfylla upplysningskrav och godkänna att informationen offentliggörs. Informationen ska därefter vidarebefordras till nationalförsamlingen för ändringar eller kompletteringar.
2. I kontakter med parlamentariker ska påverkansaktörer ange identitet, uppdragsgivare och vilka intressen de företräder. I samband med sammanträde med parlamentariker måste påverkansaktören i fråga tydligt ange kunden de representerar, liksom dokument som styrker uppdraget.
3. Påverkansaktörer ska uppfylla reglerna för tillträde och rörelse i nationalförsamlingens lokaler. De är skyldiga att bära sin bricka som bevis på att de har tillgång till lokalerna som en del av ett specifikt uppdrag. De får inte under några som helst omständigheter röra sig utanför angivet område.
4. Det är förbjudet att erbjuda parlamentariska handlingar mot betalning eller andra former av ersättning.
5. Det är förbjudet att använda papper med nationalförsamlingens brevhuvud eller logotyp.
6. Påverkansaktörer ska avstå från varje åtgärd som syftar till att få tillgång till information eller beslut med otillåtna medel.
7. Information till parlamentariker ska vara öppen för nationalförsamlingen som helhet – oavsett politisk hemvist.
8. Informationen ska inte innehålla medvetet felaktig information för att vilseleda parlamentarikerna.
9. All form av reklam och marknadsföring är strikt förbjuden i nationalförsamlingens lokaler.
10. Lobbyister kan mot tredje part aldrig hävda rätten att vistas i nationalförsamlingens lokaler i kommersiella syften. Registreringen som påverkansaktör innebär inget officiellt godkännande av uppdragsgivarens agenda.
11. Möten i nationalförsamlingens lokaler som arrangeras av lobbyister får inte under några förutsättningar bekostas genom avgifter.
12. Underlåtenhet att följa uppförandekoden, av lobbyister eller deras representanter, kan leda till att nationalförsamlingen, efter utredning, beslutar om avstängning eller avskrivning ur registret. Beslutet kan komma att publiceras på nationalförsamlingens hemsida.

Kritik

Medborgarnätverket CAL, en del av ALTER-EU, har länge drivit på för att reglera och etablera insyn i den franska påverkansindustrin. CAL menar att registret är otillräckligt för att säkra oberoende och öppenhet, samt att det behövs "oberoende expertis, pluralistiska och öppna utfrågningar av alla intressenter och ett förbud mot intressekonflikter".²⁰

Granskningar genomförda av Transparency International och Regards Citoyens visar att viktiga aktörer saknas i nationalförsamlingens frivilliga lobbyregister.

Regards Citoyens föreslår tio reformer för att bättre övervaka den franska lobbyindustrin:

- Garantera öppenhet i parlamentariska beslut genom att publicera detaljer om enskilda röster vid varje sammanträde.
- Införa systematiska ekonomiska utredningar och sanktionsverktyg via ett nytt transparensorgan, HAT, i syfte att kontrollera svängdörrar mellan politik och lobbysektor samt dokument om tillgångar och intressen.
- Skapa en varningsmekanism för medborgare inom ramen för HAT.
- Införa finansiell tillsyn av det politiska livet.
- Publicera detaljerade rapporter genomförda av HAT, inklusive inkomster för respektive vald minister.
- Publicera utgifterna för samtliga enheter inom parlament och regering.
- Upprätta systematiska hinder för samtidiga uppdrag kopplade till budgetprocessen.
- Öppna uppgifter för samtliga budgetar och andra konton, inkomster och utgifter.
- Övervaka intressekonflikter i relation till lobbyism.
- Lämna detaljerade rapporter om HAT:s granskningar till alla medlemmar av regering och parlament, liksom till tjänstemän.
- Införa förbud mot utövandet av makt kopplad till näringslivet.
- Införa ett obligatoriskt lobbyistregister som delas mellan regering och parlamentets bägge kamrar, med förbud mot folkvalda och offentliga tjänstemän att arbeta med lobbyister utanför registret.

²⁰ Rapport från CAL-nätverkets hearing i den franska senaten, 13 november 2009.

Storbritannien

Bakgrund

Branschorganisationen för påverkansaktörer i Storbritannien, The Chartered Institute for Public Relations (CIPR), uppskattar att 48 000 individer på ett eller annat sätt verkar inom branschen. Omkring en tredjedel av dem, 14 000, är direkt involverade i påverkan gentemot parlament och regering, varumärkeskampanjer, förtroendekampanjer och andra verksamheter som ryms under benämningen public affairs.

CIPR uppskattar att påverkansindustrin som helhet är värd 83 miljarder kronor och att den del som sysslar med lobbyism gentemot beslutsfattare utgör en tredjedel.²¹

Den brittiska påverkansindustrin är på många sätt en kontroversiell aktör i allmänhetens ögon.

Med det sagt är det närmast omöjligt att avgöra exakt hur många den privata påverkanssektorn faktiskt sysselsätter. Verksamheten kringgärdas av sekretess och bristande insyn. Avsaknaden av ett officiellt register över lobbyister försvårar kartläggningen både av branschen i sig och av dess finansiella omfång. Dessutom är det inte helt enkelt att definiera vilken typ av påverkanstjänster som respektive byrå utför.

Den brittiska påverkansindustrin är på många sätt en kontroversiell aktör i allmänhetens ögon. I en undersökning från nätverket Reform Trust²² uppger 67 procent av respondenterna att de anser att stora

företag har mycket eller förhållandevis mycket inflytande över regeringsbeslut. Bara 27 procent tyckte att inflytandet var rimligt. Många som deltog i undersökningen uttryckte oro över "hur regeringen står på storföretagens sida" och att bristen på insyn representerar ett hot mot demokratin.

Hansard Society, en organisation som bildades 1944 i syfte att stärka den parlamentariska demokratin, frågade 23 160 parlamentariker om hur de uppfattar intressegrupper och lobbyister i sitt arbete:

²¹ "State of the profession survey, 2013/2014", CIPR

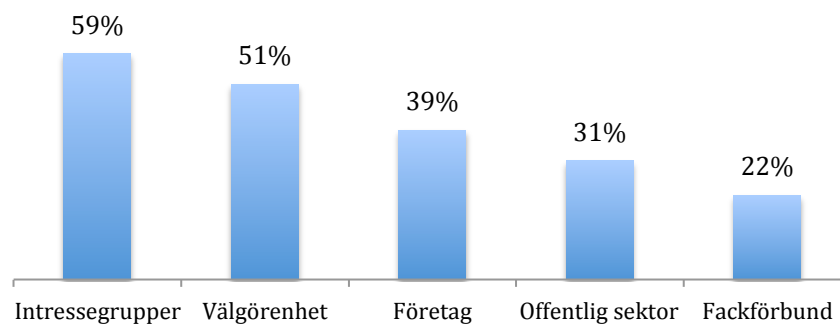
²² "The 2006 State of the Nation survey", Joseph Rowntree Reform Trust, 2006

²³ "Friend or foe", Hansard Society, 2007

Andel av parlamentariker som anser att påverkansaktörer är ganska eller mycket effektiva i sin kommunikation



Andel av parlamentariker som får 20 eller fler kontakter från följande organisationer varje vecka



Befintlig lagstiftning

Storbritannien har historiskt saknat lagar och regler för påverkansbranschen. Industrin har på olika sätt motverkat lagstiftning och hävdade att självreglering räcker. År 2011 introducerade UK Public Affairs Council, en intresseorganisation för påverkansindustrin, ett frivilligt lobbyistregister²⁴ bland sina medlemsföretag.

År 2009 publicerade parlamentets andra kammare, House of Commons, rapporten "Lobbying: Access and Influence in Whitehall"²⁵ i syfte att kartlägga lobbyismens inflytande på landets lagstiftning. I slutsatserna rekommenderar rapportförfattarna ett

²⁴ <http://www.publicaffairsCouncil.org.uk/en/search-the-register/index.cfm>

²⁵ "Lobbying: Access and Influence in Whitehall", House of Commons Public Administration Select Committee, 2009

statligt register över lobbyverksamhet "för att skapa ökad transparens mellan politiska beslut och externa intressen". Rapporten konstaterar även att branschens självreglering är "fragmenterad" och "saknar substantiell reglering". I oktober samma år förkastade regeringen dock slutsatserna. I stället beslutades att alla departement åläggs att kvartalsvis publicera möten mellan beslutsfattare och intressegrupper. Däremot behöver varken mötets syfte eller beslut publiceras. Utöver det beslutades även att politiker och tjänstemän än tydligare ska redovisa utgifter och kostnader.

År 2011 infördes striktare regler för svängdörren mellan politik och påverkansindustri. Till skillnad från på EU-nivå gäller reglerna samtliga beslutsfattare i två år efter "sista dagen med lön" från ett offentligt uppdrag. Nya uppdrag kan inte påbörjas förrän det kan garanteras att intressekonflikt inte föreligger. Reglerna varierar något beroende på position men innehåller följande bestämmelser:

- Tjänstemän och beslutsfattare på de högsta nivåerna har en automatisk karantän på tre månader för alla externa tjänster och befattningar. I särskilda fall kan perioden förlängas upp till två år.
- Alla högre tjänstemän är förbjudna att påverka parlament och regering med uppdrag från en ny arbetsgivare under två års tid.
- För lägre tjänstemän krävs särskilt tillstånd för ett nytt jobb om den tidigare tjänsten behandlat känslig information eller omfattat regleringsbeslut eller om den framtida tjänsten innefattar lobbyism.
- Om en tjänsteman erbjuds en tjänst som kräver tillstånd ska detta rapporteras och registreras.

En förteckning ska finnas tillgänglig på internet och uppdateras månadsvis.

Kritik

Den brittiske kolumnisten Seumas Milne menar att politiska makthavare är alltmer korrupta och att det hänger samman med den oreglerade lobbyismen:

"Vårt offentliga liv och vår demokrati är nu djupt äventyrade av hur näringsliv och finansiella intressen smält samman med staten."

Organisationen Transparency International menar att regeringens nya regler från 2011 saknar centrala komponenter för att kunna tillfredsställa mål om öppenhet och ansvarsutkrävande. För att förbättra granskningen behövs ett oberoende organ med bättre finansiering, menar Transparency International.

Organisationen Alliance for Lobbying Transparency har varit kritiska till betoningen på självreglering inom den brittiska påverkansindustrin. ALT bedriver regelbundna kampanjer för att införa ett obligatoriskt lobbyistregister i landet.

Organisationen menar att uppemot 90 procent av påverkansaktörerna i Storbritannien inte är med i UKPAC:s register. Bland annat ska byråer knutna till Konservativa partiet helt saknas.²⁶ Tamasin Cave, talesperson för ALT, kallar registret ett "pr-trick" från lobbyindustrin:

"Varken allmänheten eller parlamentariker vet vilka särintressen som egentligen påverkar den politiska processen."

ALT menar att ett verkligt öppet register, som finns i exempelvis USA, måste bygga på två principer:

- Registret måste vara allomfattande och inkludera samtliga betalda lobbyister, inklusive konsulter på företag, tankesmedjor, fackföreningar och välgörenhetsorganisationer.

- Lobbyister måste ange vem som agerar och på uppdrag av vilka, vilket politiskt organ som är föremål för lobbyism och uppdragets syfte. Dessutom behövs uppskattningar av vad respektive lobbykampanj kostar.

USA

Bakgrund

USA:s politiska system uppfattas traditionellt sett som starkt påverkat av privata intressen och omfattande lobbyism, något som delvis stämmer. Påverkansarbete i professionaliserad och organiserad form exploderade från och med 1970-talet och framåt och omsätter i dag mångmiljardbelopp.

Trots det har landet, till skillnad från de flesta europeiska, en betydande öppenhet när det gäller påverkansindustrins uppdrag och omfång. Det gör att det är enkelt att bilda sig en uppfattning om hur branschen utvecklats över tid.

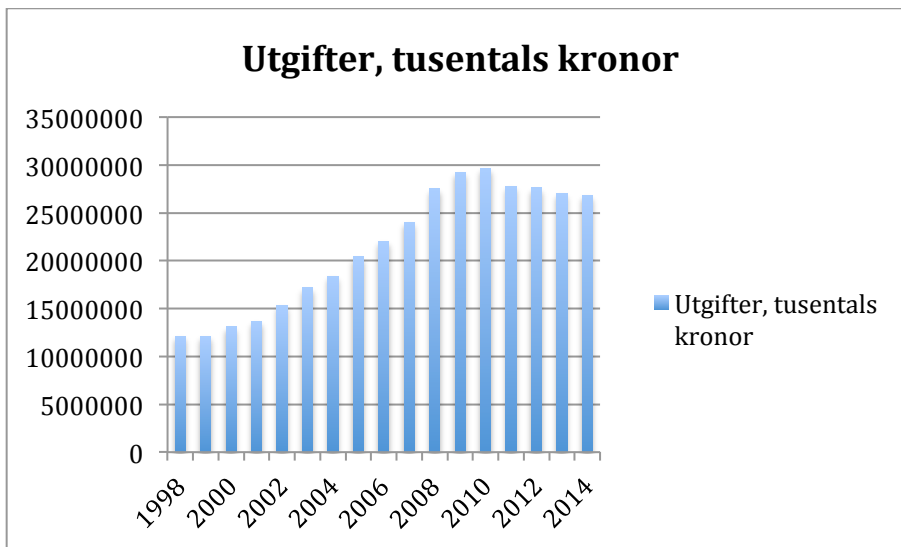
Omsättningen för företag som sysslar med politisk lobbyism mer än dubblerades mellan 1998 och 2014, från 11 till 27 miljarder kronor.²⁷

Forskningsnätverket Center for Responsive Politics sammanställer information om den amerikanska lobbyismen, som sedan publiceras på hemsidan Open Secrets²⁸:

²⁶ <http://www.lobbyingtransparency.org/15-blog/general/57-up-to-90-of-lobbyists-shun-new-transparency-register>

²⁷ OECD Forum on Transparency and Integrity in Lobbying

²⁸ <https://www.opensecrets.org/lobby/>



Topp tio – de spenderar mest

US Chamber of Commerce	\$124,080,000
National Assn of Realtors	\$55,057,053
Blue Cross/Blue Shield	\$21,298,774
American Hospital Assn	\$20,753,146
American Medical Assn	\$19,650,000
National Assn of Broadcasters	\$18,440,000
National Cable & Telecommunications Assn	\$17,460,000
Comcast Corp	\$16,970,000
Google Inc	\$16,830,000
Boeing Co	\$16,800,000
Pharmaceutical Rsrch & Mfrs of America	\$16,610,000
General Electric	\$16,320,000
United Technologies	\$15,738,000
Business Roundtable	\$14,840,000
CVS Health	\$14,787,640
Lockheed Martin	\$14,581,800
Dow Chemical	\$14,430,000
AT&T Inc	\$14,020,000
Koch Industries	\$13,800,000
FedEx Corp	\$13,414,536

Befintlig lagstiftning

Redan 1946 fick USA en lag om registrering av lobbyister. I dag finns det över 12 500 registrerade lobbyister i Washington DC. Men det är inte hela antalet, bara de som agerar direkt mot de valda politikerna i Washington DC är registrerade som lobbyister. Det verkliga antalet är betydligt större.

USA har, till skillnad från EU, tagit frågan om svängdörrar mellan politik och påverkansindustri på stort allvar. Statligt anställda inom regeringen är förbjudna att representera somliga privata intressen efter avslutad anställning. Det omfattar bland annat ett livslångt förbud mot att "byta sida" till den privata sektorn vid en intressekonflikt med tidigare ansvarsområden, ett tvåårigt förbud mot att ta anställningar med bredare intressekonflikter samt en tvåårig karantän för högre tjänstemän för tjänster som syftar till att påverka regeringen.

År 2008 utökades reglerna för svängdörrar mellan politik och påverkansindustri till att även omfatta politiska utnämningar. President Barack Obama utvidgade även den befintliga avkylningsperioden till två år för tjänstemän som går till påverkansaktörer. Tjänster som ansvarar för upphandlingar har ännu strängare regler. Dessutom infördes regler för omvända svängdörrar i syfte att förhindra lobbyintressen från att "ta över" myndigheter. Reglerna förbjuder lobbyister som påverkat en specifik myndighet de senaste två åren att ta anställning vid myndigheten i fråga.

Medborgarnätverket Public Citizen, som bland annat fungerar som en vakthund mot privata intressen inom regeringen, menar att Obamas nya regler fungerar "extremt bra". Två år in i Bushadministrationens mandatperiod utreddes flera politiskt utnämnda tjänstemän av FBI för korruption. Motsvarande har inte inträffat under Obama.

Utöver regler för tjänster för att undvika intressekonflikter har USA, till skillnad från EU, ett obligatoriskt register²⁹ över lobbyister. Det gör det lättare för organisationer som Open Secrets att bevaka lobbysektorn i landet. Registret omfattar utöver information om lobbyister även offentligt material om kontakter mellan regering och påverkansindustri.

USA har, till skillnad från EU, tagit frågan om svängdörrar mellan politik och påverkansindustri på stort allvar.

²⁹ Lobbying Disclosure Act, 1995, <http://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-109/pdf/STATUTE-109-Pg691.pdf>

Samtliga amerikanska delstater har egna lagstiftningar³⁰ relaterade till lobbyverksamheten. Även om de skiljer sig återkommer några element:

- Vem eller vilka som måste registrera sig som lobbyist.
- Vilka aktiviteter en lobbyist inte får ägna sig åt.
- Vem som måste rapportera om påverkansaktiviteter, liksom vilka uppgifter som ska inkluderas.
- Vilka de berörda myndigheterna är och vad deras uppgifter består i.

Kritik

Kritiken mot lobbyismens och de finansiella intressenas inflytande i den amerikanska politiken är mångårigt och väldokumenterat. Den som vill väljas till den amerikanska kongressen kan mer eller mindre inte lyckas utan att samla in betydande ekonomiska resurser från privata aktörer.

Task Force on Federal Lobbying, ett nätverk av lobbyister, jurister, aktivister och forskare³¹, menar att USA visserligen har viktiga instrument för att reglera och övervaka lobbyismen, men att lagstiftningen på väsentliga områden är alltför begränsad och kryphålen för många. Nätverket uttrycker särskild oro för lobbyisternas monetära inflytande över politiska kampanjer, i synnerhet när det gäller val till kongressens bägge kamrar. Arbetsgruppen föreslår följande reformer:

- Att den nuvarande regeln att obligatorisk rapportering av lobbyister bara gäller för de tjänster där lobbyism utgör mer än 20 procent av anställningen slopas.
- Att registrering av lobbykontakter generellt även ska kompletteras med information om vilken myndighet eller vilket organ som kontakten omfattar.
- Att det nuvarande registret, som fokuserar på en enskild påverkansaktör, även kompletteras med alla aktörer som på ett eller annat sätt är inblandade i kontakter med regeringen.
- Att både uppdragsgivare och kund har ansvar för att rapportera in verksamheten till registret.

³⁰ Thomas, Clive S, "Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences", Parliamentary Affairs, Vol. 51. No. 4. 1998, Oxford University Press.

³¹ "Lobbying Law in the Spotlight - Challenges and Proposed Improvements" Rapport från Task Force on Federal Lobbying Laws Section of Administrative Law and Regulatory Practice, American Bar Association, 2011

- Att en lobbyist som deltagit i eller samlat in ekonomiska medel för en kampanj till kongressen de senaste två åren förbjuds att påverka kongressledamoten i fråga. Förbudet gäller inte för enskilda donationer under ett visst belopp.

Organisationen Issue One, en sammanslagning av Americans for Campaign Reform och Fund for the Republic, kritiserar det amerikanska politiska systemet för att vägledas av pengar snarare än demokratiska överväganden. Issue One vill se omfattande reformer av hur partifinansieringen fungerar, bland annat med ökad transparens och ansvarsutkrävande.³²

Tyskland

Bakgrund

Tysklands historiska roll som ekonomisk motor för hela Europa har skapat växande möjligheter för privata intressen att påverka den politiska processen. Den organiserade och professionaliserade lobbyismen i landet kan spåras till Västtyskland på 1960-talet. Det faktum att Europas största finansmarknad finns i landet gör det naturligt att de mäktigaste lobbyintressena kommer från näringslivet. Tysklands återförening 1990 ökade av naturliga skäl den potentiella marknaden för lobbyism. Avsaknaden av offentlig statistik för påverkansindustrins kampanjer gör det svårt att bedöma omfattningen av den tyska lobbyismen.

Uppskattningar från Transparency International Tyskland³³ visar följande nyckeltal för branschen:

- 4 000 nationella företag och organisationer med allt från 3 till 120 anställda.
- Ungefär 120 företagskontor i Berlin med ett genomsnitt på 4 anställda.
- 90 renodlade public affairs-byråer med sammanlagt cirka 1 000 anställda.
- Omkring 50 tankesmedjor med säte i Berlin.
- 20 advokatbyråer som även bedriver lobbyism.
- 30 konsultföretag.
- Omkring 300 enskilda lobbyister och konsulter.

³² <https://www.issueone.org>

³³ http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Lobbying_in_Deutschland_2014_neu2.pdf

Men klart är att tyska lobbyister har en framträdande roll i politiska förhandlingar, senast i spelet om ny regeringskoalition efter valet 2013.³⁴ Flera tyska företag lyckades efter omfattande kampanjer få med lagstiftning med formuleringar som gynnade den egna industrin, däribland järnvägsföretaget Deutsche Bahn.

Den tyska bilindustrin donerar stora summor pengar till de politiska partierna, i hopp om att få gentjänster i form av gynnsam lagstiftning. SPD, CDU/CSU och FDP har under bara de senaste åren mottagit mångmiljonbelopp från bland annat Daimler Benz och BMW.³⁵

Ett annat kritiserat exempel var när den tidigare tyske förbundskanslern Gerhard Schröder accepterade en tjänst vid den ryska oljekoncernen Gazprom, bara månader efter sin avgång. Schröder hade tidigare varit en förespråkare av ryska gasledningar till Tyskland.³⁶

Befintlig lagstiftning

Tyskland är ett av få europeiska länder med specifika lagar som reglerar lobbyism gentemot landets underhus, förbundsdagen.³⁷ Bilaga två i parlamentets arbetsordning slår fast att alla lobbyister, intressegrupper och organisationer som vill påverka parlament eller regering ska registreras enligt följande kriterier:

- Namn, arbetsort och adress
- Bolagets sammansättning vad gäller ägare, styrelse och ledningsgrupp
- Intressesfär
- Antal anställda
- Namn på utsedda representanter i arbetet med förbundsdagen och/eller regering

Informationen finns tillgänglig för allmänheten och uppdateras årligen. Lobbyister som inte registrerar sig nekas tillträde till parlamentets lokaler.

Syftet med registret är "att skapa transparens och identifiera intressen och grupper som söker påverka den politiska processen".

³⁴ <http://www.spiegel.de/international/germany/lobbyists-had-major-role-in-shaping-german-coalition-deal-a-936643.html>

³⁵

http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Lobbying_in_Deutschland_2014_neu2.pdf

³⁶ <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2005/12/09/AR2005120901755.html>

³⁷ http://www.bundestag.de/service/informationmaterial/fremdsprachiges_material/downloads/goEN_download.pdf

Lagen definierar också att lobbyister inte åtnjuter några särskilda privilegier, såsom tillgång till möten.

Det tyska parlamentet har omfattande makt när det gäller att begränsa lobbyisters inflytande. Till exempel kan enskilda lobbyister ensidigt nekas tillträde till lokalerna, oavsett om aktören i fråga finns med i lobbyistregistret.

Den tyska modellen för att reglera lobbyismen är säregen i ett kontinentalt perspektiv och kan närmast beskrivas som en hybrid mellan europeisk och amerikansk rättstradition.

Utöver federala regleringar finns lokala och regionala exempel på utvidgningar. Ett exempel är Hamburg, Tysklands andra största stad, som 2012 beslutade³⁸ att etablera ett lokalt lobbyistregister med utökade informationskrav. Registret ska bland annat innehålla information om samtliga kontrakt över 100 000 euro, bidrag, stipendier, bygg- och rivningsavtal samt detaljerade affärsdata. Reformen har dramatiskt förändrat den offentliga insynen i lobbyismen i Hamburg och gjort staden till "landets mest transparenta politiska enhet", enligt organisationen Transparenzgesetz.³⁹

Det tyska parlamentet har omfattande makt när det gäller att begränsa lobbyisters inflytande.

Kritik

Trots att Tyskland, till skillnad från merparten av Europa, aktivt verkat för att garantera genomlysning och ansvarsutkrävande i den politiska processen finns luckor i lagen. Organisationen LobbyControl⁴⁰, som verkar mot korruption och otyglad lobbyism, pekar i en rapport från 2013 ut flera faktorer som allvarligt urholkar den tyska demokratin:

- Avsaknad av regler för svängdörrar mellan politik och påverkansindustri.
- Parlamentariker med intressekonflikter genom parallella, betalda uppdrag inom näringslivet och andra sidoinkomster.
- Avsaknad av reglering och insyn i partifinansieringen.

³⁸

http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Regionalgruppen/Projekte_un_d_Dokumente/Hamburg_Schleswig-Holstein/Transparency_Act_of_the_Free_and_Hanseatic_City_of_Hamburg.pdf

³⁹ <http://www.hamburg.de/pressearchiv-fhh/4382148/2014-10-01-transparenzportal/>

⁴⁰ <https://www.lobbycontrol.de>

- Ett lobbyistregister med rötter i Västtyskland på 1970-talet som är "hopplöst föråldrat" och i behov av en modernisering.
- Fastän Tyskland undertecknade FN:s konvention mot parlamentarisk korruption redan 2005 har den ännu inte implementerats, något Tyskland och Japan är ensamma om bland G20-länderna.

LobbyControl menar att det krävs omfattande reformer för att säkra transparens och ansvarsutkrävande i landets politiska system. De efterfrågar karantän för politiker som lämnar offentliga uppdrag och söker sig till näringsliv eller påverkansindustri.

Sverige

Bakgrund

Organiserade intressen som söker påverka den politiska processen har existerat i Sverige åtminstone sedan 1800-talet. Sveriges korporativa historia och betoning på breda samhällsintressen snarare än särintressen har gjort att lobbyismen inte beretts någon betydande roll. Inom statsvetenskaplig forskning beskrivs en historisk förskjutning från en korporativ modell till en mer pluralistisk.

*Exempelvis går
fyra av tio
politiker som
verkat på
riksplanet till
påverkans-
industrin efter
avslutat
uppdrag.*

Det faktum att det saknas såväl lagstiftning som institutionell kartläggning av påverkansarbetet inom Sverige gör det svårt att bedöma industrins metoder, intressen och omfång. Däremot är det uppenbart att påverkansindustrin har en framskjuten position i Sverige, liksom ett omfattande inflytande över politiken. Exempelvis går fyra av tio politiker som verkat på riksplanet till påverkansindustrin efter avslutat uppdrag.⁴¹

Branschorganisationen Precis, som representerar den svenska påverkansindustrin, presenterar årligen en rapport med nyckeltal. I den senaste, "Branschrapport 2014"⁴², konstaterar Precis att "över hundra företag med alltifrån två till 200 anställda" verkar inom Sverige. Dock är det viktigt att påpeka att långtifrån alla påverkansbolag är medlemmar i Precis, däribland den största

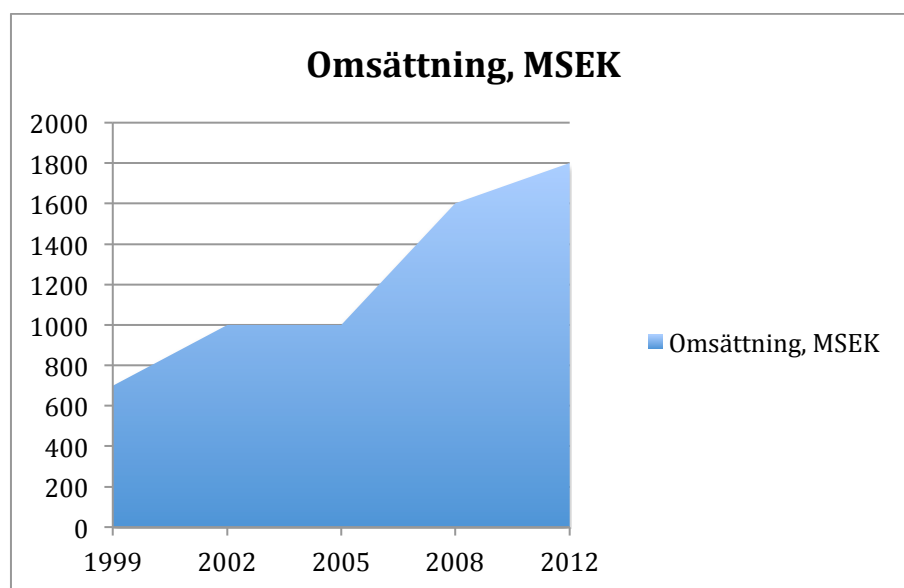
⁴¹ <http://www.transparency-se.org/TI-Sverige-Positionspapper-Internationella-antikorrptionskonventioner.pdf>

⁴² <http://www.precis.se/wp-content/uploads/2012/06/PRECIS-branschrapport-20141.pdf>

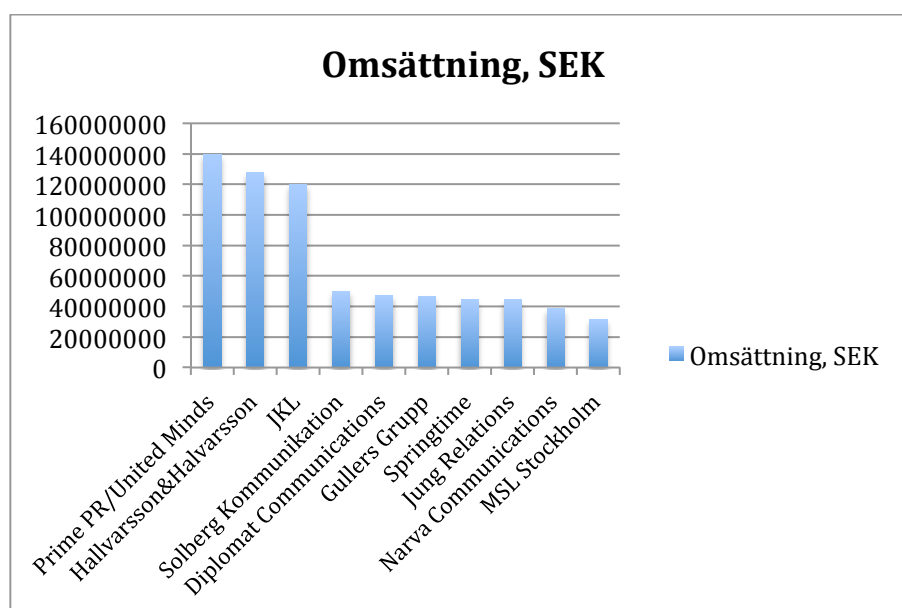
aktören i form av Prime PR. Enligt Kaj Flick, generalsekreterare för Precis, är omkring tre fjärdedelar av branschen medlemmar i organisationen.

År 2013 bestod Precis av 33 medlemsföretag med sammanlagda intäkter om 955 miljoner kronor och omsättning om 1,2 miljarder. Det totala antalet årsanställda uppgick till 842 personer. I Precis uppskattning av branschens sammanlagda omsättning är siffran för 2012 1,2 miljarder kronor.

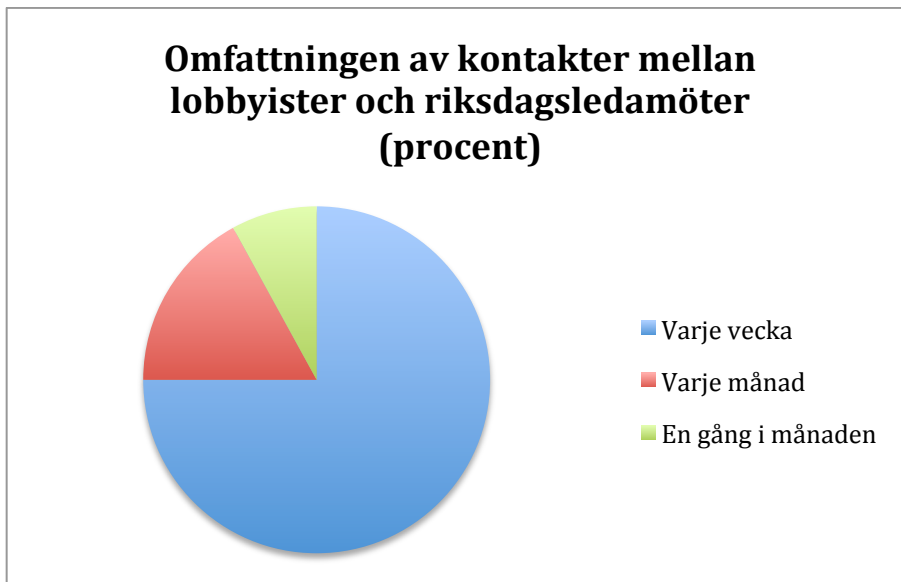
Diagrammet nedan illustrerar Precis uppskattning av branschens utveckling över tid, med avseende på omsättning:



Nedanstående diagram anger de tio största påverkansaktörerna med uppskattad omsättning för 2012.



Statsvetaren Tommy Möller har i rapporten "Lobbyism i den svenska riksdagen" studerat kontakten mellan lobbyister och ledamöter av den svenska riksdagen.⁴³



Nedan är samma siffror nedbrutna på respektive parti:

Tabell 1. Omfattningen av kontakter med lobbyister (procent).				
Parti	Varje vecka	Varje månad	En gång i månaden	Summa
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

Befintlig lagstiftning

I Sverige saknas regelverk för offentliggörande av lobbyorganisationers inflytande. Inte heller finns det något regelverk som innebär att svenska partier måste redovisa varifrån de får sina bidrag, trots återkommande löften från svenska partier. Det saknas

⁴³ Tommy Möller, "Lobbyism i den svenska riksdagen", 2009

även normerande, icke-bindande regler från offentligt håll.

Det har höjts röster för att införa registrering, obligatorisk eller frivillig, av lobbyister i Sverige. Olika modeller tillämpas, som rapporten visar, i flera andra länder. Men de motioner som lagts i riksdagen har hittills röstats ned.

Branschorganisationen Precis har satt upp normer för lobbyverksamhet⁴⁴, som de företag som är anslutna till Precis förbundit sig att följa. Normerna är huvudsakligen fokuserade på relationen mellan medlemsföretag och kund och omfattar bland annat intressekonflikter och sekretess.

Kritik

Riksdagens ovilja att lagstifta om ökad öppenhet och insyn väcker regelbundet kritik från opinionsbildare, forskare och politiker. Att mäktiga ekonomiska intressen kan investera i stora lobbykampanjer utan att redovisa finansiering, syfte eller uppdragsgivare är problematiskt för den svenska demokratin. I en undersökning från SOM-institutet vid Göteborgs universitet anser 40 procent av de tillfrågade att politikernas kontakter med lobbyister borde begränsas.⁴⁵ Demokratiutredningen från 1999 kritiserade den svenska lobbyismens inflytande i politiken men föreslog ingen reglering utöver självsanering.

Miljöpartiet har lagt flera motioner i riksdagen med förslag om att granska och kartlägga den svenska lobbyismen, men i samtliga fall har de röstats ned. Bara Miljöpartiet och Vänsterpartiet har röstat för.⁴⁶ Förslagen har bland annat handlat om registrering av lobbyister.⁴⁷

Även representanter för Socialdemokraterna har velat se en utredning om villkoren för lobbyismen.⁴⁸

Transparency international pekar på att bristande lagar och verktyg för insyn i påverkansindustrin försvårar Sveriges antikorrupsionsarbete. Av den anledningen har Sverige betydligt sämre tillämpning jämfört med exempelvis USA, Tyskland, Storbritannien och Norge.⁴⁹

Transparency international menar vidare att bristen på insyn

44 <http://www.precis.se/wp-content/uploads/2012/06/precis-normer.pdf>

45 "Ju mer vi är tillsammans", Holmberg & Weibull, SOM-rapport nr 34

46 <http://www.sydsvenskan.se/sverige/klart-nej-i-riksdagen-till-utredning-om-lobbying/>

47 http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Register-over-lobbyister-vid-r_H202616/?text=true

http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/Lobbying-med-okad-oppenhet_GT02K338/?text=true

48 http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Forslag/Motioner/mot-201314K251-Regler-for-lo_H102K251/?text=true

49 2012_ExportingCorruption_OECDProgress_EN

när det gäller bidrag till politiska partier, avsaknad av tak för politiska donationer, avsaknad av karantän för politiker som går till påverkansindustrin samt avsaknad av register för lobbyister är allvarliga brister för den svenska demokratin.⁵⁰ TI Sverige har via kampanjen Öppna Bidrag försökt påverka riksdagen att införa obligatorisk redovisning av partibidragen, utan resultat.⁵¹ Madeleine Leijonhufvud, professor i straffrätt, har i sin forskning och i den offentliga debatten pekat på att den otyglade lobbyismen i Sverige skapar osunda beroenden mellan politiker och privata intressen.⁵²

På samma sätt har det funnits kritik mot svängdörren mellan politik och näringsliv och vad som tycks vara en tyst överenskommelse mellan de stora partierna om att inte utreda frågan.

Även somliga aktörer inom påverkansindustrin har i utspel krävt en ökad öppenhet inom branschen i syfte att stärka förtroendet och skapa ansvarsutkrävande.

SLUTSATSER OCH MÖJLIGA REFORMER

Den tydligaste trenden i en bred bemärkelse är att påverkansindustrin vuxit kraftigt i samtliga studerade exempel. Att köpa sig möjligheten att påverka är populärare än någonsin. Jämförelser mellan lagstiftning i länderna som rapporten omfattar visar på dramatiska skillnader i lagar och regler för påverkansindustrin. Globala aktörer inom påverkansindustrin har därmed skiftande möjligheter att förflytta den politiska debatten beroende på landet i fråga. Det ger samtidigt en fingervisning om att det faktiskt är möjligt att reglera påverkansindustrin. Parlamentariska församlingar kan spela en ledande roll i

*Av länderna
som studerats
är Sverige det i
särklass mest
oreglerade,
medan USA
har mest
robusta
instrument för
att hantera och
förstå
lobbyismen.*

⁵⁰ <http://www.transparency-se.org/TI-Sverige-Positionspapper-Karantaensregler.pdf>

⁵¹ <http://www.transparency-se.org/TI-Sverige-Positionspapper-Internationella-antikorrupptionskonventioner.pdf>

⁵² "Korruptionens struktur i Sverige", BRÅ, 2007

att öka insyn och ansvarsutkrävande från privata intressen som söker påverka politiska beslut.

Av länderna som studerats är Sverige det i särklass mest oreglerade, medan USA har mest robusta instrument för att hantera och förstå lobbyismen. Andra skillnader avspeglar förutom politiska och juridiska traditioner också den parlamentariska viljan att ställa krav på lobbyister. Trots det återkommer snarlika modeller för att öka insynen i påverkansindustrin, däribland lobbyistregister och karantänsregler.

Att Sverige saknar central lagstiftning och reglering av lobbyismens aktörer tyder antingen på politisk ovilja att reglera sektorn eller naivitet inför hur kapitalstarka, organiserade intressen söker påverka den politiska processen. Det har lagts motioner i riksdagen med förslag om att utreda ny lagstiftning, men dessa har röstats ned. Inget av de större partierna har visat en parlamentarisk vilja att reglera eller begränsa påverkansindustrin.

Bristen på insyn och ansvarsutkrävande har skapat en lobbyistmarknad som präglas av extrem ojämlikhet. Möjligheterna att påverka strukturellt och långsiktigt är direkt avhängiga av kapital. Även om en förhållandevis enkel och utgiftssnål pr-kampanj kan väcka uppmärksamhet på kort sikt, är det mer eller mindre omöjligt att tävla med näringslivets kapitalstarka aktörer.

Att Sverige så flagrant saknar lagar och regler är i allra högsta grad ett hot mot det demokratiska inflytandet. Medborgarna har rätten att veta hur relationen mellan folkvalda och påverkansaktörer ser ut, allt annat undergräver parlamentarismens legitimitet.

De största förlorarna i ett samhälle där kanalerna, pengarna och kontakterna mellan påverkansindustri och politik är omöjliga att spåra är i första hand medborgarna. Att riksdagen hittills röstat ned motioner om att utreda möjliga reformer av den svenska påverkansindustrin är i sig ett tecken på täta och osunda relationer mellan politik och lobbyväring.

Men jämförelsen visar också att det är möjligt att införa mekanismer mot otyglad och demokratiskt destruktiv lobbyism. Flera av länderna har framgångsrikt genomfört reformer som ökar transparens och ansvarsutkrävande. Tyskland och Frankrike är två intressanta exempel på hur förhållandevis enkla reformer kan ha stor effekt på påverkansindustrins parlamentariska svängrum.

Av de reformer som studien omfattar skulle följande kunna utredas och implementeras på förhållandevis kort tid:

- Karantän om åtminstone två år för politiker och tjänstemän som går från politik till påverkansindustri.
- Tydliga regler för intressekonflikter gentemot tidigare uppdragsgivare.
- Ett obligatoriskt register över lobbyister verksamma i Sverige som tillgängliggörs för allmänheten.
- Öppna kund- och uppdragsregister för påverkansaktörer.
- En parlamentarisk uppförandekod för relationen mellan folkvalda politiker och påverkansaktörer.
- En uppförandekod för lobbyister som påverkar den politiska processen.
- Regler för hur lobbyister kan påverka den politiska processen.
- Obligatorisk redovisning av partibidrag.
- Ett öppet register över möten och kontakter mellan lobbyister, politiker och tjänstemän.
- En statlig myndighet med uppdrag att övervaka och granska den svenska påverkansindustrin, med regelbundna rapporter tillgängliga för allmänheten.

LITTERATUR OCH VIDARE LÄSNING

- Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulation (ALTER-EU)**, "Block the revolving door: why we need to stop EU officials becoming lobbyists", 2011
- ALTER-EU**, "Rescue the register – How to make EU lobby transparency credible and reliable", 2013
- BRÅ**, "Korruptionens struktur i Sverige", 2007
- CIPR**, "State of the profession", 2014
- EGPA Study Group on Information and communications technologies in Public Administration**, "Monitoring parliamentarians: promises, barriers and dilemmas of parliamentary openness", 2014
- Engström, Mats**, *Maktkamp Europa*, Bokförlaget Atlas, 2006
- European Commission for Democracy Through Law**, "Report on the Legal Framework for the Regulation of Lobbying in the Council of Europe member states", 2011
- European Parliament**, "Lobbying in the European Union: Current Rules and Practices", 2012
- Holmberg, Sören & Weibull, Lennart (red.)**, *Ju mer vi är tillsammans*, SOM-rapport nr 34, 2004
- House of Commons Public Administration Select Committee**, "Lobbying: Access and Influence in Whitehall", 2009
- Joseph Rowntree Reform Trust**, "The 2006 State of the Nation survey", 2006
- Karaszi, Peter (red.)**, *Stora PR-boken*, Prime PR, 2004
- Karaszi, Peter**, *Sveriges bästa PR*, PK förlag, 2009
- Library of the European Parliament**, "Lobbying the EU institutions", 2013
- Möller, Tommy**, "Lobbyism i den svenska riksdagen", 2009
- OECD**, "Exporting corruption", 2012
- Parvin, Philip**, *Friend or Foe? Lobbying in British Democracy*, Hansard Society, 2007
- SOU 1999:121**, *Avkorporatisering och lobbyism*, Fakta info direkt, 1999
- Task Force on Federal Lobbying Laws Section of Administrative Law and Regulatory Practice, American Bar Association**, "Lobbying Law in the Spotlight - Challenges and Proposed Improvements", rapport 2011
- Transparency International**, "Money, politics, power – Lobbying in the European Union: Levelling the playing field", 2012
- Transparency International**, "Positionspapper för Transparency

International Sverige", 2013

Transparency International Germany, "Lobbying in Deutschland", 2014

Thomas, Clive S., "Interest Group Regulation Across the United States: Rationale, Development and Consequences", Parliamentary Affairs, Vol. 51. No. 4. 1998

TIDIGARE RAPPORTER

I SERIEN NY TID

Rapporterna finns tillgängliga för nedladdning från

<http://www.arenaide.se/rapporter/>

Rapport 25, *Cuba the Growing Signs of Inequality*

– *The Consequences of an Economy of Scarcity and Reforms*, av

Katrin Hansing & Uwe Optenhögel, april 2015

Rapport 24, *Gör din plikt – kräv din rätt! – En utredning om*

medborgartjänst, av Mats Wingborg, april 2015

Rapport 22, *Ett marinblått Frankrike? – En analys av den Nationella frontens maktambitioner*, av Tomas Lindbom, april 2014

Rapport 21, *Taksim är överallt*, av Alexandra Franzén, februari 2014

Rapport 20, *Sino-japansk lek med historisk eld*, av Börje Ljunggren, januari 2014

Rapport 19, *The Swedish Model – conflict or consensus?*, av Håkan A Bengtsson, oktober 2013

Rapport 18, *Vi har aldri vært kulturradikale. Georg Brandes og kulturradikalismen*, av Håvard Friis Nilsen, maj 2013

Rapport 17, *Pengar till politikerna och risken för korruption*, av Sverker Lindström, april 2013

Rapport 16, *Wii the people – Partier, rörelser, infrastruktur och presidentvalskampanjen 2012*, av Matt Browne, översatt av Eric Sundström, december 2012

Rapport 15, *Vinst och den offentliga tjänstemarknaden – En rättslig analys*, av Ardalan Shekarabi, oktober 2012

Rapport 14, *Cuba – In Search of an "Orderly Transition"*, av Uwe Optenhögel och Florian Pronold, september 2012

Rapport 13, *Efter Europas svältkur – En ny ekonomisk debatt?*, av Katrine Kielos, juni 2012

Rapport 12, *Ecological Industrial Policy as a Key Element of a Sustainable Economy in Europe*, av Matthias Machnig, april 2012

Rapport 11, *Finanskapitalets makt och fackets möjligheter*, av Ingemar Lindberg och Magnus Ryner, mars 2012

Rapport 10, *Myten om Järnladyn – Bilden av Margaret Thatchers ekonomiska politik*, av Katrine Kielos, februari 2012

Rapport 9, *Creating a Sustainable Solidaristic Society: A Manual*, av Bo Rothstein, november 2011

Rapport 8, *Från Tel Aviv till Teheran – Arbetarrörelsen i*

Mellanöstern, av Alexandra Franzén, september 2011
Rapport 7, *Strategier för en global fackföreningsrörelse*, av Mats Wingborg, september 2011
Rapport 6, *Latinamerika, vänstern, framtiden*, av Magnus Linton, januari 2011
Rapport 5, *Det civila samhället mellan stat och marknad*, av Håkan Arvidsson, december 2010
Rapport 4, *Nästa vänster – efter den nationella klasskompromissens tid*, av Ingemar Lindberg, oktober 2010
Rapport 3, *Det populistiska laboratoriet. Nederländerna inför valet*, av Per Wirtén, juni 2010
Rapport 2, *What's left? Fransk vänster efter förnyelsen som aldrig kom*, av Wojtek Kalinowski, mars 2010
Rapport 1, *En radikal och progressiv stadspolitik – en provisorisk utopi*, av Johannes Åsberg, mars 2010

