

Reglering av lobbying mot regeringskansliet

Om offentlighetsprincipens betydelse och brister för transparens i lobbyingprocessen

Jonatan Adolfsson

Juridiska institutionen

Handelshögskolan vid Göteborgs universitet

Höstterminen 2016, Examensarbete 30 hp

Handledare: Tormod Otter Johansen

Förkortningar

FL	Förvaltningslag (1986:223)
HFD	Högsta förvaltningsdomstolen
JO	Justitieombudsmannen
KU	Konstitutionsutskottet
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSL	Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)
RF	Kungörelse (1974:152) om beslutad ny regeringsform
TF	Tryckfrihetsförordning (1949:105)

Innehållsförteckning

1. Den (o)reglerade lobbyismen.....	1
1.1 Bakgrund och problemformulering.....	1
1.2 Syfte.....	6
1.3 Avgränsning.....	6
1.4 Metod och material.....	7
1.5 Definition av lobbying.....	12
1.6 Tidigare forskning.....	12
1.7 Disposition.....	14
2. Att synliggöra samtal.....	14
3. Insyn.....	17
3.1 Offentlighetsprincipen i regeringskansliet.....	17
3.2 Insyn genom allmänna handlingar.....	21
3.2.1 Direkt information i lobbyingprocessen.....	22
3.2.2 Indirekt information i lobbyingprocessen.....	25
3.3 Spänningsförhållandet mellan insyn och öppenhet.....	27
4. Tillgänglighet.....	31
5. Slutsatser – den reglerade lobbyismen?.....	34
6. Framtida reglering av lobbying.....	37
7. Källförteckning.....	41

1. Den (o)reglerade lobbyismen

Bäste Sten,

När jag härförleden besökte Riyad med en stor delegation nordiska företagschefer togs vi bland annat emot av Saudiarabiens vice försvarsminister prins Khaled bin Sultan. Han tog då upp ett ärende med mig som jag förstår redan finns på ditt bord sedan några dagar som jag förstår handlar om FOI:s plötsliga avbrytande av samarbetet med sin saudiska motsvarighet.¹

Texten är ett utdrag ur det brev som 2008 skickades från Marcus Wallenberg till dåvarande försvarsminister Sten Tolgfors. Samarbetet som omnämns i brevet avsåg utvecklingen av en hemlig vapenfabrik i Saudiarabien och när brevet skickades hade den svenska regeringen avbrutit projektet eftersom det ansågs strida mot rikets vapenexportlagar. I anslutning till att brevet inkom till försvarsdepartementet återupptogs samarbetet.²

1.1 Bakgrund och problemformulering

Brevet ovan är ett exempel på hur en samhällelig aktör försöker påverka den politiska processen. Många gånger förekommer sådan påverkan genom formella kanaler. Organiserade intressen söker exempelvis gehör för sina frågor genom att skriva remissvar och delta i samråd vid regeringskansliet. Brevet ovan är emellertid ett exempel på påverkan utanför politikens institutionaliserade ramverk. Informell påverkan av detta slag benämns ofta som lobbying och medan det finns skilda uppfattningar om innebörden av ordet definieras det av Nationalencyklopedin som "bearbetning av beslutsfattare för att åstadkomma beslut i en viss riktning".³ Ordets ursprung har huvudsakligen två skilda men snarlika förklaringsmodeller. Det ena utgår från 1860-talets USA där de som ville påverka den amerikanska presidenten Ulysses S.

¹ Se Sveriges Radio, Marcus Wallenbergs brev till Sten Tolgfors, 17/8-2014. Handlingen registrerades vid Försvarsdepartementet den 25 mars 2008. Brevet fortsätter:

”Jag kan då ingenting om detta ärende, vare sig vad det handlar om eller hur länge det pågått. Vad jag däremot kan konstatera är att våra saudiska vänner har tagit mycket illa vid sig av FOI:s agerande och inte minst bristen på kommunikation och information i detta fall. Prinsen tog mig avsidet och överlämnade en kopia på det brev han skickat till dig daterat 4:e mars 2008 men jag fick också ett eget brev som jag härmed bifogar.

Mitt intryck är att det är av största vikt att denna fråga löses snabbt och ett på för alla parter tillfredsställande sätt annars finns det tyvärr risk att ett antal andra samarbetsområden inte minst [radarsystemet] ERIEYE kan hamna i farozonen. Jag känner vid det här laget prins Khaled rätt väl, han skulle knappast insistera som han gjorde om han inte själv stod under ett visst tryck. Han försäkrade mig om att han för närvarande icke avsåg ta upp frågan i den saudiska regeringen men han underströk att om han gjorde det i dagens läge skulle reaktionen runt bordet bli 'well, forget the swedes'”.

² Bodin, B-G., Öhman, D. Regeringen vek sig för påtryckningar från Wallenberg. Sveriges Radio, 17/8-2014.

³ Nationalencyklopedin, lobbying.

Grant samlades i en hotellobby i närheten av parlamentet. Presidenten tröttnade till slut på förfarandet och avfärdade påverkarna som lobbyister.⁴ Den andra förklaringen tar avstamp i Storbritanniens Westminster där motsvarande påverkare samlades i lobbyen för att influera brittiska politiker.⁵ Gemensamt för båda fallen är att det avser påverkan av beslutsfattare under informella omständigheter och utanför ramen för det parlamentariska systemet.

Eftersom lobbying tar plats utanför den offentliga beslutsprocessen har det i många fall kommit att associeras med brist på transparens.⁶ Till skillnad från de institutionella kanalerna för påverkan saknas det ett officiellt ramverk som definierar villkoren för lobbying och möjligheten till granskning. Lobbying förknippas med brist på insyn, otillbörlig påverkan av politiker och resursstarka särintressen som vinner inflytande på bekostnad av en bredare allmänhets intressen. Mot bakgrund av dessa potentiella problem har flera länder infört reglering för att säkerställa att lobbyism sker på ett integritetsfullt och transparent sätt. Sverige har ingen särskild lagstiftning vad gäller lobbying men de senaste två decennierna har frågan diskuterats alltmer frekvent.⁷ Registrering av lobbyister i relation till riksdagen har bland annat behandlats i demokratiutredningarna från 2000⁸ samt 2016.⁹ Motsvarande reglering är även något som har diskuterats i allmän debatt¹⁰ och det har lagts fram ett antal motioner de senaste tio åren som kommit att behandlas i konstitutionsutskottet.¹¹ Sådana register finns i ett antal andra

⁴ Strömbäck, J., Lobbyismens problem och möjligheter – Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade, 2011, s.7.

⁵ Ibid.

⁶ Den offentliga beslutsprocessen avser i detta fall inte den juridiska definitionen av beslut utan begreppet används för att beteckna beslut som fattas vid regeringskansliet.

⁷ Diskussionen om lobbyismens roll utgår ofta från det svenska styrelseskickets övergång från korporativism till pluralism. Detta avser det övergripande skiftet från att ett fåtal stora intressen, framför allt fackföreningarna och arbetsgivarorganisationerna, påverkade den politiska processen till att ett större antal intressen numera deltar i politiken. För en närmare redogörelse av kopplingen mellan pluralism och lobbying se Möller, T. Lobbyism i den svenska riksdagen. 2010, ss. 1-3. För en närmare redogörelse av övergången från korporativism till pluralism i Sverige se Petersson, O. Svensk politik. 2007, s. 180-185.

⁸ SOU 2000:1 En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.

⁹ SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden! År 2016 års demokratiutredning uppmärksammar även annan reglering som knyter an till lobbyism, såsom karantänsregler för politiker och tjänstemän som går över till näringslivet samt uppförandekoder för professionella lobbyister (ss. 371-372).

¹⁰ Se t.ex. Stenberg, E., Sverige naivt inför riskerna med lobbying. Dagens Nyheter. 28/6-2015 och Knutson, M., ”Inför ett lobbyregister”. Sveriges Television. 15/5-2013; Holmin, M. ”Ju mer lobbyism desto bättre”. Sveriges Television. 17/3-2013; Bergling, M. Svag regering gör jobbet svårt för lobbyisterna. Resumé. 3/7-2015.

¹¹ Se t.ex. motion 2005/06:K289 – Reglerad lobbyism i riksdagen, motion 2005/06:K338 – Lobbying med ökad öppenhet, motion 2007/08:K317 – Ackreditering av lobbyister, motion 2007/08:K326 – Ackreditering och utbildning för organiserad lobbyism, motion K 2007/08:K340 – Lobbyverksamhet, motion 2011/12:K293 – Åtgärder för ökad trovärdighet för den offentliga sektorn, motion 2013/14:K251 – Regler för lobbyism, motion 2015/16:2181 – Öka transparensen kring lobbyism, motion 2016/17:1313 – Öka transparensens vad gäller lobbyism

rättsordningar och medan utformningen av dessa varierar är kärnan att lobbyister måste uppge information om vilka intressen de företräder, vad de vill åstadkomma med sin lobbyverksamhet och vilka de riktar sig mot.¹² Syftet med sådan lagstiftning är att ge beslutsfattare, media och allmänheten information om vilka som söker påverka den politiska processen. I såväl konstitutionsutskottet som i demokratiutredningarna har slutsatserna varit att sådana lösningar inte är lämpliga i en svensk kontext.¹³

Att Sverige exempelvis saknar reglering som ålägger avlönade politiska konsulter skyldigheter, såsom krav på registrering, innebär emellertid inte att det saknas reglering som kan adressera lobbyismens problematik. Registrering syftar exempelvis till att synliggöra vilka intressen som söker påverka politiken. Även om registrering är en typ av reglering med särskilda särdrag leder ett ensidigt fokus på sådana lösningar till att andra former av reglering, som har motsvarande eller snarlika funktioner, hamnar i skymundan. Det här kan belysas med ett exempel från den komparativa rätten. Att företa en studie som syftar till att undersöka hur allemansrätten regleras utomlands riskerar att bli resultatlös om begreppet, snarare än funktionen, styr studien eftersom begreppet kan sakna motsvarighet utomlands.¹⁴ Studien bör istället undersöka hur en viss funktion regleras, exempelvis genom att studera hur allmänhetens intresse till naturen tillförsäkras.¹⁵ I Sverige saknas rättsvetenskaplig forskning om hur lobbying för närvarande regleras. Fokus på utländsk reglering av lobbying riskerar leda till ett begreppsfokus där lobbyism kommer att associeras med en viss typ av reglering med vissa funktioner. Det är inget självändamål att reglera lobbyism utan syftet i alla avseenden är att åtgärda vissa problem. Genom att undersöka ämnet ur ett funktionellt perspektiv går det därför att mer ingående visa hur delar av lobbying regleras, och inte regleras, idag.

En funktionell analys av lobbying förutsätter en närmare redogörelse av ämnet. I denna uppsats definierar jag lobbying som en form av politiskt deltagande. Utifrån denna teori utgör lobbying politisk påverkan i form av direktkontakter med beslutsfattare.¹⁶ Sådana direktkontakter kan

i riksdagen. För frågans behandling i konstitutionsutskottet se t.ex. bet. 2004/05:KU 29 s. 29, 2008/09:KU15 s.33 och 2012/13:KU17.

¹² OECD. Lobbyists, Government and Public Trust vol. 1 – Increasing transparency through legislation. 2009, s. 20.

¹³ Se exempelvis SOU 2016:5, s.376: ”[s]ammantaget anser vi att förslaget att registrera lobbyister varken är lämpligt eller önskvärt. Enskilda liksom intresseorganisationer bör vara fria att föra fram sina åsikter, driva opinion och kontakta beslutsfattare. Det är ytterst en fråga om vår grundlagsskyddade yttrande- och föreningsfrihet.”

¹⁴ Valguarnera, F. Den komparativa metoden. 2013, s.153.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Denna definition av lobbying bygger på en skiljelinje mellan institutionaliserat och icke-institutionaliserat deltagande i politiken. Institutionaliserat deltagande utgår från officiella kanaler, till exempel rösträtt eller deltagande i korporativa strukturer. Mot den institutionaliserade formen står det icke-institutionaliserade deltagandet. Detta

exempelvis ske genom korrespondens, möten eller telefonsamtal. Jag definierar alltså inte lobbying utifrån vem som söker påverka beslutsfattare, utan att påverkan sker genom direktkontakter. En lobbyist är alltså en person som använder direktkontakter för att påverka beslutsfattare, oavsett vem personen är och innefattar därmed alla typer av grupper och individer, privata såväl som offentliga.¹⁷ Av detta följer att både avlönade konsulter från PR-bolag samt representanter från frivilligorganisationer eller fackföreningar kan betraktas som lobbyister. Att utgå från att enbart avlönad konsultverksamhet utgör lobbyism medför att "[t]raditionellt folkrörelsearbete faller utanför definitionen medan de som påverkar på uppdrag framstår som kapitalismens lakejer".¹⁸ Det faktum att alla parter kan bedriva lobbying innebär emellertid inte att alla former av lobbying har samma genomslag.¹⁹ Detta innebär också att lobbying varken är lagligt eller olagligt *per se* – det är enbart en metod för påverkan av beslutsfattare. Definitionen av lobbying som används i denna uppsats kommer att presenteras närmare i avsnitt 1.3, men ska tills vidare förstås som icke-institutionaliserade direktkontakter med offentliga beslutsfattare.

Utifrån denna definition kan lobbying bedrivas mot beslutsfattare i alla delar av den offentliga beslutsprocessen. Diskussionen om reglering av lobbying har många gånger utgått från påverkan av riksdagsledamöter. Exempelvis diskuteras registrering av lobbyister för riksdagen i demokratiutredningarna²⁰ samt i flera motioner.²¹ Lobbying är emellertid inte begränsat till riksdagen, utan förekommer mot beslutsfattare på lokal, regional, nationell och internationell nivå. Ur rättsligt hänseende finns det betydande underliggande skillnader mellan beslutsfattare i olika institutioner. Särskilda lagar gör sig gällande samtidigt som respektive uppdrag bygger på olika rationalitet. Positionen som statsråd medför andra regler och förutsätter andra hänsynstaganden

utgörs av tre olika typer av "aktiviteter". Dessa aktiviteter avser deltagande i relation till beslut, till den allmänna opinionen eller till beslutsfattare. Medborgare som söker påverka beslut kan exempelvis göra detta genom direktaktioner såsom ockupationer eller demonstrationer. Medborgaren kan påverka den allmänna opinionen genom opinionsbildning, exempelvis i form av mediala kampanjer. Av dessa tre är det påverkan av beslutsfattare genom direkta kontakter som utgör lobbying. Se Dalfelt, S., Falkheimer, J., PR-industrin, lobbyisterna och demokratin, Nordicom 3-4/2001, s. 96.

¹⁷ Dalfelt, Falkheimer, 2001, s. 96. Med detta sagt ligger fokus i denna uppsats på kontakten mellan icke-offentliga aktörer och beslutsfattare. För en diskussion om myndigheter som lobbyister, se SOU 2000:1 s. 95.

¹⁸ Dalfelt, Falkheimer, 2001, s. 97.

¹⁹ Se Möller 2009, s.2: " [V]isserligen 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".

²⁰ I respektive utredning har diskussionen om reglering tagit avstamp i register enligt europeiskt eller amerikanskt snitt som kräver registrering för att få tillträde till EU-parlamentet respektive den amerikanska kongressen. Se SOU 2000:1, ss. 95-96 samt SOU 2016:5, ss. 375-376.

²¹ Se not 11 ovan.

än rollen som riksdagsledamot. I denna uppsats kommer jag specifikt att undersöka lobbying gentemot regeringskansliet. Att funktionellt undersöka regleringen i flera olika institutioner skulle bli både opraktiskt och ytligt i en uppsats av detta omfång.

Eftersom det saknas särskild reglering av lobbying i Sverige kan området sägas vara oreglerat. Detta döljer emellertid särdragen i befintlig reglering. Medan begreppet lobbying inte är definierat kan däremot fenomenet lobbying sägas vara det. Beroende på infallsvinkel och problembeskrivning kan flera olika typer av reglering bli aktuell mellan beslutsfattare och lobbyister. I denna uppsats kommer jag att undersöka den övergripande frågan om transparens i detta förhållande. Med detta avser jag allmänhetens möjlighet att få kännedom om lobbying som metod för politisk påverkan och därmed ges möjlighet att bedöma lobbyismens inverkan på beslutsprocessen. Jag har valt att undersöka detta förhållande utifrån offentlighetsprincipen. Medan offentlighetsprincipen inte är en rättsligt definierad term använder jag begreppet som ”en sammanfattande benämning på regelverket om allmänna handlingars offentlighet”.²² Skälen för att utgå från offentlighetsprincipen utvecklas i kapitel 2, men bakgrunden är att offentlighetsprincipen är den svenska reglering som närmast fångar upp den typ av påverkan som gör sig gällande i lobbyingprocessen. För att illustrera detta kontrasterar jag offentlighetsprincipen mot sådan reglering som direkt eller indirekt synliggör andra former av politisk påverkan. Därtill utgör offentlighetsprincipen en hörnsten i svensk förvaltning och vars grundläggande syfte är att ge insyn i den offentliga verksamheten.

Mot bakgrund av att lobbying inte är reglerat i Sverige och att det saknas rättsvetenskaplig forskning finns det inga tydliga utgångspunkter för att ta sig an ämnet. En funktionell studie av förevarande slag kräver emellertid vissa utgångspunkter varifrån det går att undersöka ämnet. För att närmare konkretisera innebörden av transparens har jag därför valt att dela upp detta begrepp i två delar: insyn och tillgänglighet. Insyn avser graden av information om kontakten mellan lobbyister och beslutsfattare. Som exempel kan nämnas att brevet till försvarsministern medför en hög grad av insyn eftersom det går att ta del av den faktiska kommunikationen mellan de två parterna. I kontrast till detta hade ett inlägg i statsrådets kalender om ett möte med brevskrivaren gett en låg grad av insyn eftersom det inte ger någon närmare förklaring av innehållet i mötet. I denna uppsats handlar alltså insyn om vilken typ och grad av information det går att ta del av i relation till en viss lobbyingaktivitet. Den andra delen av transparens, tillgänglighet, avser den faktiska möjligheten att ta del av handlingar med information om lobbyingprocessen. Förutsättningen för att insyn ska ha någon betydelse är att det i praktiken är möjligt att ta del av

²² Se Axberger, H-G. Yttrdefrihetsgrundlagarna. 2014, s.187. Andra aspekter av offentlighetsprincipen, såsom förhandlingsoffentligheten, behandlas därför inte.

denna information. I relation till det ovanstående brevet avser tillgänglighet frågan om hur en person kan få kännedom och tillgång till detta. Dessa två kategorier av transparens kommer att behandlas i varsitt kapitel. Innebörden av detta metodologiska ramverk vidareutvecklas under uppsatsens gång och kan användas som en språngbräda vid fortsatt forskning eller reglering av lobbying. Efter denna bakgrundsbeskrivning är det dags att klargöra och sammanställa uppsatsens syfte.

1.2 Syfte

Mitt mål med denna undersökning är att skissera hur lobbying gentemot regeringskansliet regleras ur ett funktionellt perspektiv. Utifrån en definition av lobbying som icke-institutionaliserade direktkontakter med offentliga beslutsfattare undersöker jag hur offentlighetsprincipen kan skapa transparens i denna process. Genom att visa exempel på hur lobbying bedrivs belyser jag vad som regleras och vad som inte regleras. Sammantaget är syftet med uppsatsen att undersöka i vilken mån offentlighetsprincipen skapar transparens i lobbyingprocessen gentemot regeringskansliet.

Efter att ha etablerat problemformuleringen och syftet med uppsatsen ska jag nu redogöra för uppsatsens avgränsningar.

1.3 Avgränsning

Offentlighetsprincipen är inte utformad för att synliggöra lobbying. Det innebär att företelesen lobbying skär igenom offentlighetsprincipen och aktualiserar vissa delar men inte andra. En aspekt som exempelvis aktualiseras är sekretessbestämmelserna. Dessa regler utgår från skyddet för vissa allmänna och enskilda intressen.²³ De intressen som kan aktualisera sekretess är omfattande. Mot bakgrund av att denna uppsats avser direktkontakter med beslutsfattare står det klart att det kan förekomma kommunikation inom områden som är underkastade sekretess. Medan lobbying inte gör sig lika påmint inom vissa områden – såsom skyddet för enskilda personliga förhållanden – kan det bli aktuellt i andra fall. Det brev som återges i uppsatsens inledning är ett exempel på lobbying som är underkastad sekretess.²⁴ Handlingen lämnades inte ut eftersom det antogs kunna störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet.²⁵ I den mån jag behandlar reglerna om sekretess gör jag detta utifrån dess övergripande roll i att begränsa allmänna handlingars offentlighet och alltså inte i relation till de specifika intressen som kan aktualiseras vid lobbying. Skälet till detta är att fokus för uppsatsen ligger på offentlighetsprincipens systematiska

²³ TF 2 kap. 2 §.

²⁴ Bodin, Öhman. Regeringen vek sig för påtryckningar från Wallenberg, Sveriges Radio, 17/8-2014.

²⁵ Regeringsbeslut, *Begäran att få ta del av allmän handling*, Fö2013/757/RS, 2013-04-18.

betydelse för transparens i lobbyingprocessen, medan sekretessreglerna i hög utsträckning är avhängiga det specifika innehållet i lobbyverksamhet.

1.4 Metod och material

Upprinnelsen till denna uppsats var en serie texter om behovet av att reglera lobbying i Sverige. Eftersom merparten av dessa texter tog avstamp i att Sverige saknade sådan reglering som fanns utomlands blev jag intresserad av att undersöka lobbying närmare och om det eventuellt redan regleras. Detta var startpunkten för studien och innan jag fortsätter att redogöra för hur jag har genomfört denna undersökning ska jag presentera det teoretiska ramverk som jag har använt i metodavsnittet.

För att redogöra för min metod har jag utgått från Eva-Maria Svenssons artikel ”Boundary-Work in Legal Scholarship”.²⁶ I artikeln undersöker Svensson skillnaden mellan det som ofta kallas rättsdogmatisk metod²⁷ med kritisk rättsvetenskap.²⁸ Svensson belyser skillnaderna mellan de två metoderna med utgångspunkt i det vetenskapssociologiska begreppet *boundary-work* vari explicita eller implicita gränser inom ett forskningsområde studeras. På detta sätt har Svensson undersökt vilka antaganden som karaktäriserar det rättsdogmatiska perspektivet och kontrasterat detta med arbetsordningen inom den kritiska rättsvetenskapen. Skillnaderna mellan de två metoderna studeras utifrån a) om studien är problem- eller regelbaserad, b) syftet med undersökningen, c) synen på kunskap, d) vilka kunskapskällor som används, e) vilken typ av kunskap som eftersöks och f) vilken sorts kunskapsintresse som tillgodoses. I den fortsatta framställningen kommer jag att använda delar av Svenssons kategorisering för att redogöra för min metod i denna undersökning.²⁹ Nedanstående beskrivning är en tillrättalagd bild av den faktiska arbetsprocessen som har präglats av revisioner, omarbetningar och nya infallsvinklar allteftersom undersökningen har fortlöpt.

Eftersom det saknas uttrycklig reglering av lobbying är det inte möjligt att ta avstamp i en särskild regel eller rättsområde för att studera ämnet. Uppsatsens studieobjekt är därmed ett problem som inte explicit har uppmärksammats av lagstiftaren. Undersökningen kan på detta sätt sägas vara

²⁶ Svensson, E-M. *Boundary-Work in Legal Scholarship*, 2007.

²⁷ Med rättsdogmatisk metod menar jag studier som systematiserar och tolkar vissa angivna rättskällor för att ”fastställa gällande rätt inom ett visst område”. Syftet med dessa studier är ofta att ge ökad förståelse av regleringens tillämpning och vägleda praktiskt verksamma jurister. Se Sandberg 2015, s.43.

²⁸ Kritisk rättsvetenskap innefattar en rad olika metoder för att studera rätten, men generellt kan sägas att de studerar rättssystem i en vidare kontext än rättsdogmatiken och att syftet med studien är att kritisera eller kommentera lagstiftningen från utomrättsliga perspektiv. Se Svensson, 2007, s. 28.

²⁹ Kategorierna kunskapsgrund och typ av kunskap kommer inte att behandlas närmare i metodavsnittet.

problem- snarare än regelbaserad då det är lobbying som företeelse som utgör studiens utgångspunkt.³⁰ På detta sätt skiljer sig denna undersökning från den rent rättsdogmatiska studien som ofta utgår från lagstiftarens systematik och verklighetsbeskrivning. En rättsdogmatisk studie tar i större utsträckning avstamp i ett rekvisit snarare än i ett problem. En mer utpräglat rättsdogmatisk studie inom lobbying hade exempelvis kunnat undersöka rättsliga aspekter som berör ämnet, till exempel genom att utgå från tryckfrihetsförordningens undantag för privatbrev i relation till statsråd. Utgångspunkten är då en specifik aspekt av regeln. Skillnaden mellan den regelorienterade och problemorienterade studien ska emellertid inte överdrivas och det är en skillnad i grad, snarare än art, mellan de två tillvägagångssätten. Den främsta skillnaden är ett större mått av tolkningsutrymme i relation till rättskällorna. I denna studie innebär det att eftersom lagstiftaren inte uttryckligen har reglerat lobbying måste jag definiera innebörden av lobbying och därefter beskriva varför och i vilken mån regleringen är tillämplig.

Det första steget i denna studie var därför att studera lobbying som politiskt fenomen för att på så sätt kunna utforma en definition att basera den rättsliga studien på. För detta ändamål tog jag del av ett brett material på ämnet innefattande kunskapskällor inom statsvetenskaplig standardlitteratur och forskning,³¹ forskning inom media- och kommunikationsvetenskap,³² statliga utredningar om demokrati och avkorporatisering³³ samt ett antal nyhetsartiklar.³⁴ Eftersom lobbying är ett omstritt fenomen finns det flera olika ståndpunkter om begreppets innebörd. Detta gäller särskilt i diskussionen om reglering eftersom ordet i dessa fall har präglats av sådana definitioner som används i utländsk reglering.

Utifrån detta utgick jag från att lobbying utgjorde informell politisk påverkan. I detta stadium övervägde jag olika rättsliga infallsvinklar på ämnet. Det går exempelvis att studera rätten i relation till de problem som lobbying kan ge upphov till såsom politisk ojämlikhet. En sådan studie kan exempelvis kartlägga reglering som möjliggör eller begränsar politisk jämlikhet. Vidare går det att undersöka gränsen mellan mutbrott och lobbying och därmed i vilken mån förmåner får

³⁰ Svensson, 2007. s.41.

³¹ Möller, 2010; Petersson, Svensk politik, 2007; Petersson, O. Statsbyggnad: den offentliga maktens organisation, 2013.

³² Strömbäck, 2011; Dalfelt, Falkheimer, 2001.

³³ SOU 2000:1, SOU 2016:5 samt SOU 1999:121 Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell.

³⁴ Medan de nyheter jag använder är avsedda att ge exempel på lobbying har jag inte gjort någon ansträngning för att lyfta fram lobbyister från olika sektorer. En konsekvens av detta kan vara att de händelser jag lyfter fram ger en missvisande bild av vilka aktörer i samhället som bedriver lobbying.

förekomma i lobbyingprocessen.³⁵ Ett annat uppslag är att se till reglering kring beslutsfattare som lämnar regeringskansliet för att börja arbeta för lobbyorganisationer, den s.k. svängdörrsproblematiken.³⁶ Jag valde slutligen att fokusera på det övergripande ämnet transparens, det vill säga allmänhetens möjlighet att ta del av och granska lobbyingaktiviteter gentemot regeringskansliet. Skälet till detta var att transparens är det övergripande syftet med de register som har föreslagits och diskuterats i Sverige, varför jag ansåg det relevant att se hur svensk rätt för närvarande skapar transparens i lobbyingprocessen. För att renodla innebörden av lobbying i relation till transparens undersökte jag annan reglering som skapar öppenhet i politiken, såsom lagen om insyn i partiernas finansiering. Allt eftersom utformade jag en definition som utgick från offentlighetsprincipen i relation till kommunikation mellan beslutsfattare i regeringskansliet och lobbyister. Lobbying enligt denna definition utgörs av icke-institutionella direktkontakter med offentliga beslutsfattare. Valet av offentlighetsprincipen motiveras närmare i kapitel 2 medan definitionens innebörd utvecklas i avsnitt 1.3.³⁷

Efter att så ha valt att fokusera på kommunikation mellan beslutsfattare och lobbyister gick jag vidare till att undersöka hur offentlighetsprincipen kan skapa transparens i detta avseende. För att konkretisera innebörden av transparens valde jag att dela upp detta i två funktioner som jag har valt att kalla insyn och tillgänglighet. Insyn och tillgänglighet kan förstås som en kvalitativ och kvantitativ aspekt av transparens. Insyn handlar om hur mycket information det går att få ut om kontakter mellan lobbyister och beslutsfattare: desto mer information, desto djupare insyn. Att undersöka denna aspekt handlar alltså om att se till vilken typ och grad av information som allmänna handlingar kan ge upphov till. Tillgänglighet handlar sedan om de praktiska möjligheterna att ta del av denna information. Detta handlar alltså om hur allmänheten kan få kännedom om och tillgång till allmänna handlingar i lobbyingprocessen. Min tanke bakom detta ramverk var att

³⁵ Exempelvis anges i förarbetena till mutbrottslagstiftningen att "[e]rkända och seriösa former av lobbying faller [...] utanför den påbjudna kriminaliseringen". Vad som utgör erkända och seriösa former av lobbying definieras emellertid inte närmare. Se prop. 2011/12:79, s.32.

³⁶ Utredningen om vissa villkor för statsråd och statssekreterare presenterade den 23 januari sitt betänkande *Karens för statsråd och statssekreterare* (SOU 2017:13). I korthet föreslår utredningen att det ska införas en ny lag som ska förhindra intressekonflikter när statsråd och statssekreterare byter jobb. Lagen medför en skyldighet för statsråd och statssekreterare att i förväg anmäla alla nya jobb som de planerar att börja på till en särskild nämnd, såvida inte det gäller jobb i annan statlig verksamhet. Nämnden har sedan att pröva om det föreligger risk för intressekonflikt i och med det nya jobbet.

³⁷ Definitionen utgår från statsvetenskaplig forskning samt resonemang i statliga utredningar. I SOU 1999:121, s.17 definieras lobbying som "icke-institutionaliserade direktkontakter med politiker eller tjänstemän i syfte att påverka offentlig beslutsfattning". I SOU 2016:5 s.354 definieras det som: "[p]åverkansarbete som sker vid sidan av de formella inflytandekanalererna". Möller s.1 definierar lobbying som "icke-institutionaliserade påverkansförsök gentemot offentliga makthavare".

möjligheten till transparens är för det första beroende av vilken typ och grad av information som finns att tillgå och i andra hand de praktiska möjligheterna att ta del av denna information.

Dessa två funktioner ligger till grund för den rättsliga analysen vari jag undersöker i vilken mån offentlighetsprincipen skapar transparens i lobbyingprocessen. Arbetsprocessen i den rättsliga analysen gick ut på att jag inledningsvis läste rättsvetenskaplig forskning och lagtext om offentlighetsprincipen för att identifiera vilka delar som var relevanta i relation till lobbying. Utifrån detta fokuserade jag på tryckfrihetsförordningen, offentlighets- och sekretesslagen samt förvaltningslagen. Efter att ha skisserat ett ramverk av relevanta regler fördjupade jag mig i dessa genom att läsa förarbeten och rättsvetenskapliga texter i form av artiklar och kommentarer.

Utgångspunkten i den rättsliga analysen är att beskriva omständigheter och situationer som blir aktuella i lobbyingprocessen och förklara varför viss lagstiftning är tillämplig. I avsnittet om insyn handlar det om i vilken mån offentlighetsprincipen kan synliggöra olika former av kommunikation mellan lobbyister och beslutsfattare. Ett enkelt exempel på detta är att lobbyister kan skicka skriftliga beslutsförslag till beslutsfattare. I det fallet går det att konstatera att allmänheten som utgångspunkt kan ta del av lobbying i form av brev till beslutsfattare eftersom inkomna handlingar är allmänna och ska lämnas ut.³⁸ Det här är ett exempel på hur lagstiftningen kan synliggöra en viss typ av lobbying.

En förutsättning för insyn i lobbyingprocessen är att det finns allmänna handlingar att granska. Av denna anledning har jag inte bara studerat hur regleringen kan synliggöra viss information, till exempel i form av inkomna brev, utan även undersökt faktorer som påverkar huruvida allmänna handlingar inkommer eller upprättas. Denna problematik, att allmänna handlingar inte registreras eller dokumenteras, uppmärksammas i förarbetena till tryckfrihetsförordningen och jag har kompletterat detta med icke-rättsliga kunskapskällor på ämnet såsom texter från seminariet ”Handlingsoffentlighet utan handlingar?”.³⁹ Medan det finns ett stort antal faktorer som påverkar huruvida handlingar kommer att upprättas har jag i denna uppsats begränsat mig till att diskutera betydelsen av offentlighetsprincipens generösa öppenhet och möjligheten till sekretess.⁴⁰

Jag kompletterar den rättsliga analysen med exempel från annan reglering, såväl inhemsk som utländsk, för att belysa olika infallsvinklar på transparens. Som exempel kan jag peka på att

³⁸ TF 2 kap. 3 §. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och anses upprättad eller inkommen.

³⁹ Ahlenius, I-B. Myten om vår öppenhet. I Handlingsoffentlighet utan handlingar? Rapport från ett seminarium i Stockholm 7 mars 2003.

⁴⁰ Medan andra faktorer kan vara relevanta är detta framträdande regeltekniska aspekter som jag anser vara mest lämpliga att behandla inom ramen för denna rättsvetenskapliga studie.

tryckfrihetsförordningen inte tillgodoser en viss funktion och lyfta fram annan reglering som gör detta. Ett exempel på detta är att tryckfrihetsförordningen inte tar sikte på information med ett visst innehåll, såsom information om lobbying, utan information i en viss form, nämligen allmänna handlingar. I kontrast till detta står register enligt amerikanskt snitt som ålägger vissa kategorier av påverkare att inkomma med särskild information. Jämförelser av detta slag syftar till att belysa en viss funktion, exempelvis att det inte finns något rättsligt krav på sanningsenlighet för information om lobbying i offentlighetsprincipen. De syftar alltså inte till att redogöra för gällande rätt på ett visst område. Utgångspunkten för de utländska jämförelserna har varit OECD:s rapport om olika länders reglering av lobbyism.⁴¹ Rapporten innehåller en generell sammanställning av funktionella drag för registrering av lobbyister och är därmed ett lämpligt jämförelseobjekt i funktionellt hänseende.

Syftet med undersökningen är som tidigare nämnts att undersöka i vilken mån offentlighetsprincipen skapar transparens i lobbyingprocessen gentemot regeringskansliet. Den rättsliga undersökningen genomförs på en övergripande nivå. Med övergripande menar jag att studien huvudsakligen syftar till att ge en förståelse av huvuddragen i systemet snarare än en vägledning om hur en viss situation i lobbyingprocessen kan, bör eller ska hanteras av rättstillämpare. Detta tillvägagångssätt ger upphov till en intresseavvägning. Å ena sidan står exaktheten i skildringen av regelverket. En systematisering är i regel en generalisering vilket leder till att nyanser av regleringen kan falla bort. Mot detta står relevansen av skildringen. Om för stort fokus ligger på att presentera författningen hamnar undersökningens huvudsakliga fokus i skymundan. Med detta i åtanke har jag valt att presentera de delar av offentlighetsprincipen som jag anser vara mest relevanta.

Kunskapsintresset som tillgodoses i uppsatsen kan enligt Svenssons terminologi beskrivas som praktiskt/förståelseinriktat.⁴² För det första utgör undersökningen en systematisering av offentlighetsprincipen i relation till lobbying. Det visar vilka rättsliga aspekter av offentlighetsprincipen som aktualiseras och hur detta ger allmänheten möjlighet att granska lobbyingprocessen. Undersökningen kan exempelvis användas som argument för att ytterligare reglering av lobbying är behövlig eller obehövlig. För det andra ger uppsatsens uppdelning av transparens i insyn och tillgänglighet ett metodologiskt ramverk som kan användas som språngbräda för framtida reglering eller rättsvetenskaplig forskning av lobbying. För att belysa

⁴¹ OECD, 2009.

⁴² Svensson använder begreppet hermeneutiskt men jag valt att använda begreppet förståelseinriktat istället. Se Svensson, 2007, s. 40.

detta avslutar jag därför uppsatsen med att diskutera betydelsen av undersökningens slutsatser för framtida reglering.

Efter denna redogörelse av arbetsprocessen går jag nu över till att förtydliga definitionen av lobbying i denna uppsats i relation till regeringskansliet.

1.5 Definition av lobbying

För att återkoppla till definitionen av lobbying som används i denna uppsats utgör detta icke-institutionaliserade direktkontakter med offentliga beslutsfattare. I det följande klargör jag innebörden av respektive begrepp i relation till regeringskansliet.

- **Direktkontakter** avser alla former av muntlig och skriftlig kommunikation som syftar till eller kan påverka beslutsfattare i en viss riktning.
- Att kontakterna är **icke-institutionaliserade** innebär att det avser regeringens styrelseärenden och att de äger rum utanför institutionella ramverk i form av remissförfarandet, kommittéväsendet samt samråd. Med styrelseärenden avses ärenden av politisk karaktär, exempelvis lag- eller budgetförslag till riksdagen.⁴³ Fokus ligger alltså inte på regeringens förvaltningsärenden även om det finns en viss gråzon mellan förvaltnings- och styrelseärenden.⁴⁴ Jämförelser kommer emellertid att göras med offentlighetsprincipens i relation till förvaltningsärenden för att belysa hur dessa skiljer sig från styrelseärenden.
- **Offentliga beslutsfattare** utgör ett samlingsbegrepp för alla personer i regeringskansliet som har möjlighet att inverka på utformningen av ett beslut. Det avser därmed inte enbart statsråd och politiskt tillsatta tjänstemän, utan även opolitiska tjänstemän som har i uppgift att bereda och föredra ärenden.⁴⁵

1.6 Tidigare forskning

I detta avsnitt redogör jag för tidigare forskning om reglering av lobbying. Syftet är att bekanta läsaren med hur tankegångarna ser ut och framhålla vad denna undersökning tillför till området.

⁴³ Warnling-Nerep et al., Statsrättens grunder, 2015, s.104-105.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Utöver statsministern och statsråden finns två huvudsakliga kategorier av personal. Politiskt tillsatta tjänstemän (eller politiskt anställd personal) är personer med politisk bakgrund som lämnar regeringskansliet i samband med ett regeringsskifte. Detta innefattar bland annat statssekreterare, planeringschefer, pressekreterare samt politiskt sakkunniga. Övrig personal utgörs av anställda vid regeringskansliet vid sidan av statsråd och politiskt tillsatta tjänstemän.

Forskning om lobbying är begränsad i Sverige och i den mån ämnet har studerats har detta huvudsakligen gjorts inom ramen för statsvetenskap samt media- och kommunikationsvetenskap. I dessa fall har forskningen handlat om frågor gällande lobbyismens roll i styrelseskicket och hur lobbying går till i praktiken. Vad gäller rättsvetenskaplig forskning saknas studier som uttryckligen tar sikte på lobbying. Med det sagt är utgångspunkten i denna studie att undersöka hur offentlighetsprincipen hanterar den problematik som lobbying kan ge upphov till. I detta avseende finns det omfattande forskning om olika delar av offentlighetsprincipen som blir aktuell i relation till lobbying. Vad som skiljer denna undersökning från andra studier är denna uppsats problemorienterade utgångspunkt och explicita lobbyingsperspektiv. I relation till tidigare forskning utgör denna undersökning en systematisering av offentlighetsprincipen i relation till fenomenet lobbying. Nyhetsvärdet i denna undersökning ligger alltså i att visa vilka aspekter av offentlighetsprincipen som blir aktuella för fenomenet lobbying och i vilken utsträckning.

I internationellt hänseende finns det mer omfattande forskning. OECD har kartlagt olika länders reglering av lobbying. Organisationen har gett ut tre volymer på ämnet varav den första volymen avser registrering av lobbyister,⁴⁶ den andra volymen behandlar självreglering för lobbyister⁴⁷ och den tredje är en utvärdering av hur OECD:s medlemsländer arbetar med att reglera lobbying.⁴⁸ ”Regulating lobbying: a global comparison” angriper frågan om reglering av lobbying från ett policyperspektiv och ser till utformning, effektivitet och kostnad för regelverket.⁴⁹ Internationell forskning är behjälplig för att få förståelse för gemensamma nämnare vad gäller såväl den underliggande problematiken som utformningen av regleringen. Medan denna forskning är en bra utgångspunkt för komparativa studier av lobbying och möjligheten att införa motsvarande reglering i Sverige är det av begränsat värde i relation till syftet med denna uppsats.

Sammanfattningsvis saknas det rättsvetenskaplig forskning vars uttryckliga fokus är att studera Sveriges reglering av fenomenet lobbying. Genom att studera lobbying utifrån offentlighetsprincipen utgör denna undersökning därför ett första försök att bidra till det rättsvetenskapliga beforskandet av ämnet. Efter att ha klargjort uppsatsens syfte, metod och vetenskapliga bidrag vänder jag mig till att presentera uppsatsens disposition.

⁴⁶ OECD, 2009.

⁴⁷ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, 2012.

⁴⁸ OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, 2014.

⁴⁹ Chari, R., Hogan J., Murphy, G. Regulating lobbying: a global comparison. 2010.

1.7 Disposition

Denna uppsats utgörs av sex kapitel. I kapitel 2 utvecklas innebörden av transparens och valet av offentlighetsprincipen motiveras i relation till undersökningens funktionella ansats. I kapitel 3 behandlas den aspekt av transparens som jag har valt att kalla insyn. Kapitlet avhandlar vilken typ och grad av information om lobbyingaktiviteter som det går att ta del av genom offentlighetsprincipen. I kapitel 4 behandlas tillgänglighet. Detta innehåller en redogörelse av hur allmänheten i praktiken kan få kännedom om och tillgång till information i lobbyingprocessen genom offentlighetsprincipen. Uppsatsens slutsatser sammanfattas och vidareutvecklas i kapitel 5 medan en diskussion om framtida reglering och rättsvetenskaplig forskning om lobbying följer i kapitel 6. Efter att ha presenterat uppsatsens struktur går jag nu över till själva undersökningen.

2. Att synliggöra samtal

I detta kapitel redogör jag för innebörden av transparens i lobbyingprocessen och motiverar offentlighetsprincipens betydelse i detta avseende. Jag gör detta genom att kontrastera offentlighetsprincipen mot annan reglering som synliggör olika former av politisk påverkan.

I denna uppsats definierar jag lobbying som en form av politiskt deltagande. Det är därmed en metod för att påverka den politiska processen. Organisationer som söker påverka politiken eller samhället har flera alternativ. De kan bedriva opinionsbildning, tala i riksdagen, delta i samråd och liknande initiativ som i regel är öppna för allmänheten. I sådana fall finns det möjlighet att bedöma i vilken mån dessa intressen påverkar politiken. SAAB, Svenskt Näringsliv eller LO:s inverkan på beslutsprocessen kan studeras genom deras synliga initiativ. Lobbying är som utgångspunkt ingen synlig form av påverkan. Det utgörs istället av mellanmänniska möten utanför offentligheten och det saknas i regel möjlighet att ta del av dessa samtal vilket naturligen gör det svårare att bedöma dess inverkan på beslutsprocessen.⁵⁰ Att studera rätten utifrån transparens i lobbyingprocessen

⁵⁰ Lobbying är ett exempel på vad som inom statsvetenskaplig teori kan förstås som påverkan på maktens andra dimension. Detta bygger på en teoretisk förklaringsmodell om maktens tre dimensioner som syftar till att synliggöra olika nivåer av inflytande. På maktens första nivå avses maktutövning såsom den kommer till uttryck på ett någorlunda transparent sätt. Det innefattar exempelvis förslag som uppmärksammas, debatteras och genomförs i riksdagen. Den andra nivån handlar om makten över vad som hamnar på den politiska dagordningen och därmed makten över vad som överhuvudtaget kommer upp till ytan. Som dolt påverkansform kan lobbying således vara ett medel för att påverka politiker och därmed styra vilken politik som hamnar på agendan och inte. Maktens tredje dimension avser hur makt på en mer subtil nivå formar människors preferenser. Se Lukes, S. *Power: A Radical View*. 2005.

handlar därmed om att synliggöra direktkontakter mellan beslutsfattare och lobbyister. För att renodla innebörden av detta är det behjälpligt att se till annan reglering som ska säkerställa öppenhet i politiken. På detta sätt går det att utkristallisera vad som utmärker just lobbying i regulatoriskt hänseende.

Som första exempel vill jag peka på lag om insyn i politiska partiers finansiering.⁵¹ Lagen innebär att partier och enskilda valkandidater som ställer upp i val till Sveriges riksdag eller Europaparlamentet ska redovisa hur de har finansierat sin politiska verksamhet. Detta görs genom att lämna en intäktsredovisning till Kammarkollegiet.⁵² Redovisningarna görs tillgängliga för allmänheten genom publicering på Kammarkollegiets webbplats.⁵³ Möjligheten för allmänheten att ta del av redovisningen innebär att partier måste agera med vetskap om att deras finansiering syns utifrån. Partier som gynnar bidragsgivare måste kunna stå för detta i offentligheten med de eventuella konsekvenser det kan medföra. Allmänheten ges möjlighet att utkräva ansvar av partier i de fall dessa bidrag förefaller påverka partiets agerande. I detta fall syftar lagstiftningen till att synliggöra hur utomstående intressen påverkar politiken genom ekonomiska bidrag.

Ett annat exempel inom området transparens är lagen om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.⁵⁴ Lagen innebär att ledamöterna bland annat ska registrera uppgifter om innehav av aktier, ägande av näringsfastighet, avlönad anställning och styrelseuppdrag i aktiebolag.⁵⁵ Registret syftar till att ge allmänheten en samlad bild av riksdagsledamöternas åtaganden och ekonomiska intressen i den ”omfattning som är motiverad av ett befogat allmänt intresse”.⁵⁶ En lagstiftning av detta slag syftar till att uppmärksamma potentiella intressekonflikter. Allmänheten ges på detta sätt möjlighet att granska en politikers uppdrag i relation till dennes personliga intressen. Att en viss riksdagsledamot konsekvent gynnar skogsnäringen kan ge anledning att ifrågasätta motivet till detta om ledamoten samtidigt har ett

⁵¹ Krav på insyn i partifinansiering infördes i och med lag (SFS 2014:105) om insyn i politiska partiers finansiering trädde i kraft den 1 april 2014. Lagstiftningen har bland annat kritiserats för att kunna kringgås genom att bidrag lämnas till partiers lokalavdelningar samt sidoorganisationer. Eftersom bidrag från dessa organisationer till huvudpartiet redovisas i en klumpsumma och går därmed inte att identifiera den ursprungliga avsändaren. Exempelvis rapporterade Dagens Arena att 95 % av partibidragen till Moderaterna och Sverigedemokraternas centralorganisationer var hemliga. Se Brevinge, N. 95 procent av partibidragen till M och SD är hemliga. Dagens Arena. 14/11-2016;

Kommittén om insyn i finansiering av partier överlämnade den 8/11-2016 betänkandet ”Insyn i partiers finansiering - ett utbyggt regelverk” (SOU 2016:74) till regeringen. Kommittén föreslår bland annat att redovisningsskyldigheten ska utökas till att även gälla partiernas regionala och lokala verksamheter samt sidoorganisationer.

⁵² SFS 2014:105 3-4 §§.

⁵³ Ibid., 12 §.

⁵⁴ Lag (1996:810) om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

⁵⁵ Ibid. 8 §.

⁵⁶ Ibid. 5 §.

stort aktieinnehav i skogsföretag. Ett register av förevarande slag kan indirekt påvisa vilken inverkan utomstående intressen har i politisk verksamhet.

Ovanstående reglering syftar till att främja öppenhet genom att synliggöra påverkan av ekonomiskt slag. Det utgår från betalningar, ägande, engagemang – faktorer som i regel lämnar externa avtryck. Utgångspunkten för ovanstående lagstiftning är därmed inte att synliggöra påverkan i form av ord och argument. I detta avseende finns det emellertid annan reglering. Regeringsformens krav på beredning i 7 kap. 2 § innebär att berörda myndigheter ska inkomma med behövliga uppgifter i den mån det krävs. Därutöver ska ”[ä]ven sammanslutningar och enskilda [...] i den omfattning som behövs ges möjlighet att yttra sig”.⁵⁷ Regeln ger organisationer eller andra intressen möjlighet att inkomma med remissvar som sedan blir en del av beslutsunderlaget och görs offentliga. Allmänheten kan i dessa fall ta del av utomstående intressens argument i politiska frågor.

Ovanstående illustrerar ett nät av författning som på olika sätt synliggör externa parter deltagande i politiken. I hålrummen kring detta ramverk förekommer mer informella samtal och kontakter mellan utomstående och beslutsfattare. I detta avseende saknas det svensk reglering som uttryckligen syftar till att fånga upp sådan personlig påverkan. Till skillnad för vad som gäller för påverkan genom partibidrag finns det ingen lagstiftning som ålägger lobbyister att inkomma med information om hur de påverkar beslutsfattare. Vad som finns i relation till lobbying är den självreglering som PRECIS, PR-företagens branschorganisation, har tagit fram. På området transparens anges att:

Ett PR-konsultföretag har inte någon allmän skyldighet att för utomstående berätta om sina uppdragsgivare eller uppdragens art. I en aktiv kontakt med tredje part i ett enskilt ärende - till exempel en journalist eller en beslutsfattare – bör dock PR-konsultföretaget på anmodan redovisa vem uppdragsgivaren är.⁵⁸

Detta utgör emellertid bara normer som syftar till att etablera ett gemensamt förhållningssätt i branschen. Därtill avser normerna enbart PR-företag och omfattar inte påverkare från andra områden.

Lobbying bygger emellertid i grunden på kommunikation mellan beslutsfattare och utomstående. Offentlighetsprincipen är utformad för allmänna handlingar, oberoende av insändare eller innehåll, vilket innebär att det kan synliggöra kommunikation mellan beslutsfattare och lobbyister. Av ovanstående skäl har jag valt att utgå från offentlighetsprincipen i denna funktionella analys.

⁵⁷ RF 7 kap. 2 §.

⁵⁸ Se Precis, Normer, hämtad 31/1-2017.

Offentlighetsprincipen är den reglering som i störst utsträckning kan synliggöra direktkontakter mellan beslutsfattare och lobbyister. Efter att ha sett till offentlighetsprincipens relevans för ämnet går jag nu vidare till att behandla den första aspekten av transparens, nämligen möjligheten till insyn.

3. Insyn

I detta kapitel behandlar jag den aspekt av transparens som jag har valt att kalla insyn. Insyn ska förstås som ett spektrum där hög insyn avser möjligheten att följa varenda stavelse som yttras mellan lobbyister och beslutsfattare, medan motsatsen utgörs av ingen information alls. I denna del av uppsatsen visar jag därför hur och i vilken mån regelverket kring allmänna handlingar kan ge information om lobbyingaktiviteter. Eftersom insyn genom offentlighetsprincipen är beroende av att det finns allmänna handlingar att granska diskuterar jag även sådana faktorer som påverkar huruvida handlingar upprättas eller inkommer. Inledningsvis är det emellertid nödvändigt att redogöra för offentlighetsprincipens tillämplighet i regeringskansliet, varför jag börjar med det.

3.1 Offentlighetsprincipen i regeringskansliet

I detta avsnitt redogör jag för offentlighetsprincipens särdrag i relation till i regeringskansliet. Syftet med detta är att visa hur regeringskansliets särskilda ställning som myndighet påverkar möjligheten att ta del av allmänna handlingar i regeringens styrelseärenden.

Offentlighetsprincipen gäller för regeringskansliet som för andra myndigheter men denna offentlighet är huvudsakligen inte anpassad för regeringens styrelseärenden.⁵⁹ Axberger beskriver offentlighetsprincipen som en konstitutionell kontrollfunktion som ska säkerställa det demokratiska styrelseskicket, rättssäkerheten samt förvaltningens effektivitet och oförvitlighet.⁶⁰ Ingen av dessa delar knyter direkt an till regeringens styrelseärenden. Det demokratiska styrelseskicket avser betydelsen av att medborgare har ”fri tillgång till information och kan ta del i diskussioner om allmänna angelägenheter”.⁶¹ De två andra aspekterna, förvaltningens effektivitet och oförvitlighet samt rättssäkerhet, handlar om förvaltningsfunktioner och tar inte heller sikte på regeringens styrelseärenden.⁶² Styrelseärenden är förvisso en del av den offentliga verksamhet som

⁵⁹ Se TF 2 kap. 3 §. En handling är allmän om den förvaras hos en myndighet och anses upprättad eller inkommen.

⁶⁰ Axberger, *Yttrandefrihetsgrundlagarna*, 2014, ss.188-189. Jfr Prop. 1975/76:160 s. 70 vari anges att ”[m]an kan något förenklat säga att offentlighetsprincipen fyller tre huvudändamål. Den utgör garanti för rättssäkerheten, effektivitet i förvaltningen och effektivitet i folkstyret”.

⁶¹ Axberger, 2014. s.188.

⁶² *Ibid.* s. 189.

granskas, men offentlighetsprincipen har en tydlig slagsida mot förvaltning. Det framkommer även av hållningen i förarbetena till tryckfrihetsförordningen.⁶³ Medan föredraganden lyfter fram myndighetsutövning som ett tungt vägande skäl för offentlighet anges också att:

i fall då myndigheternas kontakter med medborgarna inte har karaktär av myndighetsutövning kan det finnas ett intresse av insyn i myndigheternas material. Detta intresse hänför sig till myndigheternas sätt att organisera sin verksamhet och att bemöta allmänheten.⁶⁴

Sammantaget tecknas bilden av ett system som framför allt är avsett att synliggöra myndighetsutövning och förvaltningshandlande, även om handlingar i styrelseärenden *de facto* ryms inom offentlighetsprincipen.

Att tonvikten ligger på förvaltning i offentlighetsprincipen speglar det faktum att regeringens politiska verksamhet väsentligen är oreglerad. Medan styrelseärenden huvudsakligen är oreglerade är regeringen till stor del normstyrd i förvaltningsärenden. Regeringen är förvisso inte formellt bunden av förvaltningslagen i förvaltningsärenden, men tillämpar denna som policy och lagstiftningen efterlevs i hög utsträckning.⁶⁵ Regeringen måste därtill iaktta regeringsformens allmänna krav på legalitet och objektivitet samt likhet i all förvaltningsverksamhet.⁶⁶ I kontrast till detta är regeringen huvudsakligen inte normbunden när den agerar i styrelseärenden.⁶⁷ Regeringen behöver exempelvis inte iaktta ovanstående normer vid lag- eller budgetförslag till riksdagen.⁶⁸ I styrelseärenden åtnjuter regeringen en större frihet i relation till regleringen och styrs av ett politiskt, snarare än juridiskt, ansvar. I dessa ämnen är regeringen ytterst ansvarig inför väljarna och konstitutionsutskottet. För offentlighetsprincipen kommer regeringens tudelade roll som politisk och förvaltande enhet till uttryck i tryckfrihetsförordningens besvärregler. Av TF 2 kap. 15 § följer att när ett statsråd fattar beslut om att inte lämna ut en handling ska detta överklagas till regeringen, i såväl förvaltningsärenden som styrelseärenden. Medan ett betydande antal beslut om

⁶³ Betydelsen av förvaltningsfunktionen kommer till uttryck i prop. 1975/76:160 s. 70. ”Att myndighetsutövningen i alla dess former sker korrekt och omdömesgillt är ett första rangens intresse både för samhället och de berörda medborgarna. Handlingsoffentligheten fyller härvidlag en viktig kontrollfunktion. Genom den kan begångna fel uppdagas och kanske rättas till. Viktigast är kanske all vetskapen om en offentlig granskning sporrar myndigheterna till noggrannhet och eftertanke i handläggningen”.

⁶⁴ Prop. 1975/76:160 s.71.

⁶⁵ Hellners m.fl. skriver att ”[ä]ven om FL formellt sett inte gäller i regeringsärenden, har lagstiftarens tanke inte varit att utesluta lagens tillämpning i sådana ärenden”, se Hellners, T., Malmqvist, B. Förvaltningslagen med kommentarer. 2010, s.58.

⁶⁶ Se RF 1 kap. 1 § 3 st. samt RF 1 kap. 9.

⁶⁷ Se Warnling-Nerep et al. 2015, ss. 104-105.

⁶⁸ Ibid.

handlingar inte fattas av statsråd utan delegeras till andra tjänstemän är bestämmelsen ett uttryck för att makten över regeringens offentlighet ytterst ligger hos regeringen själv. Handlingsoffentligheten är därmed undantagen domstolsprövning men kan alltså bli föremål för granskning i konstitutionsutskottet.⁶⁹ För offentlighetsprincipens vidkommande utgör denna besvärsregel alltså tungan på vågen mellan regeringens tudelade roll som politisk och förvaltande enhet.

Avsaknaden av reglering i styrelseärenden är tänkt att uppvägas av ett större politiskt ansvar, ytterst genom regeringsskifte. Avsaknaden av reglering får emellertid betydelse för möjligheten att utkräva politiskt ansvar. Eftersom offentlighetsprincipen utgår från allmänna handlingar är förekomsten av sådana handlingar en förutsättning för att kunna granska regeringens agerande, vilket även innefattar lobbyverksamhet i dessa ärenden. Verkningsfullt ansvarsutkrävande förutsätter därför att lobbyingprocessen dokumenteras. Regeringskansliets vidare handlingsutrymme i juridiskt hänseende medför emellertid att det saknas rättsliga krav på dokumentation i styrelseärenden. För förvaltningsärenden finns det däremot flera påbud för dokumentation. Förvaltningslagen, som alltså är reellt men inte formellt tillämplig för regeringskansliet, medför en viss dokumentationsskyldighet och innebär att en myndighet ska dokumentera uppgifter som den tar del av och som kan ha betydelse för utgången i målet, om målet avser myndighetsutövning mot en enskild.⁷⁰ Därutöver har JO uttalat att god förvaltningsordning förutsätter dokumentation av muntligen inhämtade upplysningar som har betydelse för ett ärendes avgörande.⁷¹ Av förvaltningsrättsliga principer följer även att en myndighet har en allmän skyldighet att dokumentera uppgifter som är av betydelse för dess verksamhet, innefattat uppgifter för att kunna kontrollera och granska myndigheten.⁷² Detta utgör alltså exempel på sådana dokumentationskrav som mer eller mindre gör sig gällande i regeringens förvaltningsärenden. Motsvarande krav på dokumentation saknas alltså för styrelseärenden.⁷³ Detta får betydelse för insyn i styrelseärenden i allmänhet och lobbying i synnerhet, som vi strax kommer att se nedan.

⁶⁹ Se prop. 1975/76:160 s. 205: ”Beslut av regeringens ledamöter angående utlämnande av allmänna handlingar granskas av konstitutionsutskottet och kan föranleda ansvar.”

⁷⁰ FL 15 §.

⁷¹ Se JO 1979-01-31 som avsåg dokumentation och kommunicering av muntliga upplysningar i ett upphandlingsärende.

⁷² Axberger, Yttrandefrihetsgrundlagarna. 2014, s.215.

⁷³ Distinktionen kommer till uttryck i statsrådsberedningens publikation Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet (Ds 1998:39), s.15. I skriften rekommenderas att de principer som kommer till uttryck i förvaltningslagen ska tillämpas både vid ”ärenden som regeringen prövar som första och enda förvaltningsinstans och ärenden som regeringen prövar efter överklagande”. Det saknas emellertid en motsvarande rekommendation för styrelseärenden. Gula boken innehåller sedermera rekommendationer om dokumentation av politiska regeringskansliärenden, men anger inte rekommendationer för dokumentation i andra ärenden.

Avsaknaden av dokumentation i styrelseärenden illustrerar en viss dissonans vad gäller offentlighetsprincipens tillämplighet i regeringskansliet. Att besvärshöjningen undantagits regeringen motiveras med att det ska vara en fråga om politiskt, snarare än juridiskt, ansvar. Förutsättningen för att konstitutionsutskottet ska kunna utöva denna kontroll är emellertid att det finns handlingar att granska. Att styrelseverksamheten är oreglerad motiverar inte avsaknaden av insyn. Följden av detta blir att det saknas möjlighet att granska regeringens styrelseverksamhet. Olof Petersson, tidigare professor i statskunskap och numera PR-konsult, skriver angående avsaknaden av dokumentation att ”[i] Sverige är det exempelvis enkelt för en journalist att gå in och begära fram riksdagsledamöternas taxikvitton, men svårt för forskare och granskare att i efterhand rekonstruera hur regeringsärenden behandlas internt i departementen”.⁷⁴

Sammanfattningsvis står två aspekter i centrum gällande offentlighetsprincipens tillämplighet i regeringskansliet. För det första saknas rätt till domstolsprövning vid utlämnande av allmänna handlingar. Ytterst bestämmer regeringen själv vilka handlingar i lobbyingprocessen som ska offentliggöras, om än detta kan föranleda politiskt ansvar i form av KU. För det andra saknas det rättsliga påbud för dokumentation i styrelseärenden.

Detta kan sammanfattas med följande tabell.

	Styrelseärenden	Förvaltningsärenden
Besvärshöjning vid utlämnande av handlingar	Regeringen och i förlängningen KU.	Regeringen och i förlängningen KU.
Dokumentationsskyldighet	Ingen.	Ingen enligt lag, men i praktiken genom förvaltningslagen, uttalanden från JO samt förvaltningsrättsliga principer.

⁷⁴ Petersson, O. Vår demokrati. 2009, s. 309.

Efter denna redogörelse av offentlighetsprincipens tillämplighet i regeringskansliets går jag vidare till att undersöka i vilken mån allmänna handlingar kan synliggöra information i lobbyingprocessen.

3.2 Insyn genom allmänna handlingar

I detta avsnitt visar jag hur lobbyingaktiviteter i olika former kan synliggöras genom handlingsoffentligheten. Jag börjar med en teoretisk redogörelse av olika grader av insyn. Syftet med detta är att visa vilken betydelse olika grader av information får för möjligheten till insyn i lobbyingprocessen. Därefter går jag till att presentera hur och i vilken mån insyn är möjligt genom offentlighetsprincipen.

För att återkoppla till uppsatsens definition av lobbying som icke-institutionella direktkontakter med beslutsfattare handlar insyn om att synliggöra dessa kontakter. Direktkontakter ska förstås som alla former av kommunikation med personer på regeringskansliet. Det innefattar till exempel ett statsråds personliga möten med företrädare för Stockholms Handelskammare, en statssekreterares telefonsamtal med personal vid kvinnojourernas förbund Unizon samt skriftliga beslutsförslag till utredande handläggare. Sett till insyn kan dessa kontakter synliggöras i olika grad. Fullständig insyn gör det möjligt att ta del av all kontakt mellan lobbyister och beslutsfattare medan motsatsen utgörs av en fullständig informationslucka. Jag vill här utkristallisera två övergripande kategorier av information om påverkan: direkt och indirekt information. Direkt information avser faktisk kommunikation i lobbyingprocessen. Det kan till exempel avse innehållet i ett brev eller möte mellan lobbyister och beslutsfattare. Det inledande brevet till den f.d. försvarsministern är alltså ett exempel på direkt information och genom detta går det att följa det faktiska meningsutbytet. Indirekt information är ett samlingsbegrepp för indikatorer på påverkan. Det kan till exempel vara information om ett möte mellan ett statsråd och en lobbyist genom kalenderinlägg eller e-post. Gränsen mellan direkt och indirekt information är inte absolut utan flytande. En e-post eller kalenderinlägg kan exempelvis innehålla information om syftet med mötet. Distinktionen syftar alltså till att synliggöra två poler medan skillnaden i praktiken kommer att vara mer flytande. Nedan behandlar jag betydelsen av dessa två former av insyn i lobbyingprocessen.

Såväl direkt som indirekt information ger insyn i lobbyingprocessen och skillnaden mellan dem kan närmast förstås som en skillnad mellan korrelation och kausalitet. Indirekt information kan visa *att* påverkan har skett, men inte *vilken* påverkan som har skett. Med direkt information går det tydligare att se vilken agenda involverade parter har och vilka förslag eller argument som faktiskt har lagts fram. Det som skiljer sig åt mellan de två är alltså styrkan i sambandet mellan information om lobbyingaktiviteter samt viss politisk verksamhet. Indirekt information kan alltså vara verkningsfull när det finns tydliga och synbara kopplingar. Som exempel går det att i samband med

en sänkning av gruvskatten att peka på sammanträden mellan beslutsfattare och företrädare för gruvföretag. Indirekt information ger möjlighet att peka på korrelation mellan politik och vissa intressens entré i regeringskansliet. Dess betydelse avtar allt eftersom sådana synliga kopplingar försvinner. Skälet till detta är helt enkelt att det finns otaliga frågor som lobbyister kan ha intresse av att driva. En snabbmatskedja kan till exempel ha intresse av arbetsgivaravgifter, livsmedelshantering och djurhållning, avgifter för användning av kontokortsköp och företagsbeskattning. Eftersom antalet ämnen som potentiellt kan hamna på agendan är oändliga är en högre grad av insyn nödvändig för att fastställa vad dessa ärenden innebär och vilken inverkan lobbying eventuellt har. Uppsatsens inledande brev är ett exempel på detta och illustrerar betydelsen av direkt information. Brevet innehåller exempelvis uppgifter om Sveriges samarbete med den saudiska regimen, samarbetets betydelse för svensk export i allmänhet och för ett visst radarsystem i synnerhet.⁷⁵ Att direkt kunna ta del av de förslag och argument som lobbyister lägger fram kommer i högre grad att synliggöra vad, om något, i regeringens politik som är resultatet av lobbyverksamhet. Efter att ha sett till betydelsen av olika grader av information övergår jag nu till att redogöra för möjligheten till insyn genom direkt och indirekt information

3.2.1 Direkt information i lobbyingprocessen

Som ovan nämnts avser direkt information den omedelbara kommunikation som förmedlas mellan lobbyister och beslutsfattare. Sådan kommunikation kan förmedlas på olika sätt men jag utgår i denna del från två övergripande kategorier i form av skriftlig och muntlig kommunikation.

3.2.1.1 Skriftlig kommunikation

Det brev som citeras i inledningen är ett exempel på skriftlig lobbying. I andra fall kan det vara att förse beslutsfattare med ”ett PM, ett beslutsförslag eller en skrift” som en av intervjupersonerna i Strömbäcks studie beskriver det.⁷⁶ Det handlar i grund och botten om att förmedla information på ett visst ämne och i detta innefattas alla parter som söker påverka beslutsfattare. Det innefattar såväl den som lämnar synpunkter på regeringskansliets hemsida som en organisation som lägger fram ett PM i ett regeringsärende. Möjligheten att kunna ta del av skriftlig kommunikation utgör grundbulten i offentlighetsprincipen. Utgångspunkten är därmed att handlingar som inkommer till regeringskansliet eller till beslutsfattare ska utgöra allmänna handlingar.⁷⁷ Som huvudregel ska därmed påverkansmaterial från lobbyister därmed vara underkastade offentlig insyn. Detta gäller

⁷⁵ Se fotnot 1.

⁷⁶ Strömbäck. 2011, s.16.

⁷⁷ TF 2 kap. 6 §.

för handlingar som skickas till regeringskansliet som institution eller till en specifik beslutsfattare vid myndigheten. I de fall beslutsfattare skriver till lobbyister omfattas dessa skrifter i regel av handlingsoffentligheten. När texter från beslutsfattare expedieras till lobbyister ska de som utgångspunkt betraktas som upprättade och därmed allmänna handlingar.⁷⁸

Undantaget för privatbrev i TF 2 kap. 4 § kan vara av betydelse i relation till lobbying. För det första innebär undantaget att ett meddelande ska undantas handlingsoffentligheten om det är ställt personligen till en person vid regeringskansliet och det avser ett ärende som inte ankommer på myndigheten. Meddelanden i rent personliga förhållanden hos tjänstemän omfattas därmed inte.⁷⁹ Såsom begreppet lobbying används i denna uppsats blir den här typen av rent personliga brev inte aktuella i lobbyingprocessen. Undantaget omfattar emellertid också sådana fall vari meddelandet rör en fråga som ankommer på myndigheten fast det är avsett för mottagaren ”endast som innehavare av annan ställning”.⁸⁰ Undantaget syftar till att ge en tjänsteman möjlighet att ta emot handlingar i egenskap av facklig förtroendeman eller politiker.⁸¹ Meddelanden som skickas till statsråd i dennes egenskap av politiker fångas därmed av denna bestämmelse.⁸² Eftersom det kan vara vanskligt att särskilja rollen som partipolitiker och statsråd kan detta medföra vissa tillämpningsproblem. Ska kommunikation från en socialdemokratisk tankesmedja till en socialdemokratisk minister hanteras annorlunda än information från en till synes politiskt oberoende organisation? Vad gäller denna bedömning menar Alf Bohlin att svårigheterna inte ska överdrivas. Eftersom undantaget enbart gäller för meddelanden som ”’endast’ – d.v.s. uteslutande” är avsedda för mottagaren i egenskap av politiker, menar Bohlin att det ”i princip ska framstå som uppenbart, att skrivelsen inte är avsedd att påverka mottagarens handlande som tjänsteman”.⁸³ Följaktligen ska meddelanden ställda till statsråd i egenskap av både politiker och tjänsteman utgöra allmänna handlingar. När det inte är möjligt att skilja de två rollerna åt ska därför presumtionen för offentlighet gälla och meddelandet då betraktas som allmän handling.⁸⁴ I fråga om att begära

⁷⁸ TF 2 kap. 7 § 1st.

⁷⁹ Bohlin, A. Offentlighetsprincipen. 2015, s.66.

⁸⁰ TF 2 kap. 4 §.

⁸¹ Bohlin, 2015, s.66.

⁸² För ett exempel på kopplingen till lobbying, se Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 1274-11 meddelad 2011-04-01. En person begärde ut e-post som skickats mellan kommunstyrelsens tidigare ordförande och personer anställda vid ett PR-bolag. Kommunen avtog ansökan med motivering att korrespondensen uteslutande företogs i egenskap av partipolitiker och att det därför saknade beröring med rollen som tjänsteman. Kammarrätten delade kommunens bedömning och avtog överklagandet.

⁸³ Bohlin, 2015, s.68.

⁸⁴ Se Bohlin, 2015, s.68. Distinktionen framgår inte lika tydligt i förarbetena. Se prop. 1975/76:160 s. 127: ”ett statsråd [...] [bör] som partifunktionär kunna motta ett brev som är avsett att påverka hans politiska handlande utan att det är tillgängligt för någon annan, även om brevet rör ett ämne som han har att befatta sig med som befattningshavare vid myndighet”.

ut sådana handlingar ska, som ovan anförts, beslut av statsråd om att inte lämna ut handlingar överklagas till regeringen.⁸⁵

Sammanfattningsvis är huvudregeln att skriftligt material som inkommer till regeringskansliet från lobbyister är att betrakta som allmänna handlingar. Detsamma gäller för skrifter från beslutsfattare till lobbyister. Handlingar ställda till ett statsråd ska *in dubio* utgöra allmänna handlingar, men det saknas rätt till domstolsprövning i dessa frågor. Efter att ha undersökt förutsättningarna för att ta del av skriftlig kommunikation vänder jag mig nu till att undersöka möjligheten att ta del av muntlig kommunikation genom offentlighetsprincipen.

3.2.1.2 Muntlig kommunikation

Lobbying i form av muntlig kommunikation kan konkretiseras till telefonsamtal samt personliga möten. Dessa kan förekomma i olika delar av beslutsprocessen, på såväl beslutsfattare som lobbyisters initiativ. I början av ett ärende kan samtal med utomstående exempelvis användas för att ta in synpunkter på utformningen av utredningsdirektiv eller val av utredare.⁸⁶ Samtal mellan beslutsfattare och lobbyister sker hela tiden, vissa mer överlagda än andra och med olika grad av relevans och inverkan på beslutsprocessen.

Offentlighetsprincipen är inte utformad för muntlig kommunikation. Till skillnad från vad som gäller för skriftliga handlingar finns det ingen naturlig mekanism i tryckfrihetsförordningen för att fånga upp muntlig kommunikation. Inspelade samtal, transkriberingar av detsamma eller minnesanteckningar om innehållet i ett samtal utgör handlingar enligt tryckfrihetsförordningen, men det saknas påbud för sådan dokumentation.⁸⁷ Med utgångspunkt i att muntliga samtal inte spelas in, till exempel genom telefonsvarare, kan dessa samtal enbart utgöra allmänna handlingar om de anses som upprättade handlingar i enlighet med TF 2 kap. 7. Dokumenterade samtal utgör då allmänna handlingar när de har expedierats, slutbehandlats eller justerats.⁸⁸

Medan det saknas påbud för dokumentation av muntlig kommunikation förekommer sådan dokumentation i någon utsträckning. Det kan exempelvis vara anteckningar vid möten eller samtal med lobbyister. Som exempel kan nämnas att företrädare för en näringslivsorganisation har träffat en statssekreterare avseende Sveriges eventuella tillträde till ett multilateralt handelsavtal. Vid mötet förs anteckningar som utgör en sammanställning av mötets innehåll och argument för varför regeringen bör ansluta sig. Sådana handlingar ska enligt huvudregeln anses upprättade och därmed

⁸⁵ TF 2 kap. 15 §.

⁸⁶ Se SOU 2016:5, s. 345.

⁸⁷ TF 2 kap. 3 §.

⁸⁸ TF 2 kap. 7 §.

utgöra allmänna handlingar när ärendet är slutbehandlat.⁸⁹ Undantaget för minnesanteckningar i TF 2 kap. 9 § kan emellertid bli aktuellt för den här typen av sammanställningar. För att en handling ska undantas handlingsoffentligheten enligt TF 2 kap. 9 § måste vissa kriterier vara uppfyllda.⁹⁰ Handlingar som tillför ärendet en uppgift i sak omfattas inte av undantaget och ska därmed arkiveras. Huruvida ett samtal eller möte med en utomstående tillför en uppgift är en fråga från fall till fall, men här gör sig avsaknaden av dokumentationsskyldighet påmind i relation till regeringens styrelseärenden. Det finns därmed en risk att sådana handlingar som ger beslutsfattare ny information i en fråga ändå klassificeras som arbetsmaterial och gallras ut innan arkivering (jmf Peterssons kommentar om bristen på dokumentation i avsnitt 3.1 ovan).

Sammanfattningsvis finns det inga formella hinder för att muntlig kommunikation i lobbyingprocessen ska dokumenteras och därmed göras till allmänna handlingar. Det finns emellertid inget påbud för att så ska ske. Efter att ha sett till möjligheten att ta del av direkt information utifrån en uppdelning i skriftlig och muntlig kommunikation ska jag nu redogöra för indirekt information i lobbyingprocessen.

3.2.2 Indirekt information i lobbyingprocessen

Indirekt information avser indikatorer på påverkan. I praktiken ska detta förstås som ett samlingsnamn för sådan information som inte ger en lika hög grad av insyn som direkt information. I denna del kommer jag huvudsakligen behandla möjligheten att få kännedom om möten mellan lobbyister och beslutsfattare genom handlingsoffentligheten.

Olika former av indirekt information utgör ett vanligt inslag i utländsk reglering av lobbying. Det handlar då om att lyfta fram viss information om lobbyverksamhet. I sin rapport på ämnet lyfter OECD fram att centralt för sådan reglering är att det ska framgå vem lobbyistens huvudman är, vad syftet med lobbandet är samt vilka det är riktat mot.⁹¹ Den exakta utformningen av sådan reglering varierar från land till land men utgångspunkten är tillgängliggörande av en viss typ av information. Detta skiljer sig alltså från offentlighetsprincipens utgångspunkt i att ta del av information, oavsett innehåll, genom allmänna handlingar.

För att belysa följderna av att utgå från indirekt information i lobbyingprocessen går det att se till OECD:s krav på att syftet med lobbying ska framgå. Att ange syftet med viss lobbying innebär i

⁸⁹ TF 2 kap. 7 §.

⁹⁰ För det första ska minnesanteckningarna ha "uppstått" hos myndigheten och inte ha inkommit utifrån. För det andra måste handlingen tillhöra ett specifikt ärende och alltså inte hänföras till myndigheternas faktiska handlande. För det tredje ska handlingen ha tillkommit enbart för det specifika ärendets beredning eller föredragning. För det fjärde ska handlingen inte tillföra någon sakuppgift till ärendet. Se Bohlin, ss. 91-92.

⁹¹ OECD, 2009, s.20.

regel en förenkling av ämnet. Sett till brevet som skickades till Sten Tolgfors kan syftet med det beskrivas utifrån olika teman. Det kan exempelvis kategoriseras under Sveriges förbindelser med Saudiarabien, svensk export av försvarsmateriel eller radarsystemet ERIEYE. Det finns många fler exempel på detta, men indirekt information innebär oundvikligen att aspekter av frågan skärs bort.

Sverige saknar alltså ett ramverk som ålägger lobbyister att redogöra för viss information. Det finns emellertid exempel på olika former av indirekt information som går att tillgå genom allmänna handlingar. Om lobbyister vill stämma möte och tar kontakt med beslutsfattare per brev, e-post, sms eller annat meddelande ska detta som huvudregel betraktas som inkomna och sedermera allmänna handlingar. Vid registrering av sådana handlingar ska exempelvis uppgift om mottagare och avsändare göras.⁹² I juridik- och affärsenhetens postlista återfinns exempelvis en förfrågan om möte från bransch- och arbetsgivarorganisationen Livsmedelsföretagen⁹³ samt en förfrågan från företaget Tellux AB om möte med näringslivsministern.⁹⁴ På samma sätt kan beslutfattares kalendrar utgöra sådana förteckningar som ska anses upprättade enligt TF 2 kap. 7 § 2st.⁹⁵ En person som är intresserad av en beslutfattares möten kan därmed begära ut dennes kalender för att få insyn i detta.

Indirekt information av det här slaget, liksom för muntlig kommunikation, är något som *kan* bli tillgängligt genom allmänna handlingar men som inte *måste* bli det. Indirekt informationen är alltid beroende av den enskilda beslutfattarens vanor och benägenhet att lämna ut allmänna handlingar. Det finns alltså möjligheter att ta del av mötesuppgifter för beslutsfattare som kommunicerar skriftligt och uppdaterar sin kalender - samt är beredd att lämna ut denna. Motsvarande uppgifter omfattas däremot inte av den beslutsfattare som istället stämmer träff per telefon. Offentlighetsprincipen har således inslag som kan ge allmänheten uppgifter om möten mellan beslutsfattare och lobbyister, men saknar mekanismer som påbjuder detta. Huruvida sådan information dokumenteras är alltså upp till respektive beslutfattares godtycke.

Efter att ha undersökt hur offentlighetsprincipen kan ge insyn i muntlig och skriftlig kommunikation samt i möten mellan lobbyister och beslutsfattare kan resultatet av detta sammanfattas enligt följande:

⁹² OSL 5 kap. 2 § 3 p.

⁹³ Se dnr N2017/00274/DL, inkommen 2017-01-16 till enheten för djur och livsmedel.

⁹⁴ Se dnr. N2017/00877/EUI, inkommen 2017-02-03 till sekretariatet för EU och internationella frågor.

⁹⁵ Se HFD: 2368-14 vari en elektronisk kalender i programmet Outlook inte ansågs vara en allmän handling eftersom det inte avsåg ”registrering av händelser vartefter de inträffar”. Avgörandet innebär att kalendrar vari det löpande förs in uppgifter inte utgör allmänna handlingar.

Skriftlig kommunikation	Muntlig kommunikation	Indirekt information
Skript till och från lobbyister utgör som regel allmänna handlingar.	Muntlig kommunikation med lobbyister kan, men måste inte, omfattas av handlingsoffentligheten.	Information om möten m.m. kan, men måste inte, omfattas av handlingsoffentligheten.

Ur teoretiskt hänseende ger offentlighetsprincipen goda möjligheter till djup insyn i lobbyingprocessen eftersom den kan ge tillgång till den faktiska kommunikationen mellan lobbyister och beslutsfattare. Detta förutsätter emellertid att denna kommunikation dokumenteras på ett eller annat sätt. Av denna anledning är det nödvändigt att se till sådana faktorer som påverkar huruvida allmänna handlingar i lobbyingprocessen uppkommer. Jag vänder mig därför till att behandla denna fråga nu.

3.3 Spänningsförhållandet mellan insyn och öppenhet

Hittills har vi sett hur kommunikation mellan lobbyister och beslutsfattare kan synliggöras genom handlingsoffentligheten. I denna del belyser jag faktorer som påverkar huruvida sådana handlingar överhuvudtaget kommer att inkomma eller upprättas. För detta ändamål tar jag avstamp i vad lobbying i grund och botten är – kommunikation med beslutsfattare.

Kommunikation är som utgångspunkt oreglerad. Det finns ingen reglering som i sig självt dikterar villkoren för hur beslutsfattare ska kommunicera med andra. Det är endast när kommunikation sker i form av inkomna eller upprättade handlingar som detta omfattas av offentlighetsprincipen. För att synliggöra kommunikation mellan beslutsfattare och lobbyister krävs därför att åtminstone en av parterna är intresserade av att detta ska ske. Med undantag för vissa fall av sekretess finns det i regel inga hinder för beslutsfattare eller lobbyister att offentliggöra kontentan av deras kontakter. Om båda parter emellertid vill hålla denna kontakt hemlig finns det som utgångspunkt inga medel för att göra denna kommunikation offentlig.

Insyn i lobbying kräver därför att åtminstone en av parterna har anledning eller vilja att lämna information. Ur rättsligt hänseende går det att vidta olika åtgärder för att säkerställa att detta sker. I utländska register ligger exempelvis bördan att agera på lobbyister. Regleringens utformning varierar från land till land och kan exempelvis innefatta straffrättsliga sanktioner eller offentliga tillkännagivanden om avsteg från lagstiftningen enligt en name-and-shame-princip.⁹⁶ I relation till offentlighetsprincipen är möjligheten till granskning för det första beroende av hur lobbyister väljer

⁹⁶ OECD, 2009, ss. 85-86.

att kommunicera, exempelvis muntligen eller i skrift, och för det andra huruvida berörd beslutsfattare i regeringskansliet dokumenterar eller registrerar ärendet. Medan utgångspunkten i offentlighetsprincipen är att den offentliga verksamheten ska dokumenteras finns det i grunden ett spänningsförhållande mellan öppenhet och dokumentation. Problematiken kommer till uttryck i förarbetena vari anges att:

Det förhåller sig f.ö. så att en till sin yttersta gräns driven handlingsoffentlighet delvis kan komma att motverka sina egna syften. Ställda inför tvånget att behöva prisge känsliga förhållanden åt offentligheten kan myndigheterna nämligen frestas underlåta att dokumentera synpunkter och fakta. Sker det, försvåras givetvis allmänhetens insyn.⁹⁷

I vilken mån lobbyverksamhet kommer att dokumenteras beror på flera olika faktorer i form av incitament, sanktioner, ämnets känslighet, möjligheten till sekretess och administrativa resurser. Axberger tar fasta på denna problematik när han kommenterar den svenska förvaltningens inslag av informell muntlighet.⁹⁸ Uppgifter i känsliga ärenden dokumenteras inte eftersom det finns en risk för att dessa uppgifter missbrukas och att tjänstens fullgörande därmed försvåras.⁹⁹ Av samma anledning kan såväl beslutsfattare som lobbyister undvika att upprätta eller skicka viss information. Det behöver inte betyda att kommunikationen dem emellan avser ett ljusskyggt ämne utan kan bero på att ett omedelbart offentliggörande försvårar möjligheten att driva frågan ur politiskt hänseende.

Brist på handlingar är inte ett problem som är begränsat till lobbying utan är ett generellt aber i den offentliga verksamheten. En person som har drivit denna fråga är den f.d. chefen för Riksrevisionsverket Inga-Britt Ahlenius. Vid seminariet ”Handlingsoffentlighet utan handlingar” la Ahlenius fram tesen att offentlighetsprincipens betoning på öppenhet leder till att mycket information inte dokumenteras för att den då omedelbart kan lämnas ut.¹⁰⁰ Följaktligen är det svårare att granska makten eftersom det saknas handlingar att granska. Som jämförelse pekar Ahlenius på andra system som präglas av större slutenhet men vari regeringens dokumentation är mer omfattande.¹⁰¹ Bland annat citerar Ahlenius ett uttalande från den f.d. isländske statsministern apropå att Island några år tidigare hade infört en mer generös insynslagstiftning:

⁹⁷ Prop. 1975/76:160, s.72.

⁹⁸ Axberger. Processens offentlighet – värn eller hinder. 2002, s. 98.

⁹⁹ Ibid. s.98.

¹⁰⁰ Ahlenius. Myten om vår öppenhet. 2003, s. 17.

¹⁰¹ För USA:s vidkommande anges att ”[i] samband med Enron-affären framgick att det hade försiggått överläggningar mellan företaget och Vita huset och att dessa överläggningar fanns dokumenterade, men att dokumentationen i varje fall tills vidare var sekretessbelagd. Inte så märkligt kanske, med hänsyn till företagets kommersiella intressen och Vita husets behov av att i varje fall en tid skydda den politiska beredningen. Det

[D]en nya informationslagstiftningen har lett till att politiker dokumenterar mindre än tidigare och att deras samtal fått en större betydelse än dokument för deras slutsatser. Den hade bl.a. lett till mindre skriftlig kommunikation än tidigare, man hade mindre benägenhet att hålla dagböcker över besök och avstod från att skriva mötesprotokoll som inte var obligatoriska. Om alla aspekter skulle vägas in i beslutsprocessen måste man göra det i samarbete utan att riskera att information kom ut när ärenden var i ett känsligt läge. (...) Jag tror att politikernas samtal har en mycket större betydelse för deras slutsatser och beslut än de dokument de tar emot eller lämnar ifrån sig.¹⁰²

Mot bakgrund av denna öppenhet kan både lobbyister och beslutsfattare dra sig för att sätta saker på pränt. Ahlenius skriver att:

Jag har roat mig med att fråga ett antal företagsledare om de någon gång skrivit till regeringen i en för dem viktig fråga. Svaret har varit nej – viktiga frågor avhandlas muntligt, över telefon eller på annat sätt. Finns den svenska regeringens överläggningar med näringslivets olika intressenter under decennierna noggrant dokumenterade? Eller blir sådana anteckningar ogjorda, av rädsla för den generösa offentlighetsprincipen? Av ängslan för att »upprättade handlingar« skall behöva tillställas dem som frågar efter dem och överläggningarnas verkliga innehåll »komma ut«?¹⁰³

Ahlenius kommentar om företagsledare accentuerar den strukturella problematik som identifierades tidigare i uppsatsen. Avsaknaden av rättsliga påbud för dokumentationsskyldighet i styrelseärenden tillsammans med en generös öppenhet riskerar leda till att samtal och överläggningar aldrig dokumenteras.

Möjligheten till sekretess är en sådan begränsning som kan vara nödvändig för att kommunikation med lobbyister överhuvudtaget ska inkomma eller dokumenteras.¹⁰⁴ Det allmänna behovet av att begränsa vidden av offentlighetsprincipen kommer till uttryck i förarbetena:

Likaväl som det slår klart att offentlighetsprincipen är ett omistligt inslag i vår rättsordning, är det emellertid också oomtvistligt att den till följd av motstående intressen måste vidkännas åtskilliga undantag och begränsningar.¹⁰⁵

Huruvida en handling i lobbyingprocessen beläggs med sekretess och vilken grad av sekretess som ska gälla för handlingen beror på innehållet i densamma. Sekretessen är utformad för vissa särskilt

intressanta är dock att samtalen verkligen finns dokumenterade, och att dokumentationen så småningom kan och kommer att kunna göras tillgänglig för forskare och andra”. Ibid., ss. 17-18.

¹⁰² Ibid., s.19.

¹⁰³ Ibid., s. 18.

¹⁰⁴ Sekretess innebär ”[e]tt förbud att röja en uppgift, vare sig det sker muntligen, genom utlämnande av allmän handling eller på något annat sätt”. Se OSL 3 kap. 1 §.

¹⁰⁵ Prop. 1975/76:160, s.72.

angivna skyddsintressen som anges i TF 2 kap. 2 § och specificeras närmare i OSL.¹⁰⁶ Förutsättningen för att en handling ska vara underkastad sekretess är alltså att det faller inom ramen för någon av dessa kategorier. Det går i dessa fall att anta att möjligheten till sekretess påverkar benägenheten till dokumentation. Sedermera är graden av dokumentation i lobbyingärenden sannolikt högre i ärenden med stränga sekretessbestämmelser än i ärenden som saknar sekretessbestämmelser. Uppsatsens inledande brev utgör exempel på en sådan handling som sannolikt inte hade inkommit till försvarsdepartementet utan möjlighet till sekretess.¹⁰⁷

I korthet utgår sekretesslagstiftningen från en bedömning om skaderisk. Om en uppgift som lämnas ut kan vara till skada eller men för något enskilt eller allmänt intresse får handlingen som utgångspunkt inte lämnas ut.¹⁰⁸ Sådana uppgifter kan eventuellt röjas genom personal på regeringskansliet som utnyttjar meddelarfriheten.¹⁰⁹ Huruvida det finns risk för skada genom att röja en uppgift beror på vad handlingen gäller och omständigheterna i det enskilda fallet. En gemensam faktor för att skaderisken ska avta är emellertid att viss tid har förflutit sedan handlingen upprättades. I allmänhet, men inte alltid, minskar skaderisken allteftersom tiden går. Därtill finns det en yttersta sekretesstid formulerad i lag. Denna maxtid beror på intresset som handlingen härrör till. Så är exempelvis sekretesstiden längre för handlingar som rör rikets säkerhet, och kan därtill förlängas, än vad som gäller för enskildas och det allmännas ekonomiska förhållanden.¹¹⁰

Mot bakgrund av detta går det att lägga en dimension av tid till möjligheten att granska lobbyingprocessen genom offentlighetsprincipen. Eftersom graden av dokumentation sannolikt är högre i ärenden med sekretess innehåller dessa ärenden mer information om lobbyingaktiviteter. Allt eftersom tiden går från det att handlingen uppkom minskar i regel skaderisken och därmed behovet av sekretess. När sekretess inte längre är påkallat finns det därför möjlighet till en mer djuplodande granskning av lobbying än vad som är fallet för ärenden som inte har sekretess.

¹⁰⁶ De övergripande intressen som avses i TF 2 kap. 2 § innefattar 1. rikets säkerhet eller dess förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation, 2. rikets centrala finanspolitik, penningpolitik eller valutapolitik, 3. myndighets verksamhet för inspektion, kontroll eller annan tillsyn, 4. intresset att förebygga eller beivra brott, 5. det allmännas ekonomiska intresse, 6. skyddet för enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, 7. intresset att bevara djur- eller växtart.

¹⁰⁷ Se Sköld, J. Hemligt brev avgjorde saudiaffären. Dagens Nyheter. 17/8-2014. Artikeln innehåller en intervju med brevskrivaren i samband med att brevet blev känt för allmänheten.

¹⁰⁸ Se Zetterström, S., Lind, A-S. Offentlig rätt. 2016, ss.180-181.

¹⁰⁹ TF 1 kap. 1 § 3 st. Meddelarfriheten är i sin tur begränsad i vissa fall. Se OSL 13 kap. 3-5 §§ samt TF 7 kap. 3 § 1 st.

¹¹⁰ För försvarssekretess gäller detta i 40 år, se OSL 15 kap. 2 §. Beträffande det allmännas ekonomiska intressen är detta i regel begränsat till 20 år. Se OSL 19 kap. 1 §.

Sammanfattningsvis har jag i detta kapitel undersökt den aspekt av transparens som jag har valt att kalla insyn. Jag har gjort detta genom att redogöra för offentlighetsprincipens tillämplighet i regeringskansliet och hur handlingsoffentligheten kan synliggöra kontakter mellan beslutsfattare och lobbyister. Slutligen har jag belyst hur offentlighetsprincipens generösa öppenhet kan leda till att möjligheten till insyn hämmas. Jag fortsätter nu att redogöra för offentlighetsprincipen i relation till den andra aspekten av transparens, nämligen tillgänglighet.

4. Tillgänglighet

Hittills har vi sett vilken typ och grad av information som offentlighetsprincipen kan synliggöra i lobbyingprocessen. I detta kapitel följer en redogörelse av hur allmänheten kan få kännedom om samt tillgång till dessa handlingar och därigenom ha möjlighet att bedöma i vilken mån lobbying förekommer gentemot regeringskansliet.

Frågan om tillgänglighet är av betydelse eftersom granskning inte bara förutsätter att det finns handlingar som innehåller information om lobbying utan även att dessa handlingar är reellt tillgängliga. I grund och botten är detta en fråga om resurser. Vare sig det gäller media, angelägen medborgare eller forskare är möjligheten till granskning av lobbyingprocessen begränsad av praktiska aspekter. Betydelsen av medias roll i relation till offentlighetsprincipen kommer till uttryck i förarbetena vari anges att "[a]v särskild betydelse är pressens och övriga nyhetsorgans bevakning av myndigheternas handlingar och förmedlingen till allmänheten av uppgifter ur dessa".¹¹¹ En förutsättning för att media, och alla andra, ska kunna fullgöra detta uppdrag är alltså att dessa handlingar är tillgängliga i praktiken.

I det fall det finns allmänna handlingar som härrör till lobbyister, och de får lämnas ut, ska dessa enligt huvudregeln genast tillhandahållas.¹¹² Om en person vill ta del av lobbyingrelaterade handlingar i ett ärende kan denna begära ut diariet för ärendet för att se vilka handlingar som eventuellt har med lobbying att göra. Under förutsättning att det finns allmänna handlingar att tillgå är det alltså förhållandevis enkelt att undersöka förekomsten av lobbying i ett visst ärende.

Eftersom offentlighetsprincipen huvudsakligen utgår från ärenden är det mer komplicerat att bedöma förekomsten av lobbying när frågeställningen inte utgår från ett visst ärende utan från lobbying som metod. Även om personal vid regeringskansliet har en viss serviceskyldighet är

¹¹¹ Prop. 1975/76:160 s. 71.

¹¹² TF 2 kap. 12 §.

utgångspunkten att en begäran måste ha en tillräcklig grad av specificitet eftersom handlingar måste kunna identifieras för att lämnas ut.¹¹³ En person som är intresserad av förekomsten av lobbying i ett visst ärende eller mellan vissa personer kan sålunda begära ut handlingar i dessa förhållandevis specificerade frågor. När en person är intresserad av att ta del av kommunikation mellan beslutsfattare och utomstående i allmänhet finns det emellertid ingen omedelbar startpunkt att utgå från.

På en övergripande nivå kommer behovet av reell tillgång till uttryck i OSL 4 kap. Som myndighet ska regeringskansliet särskilt se till att ”rätten att ta del av allmänna handlingar [...] säkerställs”¹¹⁴ samt särskilt beakta att ”enskilda bör ges goda möjligheter att söka allmänna handlingar”.¹¹⁵ Ett led i detta är regeringskansliets beskrivning av sina allmänna handlingar med information om hur regeringskansliet är uppbyggt, vilka register eller andra sökmedel som finns för dess allmänna handlingar samt uppgifter som regeringskansliet regelbundet hämtar eller lämnar från andra samt hur och när detta sker.¹¹⁶ Beskrivningen ger på detta sätt information om regeringskansliets institutionaliserade verksamhet. Bland uppgifter som regeringskansliet regelbundet hämtar eller lämnar i relation till lagstiftningsprocessen nämns exempelvis direktiv till kommittéer, utredningsrapporter, departementsserier och propositioner.¹¹⁷

I respektive departements diarium går det att få en överblick över registrerade handlingar och därmed en övergripande bild av vilka allmänna handlingar som finns tillgängliga på regeringskansliet. Handlingar registreras med uppgifter om datum då handlingen inkom eller upprättades, diarienummer eller beteckning, avsändare och mottagare samt en kort beskrivning av vad handlingen innehåller.¹¹⁸ Genom att undersöka diariet utifrån avsändare samt ämne går det att få en uppfattning om eventuella lobbyingaktiviteter. Som nämnts i avsnitt 3.2.2 återfinns i juridik- och affärsenhetens postlista bland annat en förfrågan om möte från bransch- och arbetsgivarorganisationen Livsmedelsföretagen¹¹⁹ samt en förfrågan om möte med näringslivsministern från företaget Tellux AB.¹²⁰ Den som är intresserad av att undersöka

¹¹³ Bohlin. Offentlighetsprincipen. 2015, s.123.

¹¹⁴ OSL 4 kap. 1 § 1st. p.3.

¹¹⁵ OSL 4 kap. 1 § 2st. p.1.

¹¹⁶ OSL 4 kap. 2 § p.1, 2, 6

¹¹⁷ Promemoria. 2016-08-26. FA2016/01035/JA. Beskrivning över Regeringskansliets allmänna handlingar enligt 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

¹¹⁸ OSL 5 kap. 2 §. Notera att ”[h]andlingar som inte omfattas av sekretess [inte] behöver [...] registreras om de hålls ordnade så att det utan svårighet kan fastställas om de har kommit in eller upprättats”, OSL 5 kap. 1 § 3 st. Medan alla handlingar således inte måste registreras utgår jag från detta för att belysa huvudpunkterna i systemet.

¹¹⁹ Se dnr N2017/00274/DL, inkommen 2017-01-16 till enheten för djur och livsmedel.

¹²⁰ Se dnr. N2017/00877/EUI, inkommen 2017-02-03 till sekretariatet för EU och internationella frågor.

förekomsten av lobbying gentemot regeringskansliet kan gå igenom diarium i syfte att få information om såväl möten som ingivna skrifter. Det är emellertid ett mycket omfattande material som behöver behandlas och det utgör därmed en tidskrävande process. Det går inte heller att omedelbart avgöra om sådana handlingar härrör till styrelse- eller förvaltningsärenden. Mötena som omnämns ovan kan exempelvis avse en upphandlingsprocess som företaget är involverad i. Postlistan anger inte heller utfallet av en mötesförfrågan eller i vilken mån inkomna skrifter beaktats av beslutsfattare. Postlistorna utgår från inkomna och utgående handlingar och ger därmed inte en bild av alla handlingar som upprättats och som kan vara av betydelse i relation till lobbying. Närmare undersökningar om omständigheterna förutsätter att dessa handlingar begärs ut och gås igenom för sig. För att i praktiken kunna följa lobbyingprocessen förutsätts därmed för det första en viss kännedom om sakomständigheterna i respektive fall och för det andra omfattande resurser för att kunna gå igenom stora mängder material. Utan närmare vetskap om ärendet, utredare eller involverade intressen är det svårt att bilda sig en uppfattning om vilken roll lobbyisters deltagande haft i beslutsprocessen.

Mot bakgrund av det omfattande material som utomstående måste hantera riskerar allmänna handlingar i lobbyingprocessen att försvinna i mängden. Det är en följd av att offentlighetsprincipen i grunden utgår från formen av information snarare än innehållet i detsamma. Offentlighetsprincipen tillgängliggör allmänna handlingar och det finns inga krav på att myndigheter ska vidta åtgärder för att lyfta fram en särskild typ av information, till exempel i relation till lobbying, utan handlingarna görs tillgängliga på begäran.¹²¹ Av denna anledning beskriver Axberger offentlighetsprincipen som ”helt och hållet passiv” och kontrasterar det med aktiv offentlighet. Med aktiv offentlighet menas att myndigheter arbetar för att föra fram viss information och därmed eftersträvar att medborgarna får kunskap om verksamheten.¹²² I relation till lobbyingprocessen innebär aktiv offentlighet att synliggöra lobbyingaktiviteter. Det hade exempelvis kunnat ske genom sammanställningar av kommunikation mellan beslutsfattare och lobbyister, till exempel genom att upprätta särskilda diarium för detta. Den naturliga följdfrågan är emellertid hur ett sådant diarium skulle utformas, eftersom det skulle kräva en snävare definition av vad som utgör lobbying eller vem som är lobbyist än vad som används i denna uppsats.¹²³

¹²¹ Axberger, Processens offentlighet – värn eller hinder. 2002, s.99.

¹²² Se Axberger, 2002, s.100. Taget till sin spets riskerar aktiv offentlighet att övergå till informationsstyrning och därmed motverka det huvudsakliga syftet med öppenhet.

¹²³ Om lobbying som i denna uppsats avser alla icke-institutionella direktkontakter med offentliga beslutsfattare står det klart att närapå alla intressen innefattas i detta. För att kunna operationalisera öppenheten måste någon form av utgallring ske. Se mer om denna fråga i avsnitt 6.

När det så gäller frågan om tillgänglighet i relation till lobbying är offentlighetsprincipen framför allt till nytta för den som vet vad den letar efter. Det kan vara förfrågningar om en branschorganisations möten med en statssekreterare, e-post som inkommit i en viss utredning om vindkraft eller möten mellan finansmarknadsministern och representanter för finanssektorn. Mot bakgrund av detta kan meddelarfriheten vara av betydelse även i detta avseende. Offentligt anställda kan fästa allmänhetens uppmärksamhet på frågor av detta slag och uppmärksamma ämnen som annars inte skulle synas. Som utgångspunkt krävs det därmed en viss grad av specificitet för att få insyn i lobbyingprocessen genom offentlighetsprincipen. För den som inte har något särskilt ärende eller andra indikatorer att utgå från finns det ingen naturlig startpunkt. Medborgare, journalister eller forskare som vill kartlägga kontakten mellan lobbyister och beslutsfattare måste gå igenom ett omfattande material i form av diarium, postlistor och andra förteckningar över registrerade handlingar. Offentlighetsprincipen har således en teoretiskt god tillgänglighet för den som vet vad den letar efter medan det saknas en naturlig startpunkt för den som istället vill utforska förekomsten av lobbying gentemot regeringskansliet. Efter att så ha sett till offentlighetsprincipens tillgänglighet övergår jag nu till uppsatsens slutsatser.

5. Slutsatser – den reglerade lobbyismen?

Syftet med denna uppsats var att undersöka i vilken mån offentlighetsprincipen skapar transparens i lobbyingprocessen gentemot regeringskansliet. I detta kapitel sammanfattar och vidareutvecklar jag slutsatserna av denna undersökning.

Valet att studera transparens utgick från att lobbying är en form av politiskt deltagande och att transparens möjliggör en bedömning av lobbyismens inverkan på beslutsprocessen. Eftersom det saknas särskild lagstiftning för denna typ av påverkan tog jag avstamp i att lobbying utgör kommunikation och att offentlighetsprincipen ger möjlighet att granska beslutsfattarens kommunikation med utomstående. För att konkretisera innebörden av transparens delade jag upp detta i två delar benämnda insyn och tillgänglighet.

Insyn avsåg vilken typ samt grad av information i lobbyingprocessen som det gick att tillgå genom offentlighetsprincipen. Möjligheten till insyn påverkas av regeringskansliets särställning som myndighet i frågor av politisk karaktär. För det första saknas en rätt till domstolsprövning eftersom beslut om utlämnande av handlingar som fattas av statsråd ska överklagas till regeringen. För det andra saknas dokumentationsskyldighet i regeringens styrelseärenden. Medan avsaknaden av domstolsprövning motiveras av ett högre politiskt ansvar, riskerar avsaknaden av

dokumentationsskyldighet i styrelseärenden att leda till att varken konstitutionsutskottet eller allmänheten har möjlighet att kontrollera regeringens verksamhet.

För att belysa olika grader av insyn kategoriserade jag detta utifrån ett spektrum mellan direkt och indirekt information. Direkt information avsåg den faktiska kommunikationen mellan beslutsfattare och lobbyister. Indirekt information avsåg information om sådan påverkan. I relation till offentlighetsprincipen utgörs direkt information av skriftlig och muntlig kommunikation. Av analysen framgick att skriftväxlingar mellan lobbyister och beslutsfattare som utgångspunkt ska utgöra allmänna handlingar. Vad gäller muntlig kommunikation finns det inga hinder för att det ska utgöra allmänna handlingar men att det saknas rättsliga påbud för dokumentation. Vad gäller indirekt information avsåg detta huvudsakligen information om möten mellan lobbyister och beslutsfattare. Indirekt information kan omfattas av handlingsoffentligheten, exempelvis genom e-post och kalenderinlägg, men i likhet med muntlig kommunikation saknas det påbud för dokumentation.

Mot bakgrund av att dokumentation är en nödvändig förutsättning för att kunna granska lobbyingprocessen genom offentlighetsprincipen diskuterades sådana faktorer som påverkar benägenheten att inkomma med eller upprätta handlingar. I denna del avhandlades huvudsakligen betydelsen av offentlighetsprincipens generösa öppenhet. Eftersom handlingar i många fall blir omedelbart offentliga riskerar detta leda till en kultur av informell muntlighet där känsliga uppgifter inte nedtecknas. Med avstamp i spänningsförhållandet mellan öppenhet och dokumentation diskuterades betydelsen av sekretess. Medan sekretess i lobbying beror på vilket underliggande intresse som ärendet gäller är det sannolikt att det finns mer dokumentation i ärenden med sekretess än i andra ärenden. Offentlighetsprincipen kan därför möjliggöra en mer djuplodande granskning av lobbyingprocessen i efterhand medan möjligheterna till omedelbar granskning är begränsat till mer allmänna uppgifter och eventuellt läckor genom meddelarfriheten.

Mot bakgrund av ovanstående diskussion om lobbying vill jag skissera en övergripande bild av möjligheten till insyn i lobbyingprocessen:

- a. Offentlighetsprincipen har möjlighet att synliggöra olika grader av information i lobbyingprocessen.
- b. Dess teoretiska styrka ligger i möjligheten till djup insyn genom att ta del av faktisk kommunikation mellan beslutsfattare och lobbyister.
- c. Offentlighetsprincipens generösa öppenhet riskerar leda till att skriftlig kommunikation åsidosätts och att muntlig kommunikation inte dokumenteras. Möjligheten till insyn är därför begränsad, särskilt i fall där det saknas sekretess.

- d. I fall det finns sekretessbelagda uppgifter i lobbyingprocessen går det att tillgå dessa handlingar
 - i. retroaktivt då skaderisken har upphört eller
 - ii. omedelbart genom meddelarfriheten.
- e. Offentlighetsprincipen kan därmed ge begränsad insyn i lobbyingprocessen i nutid men djupare insyn i ett senare stadium.

Ovanstående resonemang utgör en generalisering av offentlighetsprincipen och det finns därmed undantag från denna ordning. Utförlig information kan förekomma även i fall utan sekretess och sekretess är inte heller den enda faktor som påverkar förekomsten av dokumentation. Denna skissering ger emellertid en övergripande förståelse av möjligheten till insyn i lobbyingprocessen såväl som i offentlig verksamhet i övrigt. Det utgör en bas varifrån det går att diskutera vilken roll offentlighetsprincipen har och kan ha för såväl lobbying som för insyn i offentlig verksamhet i övrigt.

När det gäller offentlighetsprincipens tillgänglighet avsåg detta möjligheten att få kännedom om och ta del av information om lobbying. Det handlade således om grundläggande förutsättningar för att granska lobbying mot regeringskansliet genom offentlighetsprincipen. Offentlighetsprincipen är huvudsakligen strukturerad efter ärenden. I den mån ett ärende innehåller handlingar som berör lobbyingaktiviteter är det därför förhållandevis enkelt att ta del av dessa. I fall där en person inte har ett ärende att utgå från utan istället vill undersöka i vilken mån lobbying förekommer mot regeringskansliet finns det ingen naturlig startpunkt. Alternativet är då att gå igenom ett stort antal handlingar i diaries vilket är såväl tidskrävande som tämligen informationsfattigt. Offentlighetsprincipen bygger på en princip om passiv offentlighet och innebär att regeringskansliet inte lyfter fram särskilda typer av information, exempelvis i relation till lobbying. Sammantaget är allmänhetens möjligheter att undersöka omfattningen av lobbying gentemot regeringskansliet begränsade eftersom en person i regel måste ha viss information att börja med.

I relation till syftet med denna uppsats går det att konstatera att offentlighetsprincipen ger en teoretisk möjlighet till djuplodande insyn i lobbyverksamhet mot regeringskansliet. Medan sådan insyn ger relativt goda möjligheter att bedöma en lobbyists inverkan på beslutsprocessen, riskerar möjligheten till granskning att utebli på grund av bristande dokumentation. Denna brist kan tillskrivas både avsaknaden av dokumentationsskyldighet i styrelseärenden och offentlighetsprincipens generösa öppenhet. Denna ordning medför att möjligheten till djupgående insyn genom offentlighetsprincipen framför allt är möjligt i samband med sekretess. Djup insyn är

huvudsakligen en retroaktiv funktion även om tidsfaktorn kommer att variera från fall till fall. Beträffande tillgänglighet ger offentlighetsprincipen möjlighet att bedöma vilken inverkan lobbying har haft i ett enskilt ärende. Offentlighetsprincipen ger emellertid begränsade möjligheter att synliggöra i vilken utsträckning lobbying överlag förekommer mot regeringskansliet. Det är därför svårt att ta del av kontakter som äger rum utanför ramen för ett visst ärende eftersom det inte finns någon naturlig startpunkt att utgå från. I korthet kan offentlighetsprincipen sägas ha möjlighet att ge en djup inblick i lobbyingprocessen, men kan inte ge en samlad bild av förfarandet. Efter denna redogörelse av offentlighetsprincipens betydelse i lobbyingprocessen vänder jag mig nu till att diskutera dessa slutsatser i relation till framtida reglering av lobbying.

6. Framtida reglering av lobbying

I detta kapitel vidareutvecklar jag betydelsen av uppsatsens slutsatser i relation till tänkbara lagändringar. Till att börja med ser jag till möjligheten att stärka inslagen av insyn och tillgänglighet i offentlighetsprincipen. Därefter går jag över till att diskutera hur denna uppsats kan bidra till diskussionen om ny reglering för lobbying i Sverige.

Insyn hämmas av brist på dokumentation. De två problem som identifierades i uppsatsen avsåg för det första avsaknaden av dokumentationsskyldighet i styrelseärenden och för det andra offentlighetsprincipens generösa öppenhet. Sett till avsaknaden av dokumentationsskyldighet är detta i linje med att regeringens verksamhet till stor del är oreglerad, men också lyder under ett större politiskt ansvar. Följaktligen är det naturligt att det saknas regler som dikterar arbetsordningen i styrelseärenden. Förutsättningen för såväl politiskt som juridiskt ansvar är emellertid att det finns material att granska. Utan handlingar som visar framväxten av ett beslut begränsas ansvarsfunktionen avsevärt. Dokumentationsskyldighet i styrelseärenden är således påkallat för att säkerställa ansvarsutkrävande av regeringen och skulle samtidigt ge bättre möjlighet att granska lobbyingprocessen.

Frågan om dokumentation knyter an till offentlighetsprincipens generösa öppenhet. Lite förenklat går det att ställa upp ett motsatsförhållande där dokumentation ökar i takt med att öppenhet minskar. Det är därför angeläget att diskutera behovet av att utöka sekretessen i styrelseärenden. Sådana sekretessbestämmelser kan vara tillfälliga och exempelvis sträcka sig över några månader, ett halvår eller ett år. Det går här att laborera med olika grader av dokumentation med olika grader av sekretess, till exempel genom att information om möten som har ägt rum på regeringskansliet finns tillgänglig i ett tidigt stadium. Mer substantiell information kan sedermera offentliggöras

senare. Medan det är nödvändigt att diskutera graden av öppenhet är sekretess inte något som ska skärpas alltför lättvindigt. Det är en vansklig balansgång mellan omedelbar öppenhet och retroaktiv insyn.

Sett till tillgänglighet är möjligheten att stärka detta en del av en pågående diskussion om hur allmänheten ska få tillgång till allmänna handlingar. Det innefattar bland annat frågor om i vilken mån handlingar ska tillgängliggöras digitalt.¹²⁴ För närvarande går det exempelvis att söka i regeringskansliets diarium i myndighetens forskarsal, medan andra myndigheter exempelvis har gjort sina diarium tillgängliga på internet.¹²⁵ Andra alternativ är att upprätta tydliga riktlinjer för vilka uppgifter som ska anges vid registrering av ärenden, exempelvis genom att tydligt markera alla handlingar som avser möten. En sådan enhetlighet gör det lättare för utomstående att hitta relevant information i diarium.

Ovanstående resonemang är exempel på hur passiv offentlighet kan förbättras genom att allmänheten enklare ges tillgång till allmänna handlingar. Det är emellertid inte lämpligt att öka inslaget av aktiv offentlighet i relation till lobbying. Medan detta skulle kunna synliggöra omfattningen av lobbying gentemot regeringskansliet är det inte ett naturligt tillskott till offentlighetsprincipen. Det är teoretiskt möjligt att öka inslaget av aktiv offentlighet och lyfta fram handlingar som utgör lobbying, men detta föranleder en diskussion om vad som i så fall ska anses som lobbying. Om lobbyingaktiviteter ska synliggöras förutsätter detta att det finns tydliga kriterier som ska ligga till grund för detta. Det kräver en snävare definition av lobbying och vem som är lobbyist än vad som används i denna uppsats. Att utgå från lobbying som ”icke-institutionella direktkontakter med beslutsfattare” innebär i princip att alla kontakter ryms vilket gör definitionen oanvändbar. Eftersom det finns skilda uppfattningar om vad som utgör lobbying och huruvida det finns ett behov av reglering är en rättslig definition av lobbying en fråga som inte bör bakas in i offentlighetsprincipen, utan i så fall hanteras för sig.

Givet dessa eventuella kompletteringar går det att se till offentlighetsprincipens tillämplighet för att synliggöra lobbying mot andra instanser. Offentlighetsprincipen är begränsad till regeringen och övriga myndigheter och är alltså inte ett alternativ för att synliggöra lobbying mot riksdagsledamöter. I den mån det finns ett intresse av att synliggöra lobbying mot riksdagsledamöter är annan reglering nödvändig i detta avseende.

¹²⁴ Se Funcke, N. Offentlighetsprincipen: Praktik och teori. 2014, s.87.

¹²⁵ Uppsala kommun är ett exempel på detta, se <http://diarium.uppsala.se/>

Vidare finns det ett par generella slutsatser som kan vara av betydelse för framtida initiativ att reglera lobbying. Ser vi exempelvis till sådan reglering som avkräver lobbyister viss information är det i dessa fall nödvändigt att beakta förhållandet mellan dokumentation och öppenhet. Reglering som avkräver för mycket information riskerar att lida samma öde som offentlighetsprincipen i det att berörda parter kommer söka vägar att kringgå det. I relation till tillgänglighet och möjligheten att granska omfattningen av lobbying är detta en regelteknisk fråga som har intagit en framträdande roll i den svenska diskussionen om reglering av lobbying. Liksom aktiv offentlighet i lobbyingprocessen är problematiskt på grund av behovet att definiera lobbying, har denna aspekt kommit till uttryck i den svenska diskussionen. Apropå denna svårighet skriver den senaste demokratiutredningen att:

De olika påverkansaktörer som kontaktar beslutsfattare omfattar både enskilda individer och företag, ideella organisationer, medborgerliga sammanslutningar, representanter för näringslivet, fackförbund, tankesmedjor och professionella PR-byråer. Det skulle vara svårt att införa en reglering av politisk påverkan som enbart skulle omfatta vissa aktörer, såsom organiserade eller professionella lobbyister.¹²⁶

Frågan om vem som i lagens mening ska betraktas som lobbyist är en principiellt komplicerad fråga eftersom det handlar om att dra en rättslig gräns mellan vissa typer av kommunikation eller påverkare. En sådan gränsdragning utgår alltså inte från en organisations art, såsom är fallet för de politiska partierna i lagen om insyn i partifinansiering. Andra kriterier än typen av organisation behöver därför ligga till grund för en sådan gränsdragning. Ur teoretiskt hänseende går det här tillbaka till det grundläggande syftet med transparens, nämligen att synliggöra inflytande i den politiska processen. Utifrån detta perspektiv är syftet med att reglera lobbying att synliggöra olika aktörers inverkan på politiken. Att kategorisera en organisation som lobbyist men inte en annan bygger således på en avvägning där den första organisationen på något sätt anses mer inflytelserik än den andra. Det går exempelvis att tänka sig att en enskild individ i regel inte har lika stort inflytande som en arbetsgivarorganisation, fackförening eller företag. En enskild har därutöver ett större intresse av att vara anonym än vad företrädare för sådana organisationer har. Det går även att tänka sig grader av reglering som motsvarar en organisations inflytande. Större organisationer kan exempelvis åläggas högre krav än mindre organisationer. Med det sagt medför en rättslig definition av detta slag i slutändan en regeltekniskt komplicerad gränsdragning. Det handlar i grunden om att utkristallisera kriterier som ska motsvara politiskt inflytande. Följaktligen är det i

¹²⁶ SOU 2016:5 s. 375.

detta avseende som jämförelser med utländska register kan tjäna som inspiration i en svensk kontext eftersom dessa innehåller flera olika exempel på hur lobbying ska definieras.¹²⁷

Sammantaget visar denna uppsats på att delar av lobbyingprocessen är reglerad. Det finns emellertid luckor i offentlighetsprincipens möjlighet att skapa transparens. Huruvida dessa luckor ska fyllas är i grunden ett politiskt ställningstagande. För det faller att det finns intresse för ny reglering kan denna uppsats uppdelning av transparens i insyn och tillgänglighet ge viss vägledning i frågan. Därutöver kan framtida jämförelser med utländsk rätt vara betydelsefulla för att förstå juridikens övergripande möjligheter och begränsningar när det kommer till att reglera politisk påverkan av detta slag. Förutsättningen för att eventuellt utforma ny reglering är emellertid en djupare förståelse av lobbying som det kommer till uttryck i Sverige. Det kräver mer forskning om hur lobbying bedrivs, vilken inverkan det har på beslutsprocessen och hur det förhåller sig till befintlig rätt. I linje med detta utgör denna undersökning av offentlighetsprincipen ett första steg i att kartlägga lobbyismens förhållande till svensk rätt.

¹²⁷ För den som är intresserad av att fördjupa sig i frågan rekommenderar jag att börja med Chari, R. m.fl. *Regulating Lobbying: A Global Comparison*, 2010 samt OECD:s rapportserie: "Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 1-3".

7. Källförteckning

Offentligt tryck

Lagar och författningar

SFS 1949:105 Tryckfrihetsförordning.

SFS 1974:152 Kungörelse om beslutad ny regeringsform.

SFS 1986:223 Förvaltningslag.

SFS 1996:810 Lag om registrering av riksdagsledamöters åtaganden och ekonomiska intressen.

SFS 2009:400 Offentlighets- och sekretesslag.

SFS 2014:105 Lag om insyn i politiska partiers finansiering.

Förarbeten

Prop. 1975/76:160 Om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet.

Prop. 2011/12:79 En reformerad mutbrottslagstiftning.

Betänkanden

Betänkande 2004/05:KU29.

Betänkande 2008/09:KU15.

Betänkande 2012/13:KU17.

Rättsfall och myndighetsbeslut

JO 1979-01-31.

HFD: 2368-14.

Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 1274-11

Ds och SOU

Ds 1998:39. Gula boken – handläggningen av ärenden i Regeringskansliet.

SOU 1999:121 Avkorporativisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell.

SOU 2000:1 En uthållig demokrati – Politik för folkstyrelse på 2000-talet.

SOU 2016:5 Låt fler forma framtiden!

SOU 2016:74 Ökad insyn i partiers finansiering – ett utbyggt regelverk.

SOU 2017:13 Karens för statsråd och statssekreterare.

Motioner

Motion 2005/06:K289 – Reglerad lobbyism i riksdagen.

Motion 2005/06:K338 – Lobbying med ökad öppenhet.

Motion 2007/08:K317 – Ackreditering av lobbyister.

Motion 2007/08:K326 – Ackreditering och utbildning för organiserad lobbyism.

Motion 2007/08:K340 – Lobbyverksamhet.

Motion 2011/12:K293 – Åtgärder för ökad trovärdighet för den offentliga sektorn.

Motion 2013/14:K251 – Regler för lobbyism.

Motion 2015/16:2181 – Öka transparensen kring lobbyism.

Motion 2016/17:1313 – Öka transparensens vad gäller lobbyism i riksdagen.

Handlingar hos regeringen

Promemoria. 2016-08-26. FA2016/01035/JA. Beskrivning över Regeringskansliets allmänna handlingar enligt 4 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Regeringsbeslut, *Begäran att få ta del av allmän handling*, Fö2013/757/RS, 2013-04-18.

Dnr. N2017/00274/DL, inkommen 2017-01-16 till enheten för djur och livsmedel.

Dnr. N2017/00877/EUI, inkommen 2017-02-03 till sekretariatet för EU och internationella frågor.

Litteratur:

- Ahlenius, I-B. Myten om vår öppenhet. I Handlingsoffentlighet utan handlingar? Rapport från ett seminarium i Stockholm 7 mars 2003. Stockholm: Riksarkivet, 2003.
- Axberger, H-G, Processens offentlighet – värn eller hinder. Förhandlingarna vid det 36 nordiska juristmötet i Helsingfors 15-17. augusti 2002.
- Axberger, H-G. Yttrandefrihetsgrundlagarna, 2:a uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 2014.
- Bohlin, A. Offentlighetsprincipen, 9:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 2015.
- Chari, R., Hogan J., Murphy, G. Regulating lobbying: a global comparison. Manchester: Manchester University Press, 2010.
- Dalfelt, S., Falkheimer, J., PR-industrin, lobbyisterna och demokratin, Nordicom 3-4/2001 ss.93-103.
- Funcke, N. Offentlighetsprincipen – Praktik och teori. Lund: Studentlitteratur, 2014.
- Hellners, T., Malmqvist, B. Förvaltningslagen med kommentarer, 3:e uppl. Stockholm: Norstedts juridik, 2010.
- Lukes, S. Power: A Radical View, 2:a uppl. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2005.
- Möller, T. Lobbyism i den svenska riksdagen. Precis, 2009.
- OECD. Lobbyists, Government and Public Trust Volume 1: Increasing transparency through legislation. Paris: OECD Publishing, 2009.
- OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 2: Promoting Integrity through Self-regulation, 2012.
- OECD, Lobbyists, Governments and Public Trust, Volume 3: Implementing the OECD Principles for Transparency and Integrity in Lobbying, Paris: OECD Publishing, 2014.
- Petersson, O. Den offentliga makten, 4:e uppl. Lund: Studentlitteratur, 2014.
- Petersson, O. Statsbyggnad: den offentliga maktens organisation, 7:e uppl. Lund: Studentlitteratur, 2013.
- Petersson, O. Svensk politik. 7:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik AB, 2007.
- Petersson, O. Vår Demokrati, 1:a uppl. Stockholm: SNS Förlag, 2009.
- Sandgren, Claes, Rättsvetenskap för uppsatsförfattare, 3:e uppl. Stockholm: Norstedts Juridik, 2015.
- Svensson, E.-M. . Boundary-Work in Legal Scholarship. I Gunnarsson m.fl. Exploiting the Limits of Law: Swedish Feminism and the Challenge to Pessimism. 2007. Hampshire: Ashgate Ltd.
- Strömbäck, J. Lobbyismens problem och möjligheter – Perspektiv från dem som både lobbar och har blivit lobbade, Stockholm: Precis, 2011.
- Valguarnera, F. Den komparativa metoden. I Juridisk metodlära. Korling, F. & Zamboni, M. (red.), 141-162. Lund: Studentlitteratur AB, 2013.
- Warnling-Nerep, W. m.fl. Statsrättens grunder, 5:e uppl. Stockholm: Wolters Kluwer Sverige, 2015.
- Zetterström, S., Lind, A-S. Offentlig rätt, 2:a uppl. Stockholm: Liber AB, 2016.

Nyhetsartiklar:

- Bodin, B-G., Öhman, D. Regeringen vek sig för påtryckningar från Wallenberg. Sveriges Radio. 17/8-2014. Tillgänglig på:
<http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5938702> (Hämtad 10/2-2017).
- Bergling, M. Svag regering gör jobbet svårt för lobbyisterna. Resumé, 3/7-2015.
<http://www.resume.se/nyheter/artiklar/2015/07/03/svag-regering-gor-jobbet-svart-for-lobbyisterna/> (Hämtad 21/12-2016).

Brevinge, N. 95 procent av partibidragen till M och SD är hemliga. Dagens Arena. 14/11-2016. Tillgänglig på: <http://www.dagensarena.se/innehall/95-procent-av-partibidragen-till-m-och-sd-ar-hemliga> (Hämtad 1/12-2016).

Knutson, M. ”Inför ett lobbyregister”. Sveriges Television. 15/5-2013. Tillgänglig på: <http://www.svt.se/nyheter/inrikes/infor-oppet-lobbyregister> (Hämtad: 12/1-2017).

Sköld, J. Hemligt brev avgjorde saudiaffären. Dagens Nyheter. 17/8-2014. Tillgänglig på <http://www.dn.se/nyheter/sverige/hemligt-brev-avgjorde-saudiaffaren/> (Hämtad 2/2-2017).

Holmin, M. Ju mer lobbyism desto bättre. Sveriges Television. 17/3-2013. Tillgänglig på: <http://www.svt.se/agenda/ju-mer-lobbyism-desto-battre/> (Hämtad 24/01-2017).

Sveriges Radio, Marcus Wallenbergs brev till Sten Tolgfors. 17/8-2014. Tillgänglig på <http://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=5938594>. (Hämtad 13/2-2017).

Stenberg, E., Sverige nävt inför riskerna med lobbying. Dagens Nyheter, 28/6-2015. Tillgänglig på <http://www.dn.se/nyheter/almedalen/ewa-stenberg-sverige-navt-infor-riskerna-med-lobbying/> (Hämtad 3/10-2016).

Övrigt:

Nationalencyklopedin, lobbying. Tillgänglig på <http://www.ne.se.ezproxy.ub.gu.se/uppslagsverk/encyklopedi/lang/lobbying> (hämtad 28/11-2016).

Precis. Normer. Tillgänglig på <http://www.precis.se/wp-content/uploads/2012/06/precis-normer.pdf> (hämtad 31/1-2017).

Registreringsinformation

Jonatan Adolfsson registrerades på kursen HRO800 Examensarbetet första gången HT16. Jag har aldrig tidigare varit registrerad och jag har inte deltagit vid något examinationstillfälle.