

MATS ENGSTRÖM

SKUGGSPEL

OM DOLD PÅVERKAN PÅ POLITIKEN

fri tanke



FRI TANKE

Stockholm, 2025

www.fritanke.se | info@fritanke.se

*FRI TANKE är en arena för vetenskap, filosofi och idédebatt.
Vi verkar för bildning och demokrati genom att lyfta fram viktiga
natur- och samhällsvetenskapliga frågor i upplysningens anda.*

ISBN 978-91-8973-234-6

© Mats Engström, 2025

FORMGIVNING OMSLAG Atleje Grotesk

SÄTTNING Magnus Frederiksen

TYPSNITT Sabon Next

TRYCK Livonia Print, Riga, 2025

INNEHÅLL

1. Hemliga kampanjer förändrar samhället.....	9
2. Kampen om energin.....	19
Mer fokus på produktion än på effektivisering.....	20
Vägen till stora kärnkraftsubventioner.....	24
Oberoende analyser ger bättre resultat.....	27
3. Påverkansbranschen har vuxit.....	31
Ett myller av påverkanskonsulter.....	34
»En verksamhet som kräver konfidentialitet«.....	37
En viktig samhällsfunktion eller en risk för demokratin?.....	39
»Primegate« – en kampanj som väckte kritik.....	44
Digitala verktyg förändrar spelplanen.....	46
Splittring inom branschen.....	48
4. Sämre motståndskraft.....	51
Alltför lite kunskap i Sverige.....	54
Att köpa plats i utrikespolitiken.....	58
5. Näringslivets hemliga verktyg.....	63
En växande sfär av inflytande.....	68
Ojämn strid om idéerna.....	71
Svaga motkrafter.....	75
6. Ny kurs i miljöpolitiken.....	79
Skillnad mellan ambitiösa företag och branschorganisationer.....	80
Lobbning mot EU:s gröna agenda.....	84
Försvagat skydd av värdefull natur.....	85
En central affärsverksamhet.....	88
7. Svaga medier, mäktiga påverkare.....	93
Oklara gränser och dold påverkan.....	96
Ett nytt medielandskap.....	100

8. Kidnappade partier?.....	103
Liberalerna och Nordic Public Affairs	108
Svenskt Näringsliv, konsulterna och Sverigedemokraterna	110
Affärer, (S)-politik och public affairs.....	111
Centerpartiet och Kristdemokraterna	114
Statsministrarna som blev lobbyister	115
De direkta partibidragen	117
Risker för den representativa demokratin	118
9. Glädjebetyg och ojämlig vård	121
Mobilisering mot vinstbegränsningar	123
Fastighetsbubblan som sprack	125
Kostnader för samhället	127
10. Från EU-öppenhet till dolt inflytande	131
Konkurrenskraft istället för en grön giv	135
Öppenheten som försvann	142
11. Många skäl att förändra.....	145
Därför behövs reformer	149
Motargumenten mot öppenhet håller inte.....	155
Men varför då så hemligt?	160
12. Mer öppenhet är en internationell trend.....	161
Bryssel – en vimmelplats för påverkan	165
Tyskland – gradvisa skärpningar.....	170
Frankrike – obligatoriskt register och oberoende myndighet	172
Finland har bestämt sig	173
Storbritannien – regler som får kritik	174
Kanada – tuffast i världen?	175
Två fall av EU-påverkan.....	176
Stor skillnad mellan länderna.....	178
Sverige – ett undantag.....	179
13. Vägar framåt.....	181
Skapa ett öppenhetsregister	183
Reglera de mest riskfyllda verksamheterna.....	184

Skärp reglerna om svängdörrar	185
Uppförandekoder i de politiska partierna	186
Använd staten aktivt för större öppenhet.....	187
Medierna behöver granska bättre	188
Varför har det hänt så lite?	189
Vad kan leda till förändring?	192
Efterord	199
Källor	201
Personregister	239

Hemliga kampanjer förändrar samhället

HUNDRA MILJARDER KRONOR. Styck. Det kommer nya kärnkraftsreaktorer att kosta, enligt statens utredare.

Mycket pengar, inte minst när regeringen anser att det finns ett elbehov motsvarande tio nya storskaliga reaktorer. Kärnkraften har varit kontroversiell i decennier. På senare år har det skett en rejäl omsvängning i vad riksdagens politiska majoritet tycker. Hur har det egentligen gått till?

Hemlig påverkan är en del av svaret. Just när det gäller kärnkraften har det kommit fram rätt mycket i efterhand om dolda kampanjer för att påverka opinion och beslutsfattare. Konsultföretag som sysslar med det som kallas public affairs har spelat en viktig roll, liksom deras uppdragsgivare.

På andra områden vet vi mindre. Försöker utländska stater påverka svensk utrikespolitik i hemlighet via hyrda konsulter? I länder med öppenhetskrav är sådant utförligt dokumenterat. Hur är det med förändringen av miljöpolitiken, vilka har agerat där utan att det har blivit offentligt? Vilken betydelse har det för vård, skola och omsorg att nyckelpersoner i Regeringskansliet kommer från public affairs-bolag med hemliga kunder?

Man kan vara för eller emot kärnkraft, tycka olika om hur klimatarbete ska bedrivas eller om vinster i välfärden. Det är inte frågan här. Men att veta hur politiska beslut kommer till borde vara en rättighet. Inte minst när skattebetalarna ska stå för en stor del av kostnaden, som för den nya kärnkraften.

Påverkan är en viktig del av demokratin. Det är klart att företag liksom andra aktörer ska kunna föra fram sina synpunkter på politiken. Sverige har en lång tradition av remissförfaranden med det syftet, liksom andra arenor för inflytande. Ofta finns det intressekonflikter. Kanske vill ett gruvföretag bryta malm medan en miljöorganisation oroar sig för hur omgivningen påverkas. Fastighetsägarna önskar sig friare tyglar att sätta hyrorna än vad Hyresgästföreningen gillar. Uppgiften för valda politiker är att väga ihop olika samhällsintressen utifrån sina partiers värderingar.

Jag skrev 2006 boken *Maktkamp Europa* om den politiska spelplanen i EU, hur partier, företag, fackförbund och andra intressen försöker påverka dagordningen och besluten. Många av frågorna är fortfarande aktuella, som den ojämna fördelningen av resurser för att påverka, behovet av god förvaltning och av medier som kan uppfylla sin granskande uppgift. I Sverige har bland annat Demokratiutredningen 2016 kommit med förslag om delaktighet och rättvisa i politiska beslut. Det är en viktig diskussion som jag delvis ska återkomma till.

Den här boken har ett snävare huvudfokus och handlar framför allt om riskerna med dold påverkan. Det finns skäl att vara orolig för det som sker i skuggorna. När det pågår långsiktiga hemliga kampanjer för att ändra politiska beslut, med planterade nyheter som dåligt bemannade nyhetsredaktioner inte förmår granska. För att inte tala om när valda politiker samtidigt har hemliga uppdrag för särintressen. Eller när en organisation driver dolda kampanjer för att försöka ändra politiska partiers hela inriktning.

Internationella organisationer som OECD betonar hur viktigt det är med transparens för god offentlig förvaltning. Forskare likaså. Öppenhet motverkar korrupktion och kan öka effektiviteten i stat, regioner och kommuner. Allt kan givetvis inte vara tillgängligt för allmänheten. Därför finns det till

exempel undantag från offentlighetsprincipen i den svenska grundlagen när det gäller frågor som berör nationell säkerhet. Men grundprincipen om öppenhet har svenska politiker ställt upp på länge och drivit internationellt. »Tilliten för de demokratiska institutionerna behöver värnas«, heter det i den senaste svenska demokratistrategin som fortsätter: »Förtroende upprätthålls bland annat genom ett korrekt och rättssäkert agerande och genom öppenhet och insyn.« Hemlig påverkan på de politiska besluten står i motsats till detta.

Ibland används begreppet lobbyism för alla möjliga former av påverkan. Många vill ha inflytande över samhällsutvecklingen. Företag och organisationer har ofta egna enheter för påverkansarbete, som ibland kan vara dolt. Den här boken tar upp behovet av öppenhet generellt, men handlar till stor del om företag som ägnar sig åt det som kallas »public affairs«, att mot ersättning hjälpa kunder att påverka politiska beslut. Bolaget Westander definierar det så här: »Public affairs handlar om att analysera samhällsfrågor och påverka politiska beslut genom lobbying och opinionsbildning.« Sådan verksamhet är annorlunda än till exempel medlemsbaserade ideella organisationer eller företag som påverkar i sina egna namn.

Public relations, pr, är ett angränsande begrepp som handlar om företags arbete med att skapa ett gott anseende och goda relationer med sina kunder, i syfte att få fler att köpa deras produkter eller tjänster.

Pr är en metod i public affairs och bolag kan syssla både med pr generellt och med public affairs specifikt. Men eftersom jag fokuserar på public affairs här använder jag i princip inte termerna pr-bolag eller pr-konsulter, inte ens när bolagen själva har pr i namnet. Jag skriver alltså public affairs-bolag eller förkortat pa-bolag.

Public affairs-bolag har blivit en stor del av den politiska verkligheten. Man kan inte till fullo förstå debatterna om energipolitik, vinster i välfärden, klimat och mycket annat utan kunskap om de hundratals konsulterna bakom utspel och medievinklar.

Det är svårt att se några avgörande problem med att bolag hjälper kunder med analyser och debattartiklar, om de berättar offentligt om sina uppdragsgivare. Konsulter som tidigare arbetat på departement eller i Riksdagen kan underlätta för både näringsliv och organisationer att förstå hur politiskt beslutsfattande går till.

Men konsultbolag som inte redovisar sina kunder fungerar som ett mellanled som gör det svårare att granska hur samhällspåverkan sker. Det är också ett av skälen till att kunderna anlitar dem. Forskning visar dessutom att den starka tillväxten av en professionell påverkansbransch lett till att sådana bolag själva agerar för att förändra politiken. Politiska åtgärder för öppenhet har dröjt. Därför skriver jag mer i denna bok om konsultbolagen och mindre om dem som är anställda på företag och organisationer, det som brukar kallas »in-house lobbying«.

Public affairs-branschen har vuxit kraftigt, både i Sverige och i andra delar av världen och deras arbete har lett till häftig debatt.

Lobbyister och spinndoktorer har spridit skadlig desinformation, så till exempel António Guterres i ett angrepp på de ekonomiska intressen som vill se fortsatt användning av fossila bränslen. Vid flera tillfällen har FN:s generalsekreterare kritiserat dubbla budskap från näringslivet: fina ord om klimatomställning, men motstånd mot konkreta åtgärder bland annat genom public affairs-kampanjer och stöd till konservativa branschorganisationer.

Ämnet är alltså inte nytt. Många andra länder har reglerat professionell påverkan, bland annat genom krav på öppenhet. Varför har så lite hänt i Sverige?

Det råder ingen brist på internationella rekommendationer. OECD har till exempel länge arbetat med frågan. Det är inte fel att påverka, heter det i rapporten *Lobbying in the 21st Century* (2021) från den ekonomiska samarbetsorganisationen. Men författarna kommer också med en varning:

...missbruket av metoder för lobbning – som inflytandemonopol för särskilda intressegrupper, orimligt inflytande genom dolt eller missledande underlag, eller manipulering av den allmänna opinionen – kan resultera i suboptimal politik och resultat.

Sådant missbruk har lett till bland annat sämre hälsa, brist på åtgärder mot klimatförändringar, och otillräckliga regler för att korrigera marknadsmisslyckanden. Dessutom kan lobbning underminera medborgarnas förtroende för demokratin, om den sker på fel sätt. Säger alltså OECD.

Så vad ska detta kallas? Ordet korruption kanske de flesta svenskar förknippar med mutor. Internationellt används ofta en bredare definition där andra former av påverkan ingår.

50 europeiska stater samarbetar mot korruption genom Greco-initiativet (Group of States Against Corruption, knutet till Europarådet). Sverige har en låg grad av mutor, heter det i initiativets senaste granskning av vårt land 2019, men korruption kan även ta andra former. Studier har visat att vänskapskorruption är vanligare i Sverige än mutor i strikt bemärkelse. Sverige borde skärpa sitt regelverk så att det handlar mer om integritet i beslutsfattandet och om att motverka intressekonflikter, anser Greco och föreslår en särskild strategi

liksom ett antal konkreta åtgärder, bland annat ökad öppenhet om lobbning. Sverige har inte genomfört rekommendationerna om bland annat lobbning, konstaterade Greco i november 2023.

Jag ska återkomma till forskningen om dem som vandrar mellan politik och public affairs, men redan nu är det viktigt att säga att många public affairs-konsulter drivs av en övertygelse, inte bara av pengar. Pa-branschen ses numera som en väg att förverkliga frågor som man är engagerad i. Det löser inte problemen med hemlig påverkan, men det stödjer resonemanget som Harvardprofessorn Lawrence Lessig för: det handlar inte om att några är »onda« utan om förutsättningarna även för de »goda«. Om att bristande öppenhet och vinklad debatt skadar demokratin och kvaliteten i samhällsbygget.

Dold påverkan debatteras då och då i svensk media. Reportage avslöjar nya sammanflätningar mellan professionella pa-bolag, deras kunder och politiken. »Sveriges fjärde statsmakt«, som tidskriften Dagens Samhälle har uttryckt det.

Trots sådana inslag och trots direkta uppmaningar till Sverige har regeringar av olika politisk färg inte agerat. Vad har effekterna blivit och vad beror passiviteten på? Vad skulle kunna förändra situationen?

Jag började arbetet på denna bok innan regeringen 2023 tillsatte en parlamentarisk kommitté som bland annat utrett frågan om ett öppenhetsregister. Det är ett tillfälle för mer debatt, men frågorna i denna bok är mer långsiktiga än så. Det handlar enligt min mening om en strukturell förändring av svensk demokrati.

Men behövs det verkligen en ny bok?

Anna Tyllström är en av de forskare som fördjupat sig i hur marknaden för professionell påverkan ökat. Professor Stefan

Svallfors med flera har belyst framväxten av en ny grupp samhällsaktörer, inom projektet »De policyprofessionella i välfärdsstaten«. Medieforskarna Sigurd Allern och Ester Pollack intresserar sig bland annat för samspelet mellan starka pa-bolag och försvagade medieredaktioner. Ingrid Carlberg ger ett historiskt perspektiv i boken *Marionetterna*. Fler kunde nämnas.

Själv vill jag belysa några ytterligare aspekter och gå in på fler sakområden.

Helheten. Hur professionell, hemlig påverkan ändrar det demokratiska systemet. Här finns det litteratur i andra länder men mindre i Sverige även om några har börjat. Mitt perspektiv är annorlunda än de forskare som sysslar med ämnet. Jag använder inte ett analytiskt ramverk på samma vetenskapliga sätt, men har egen erfarenhet från statsförvaltning, politik och journalistik.

Christina Garsten och hennes medförfattare menar i *Makt utan mandat. De policyprofessionella i svensk politik* (2015) att det kan ha skett en omvandling av demokratin till förmån för en dold lobbyism, och frågar sig »om denna PR- och lobbysfär, tillsammans med en alltmer medialiserad politik och en tidningsbransch i ekonomisk kris, har skapat helt nya politiska maktförhållanden i Sverige«. Själv har de inte haft möjlighet att besvara den utifrån sitt material, men anser att ämnet behöver en grundlig utredning.

För att bidra till en sådan diskussion har jag studerat effekter på politikområden som hittills inte tagits upp tillräckligt utförligt i debatten, som miljö, energi, Europapolitik, internationella relationer, och även tagit med välfärdssektorn där mer skrivits.

Hindren i Sverige. Varför åtgärder har saknats här, trots rekommendationer från OECD, EU, Europarådet och andra.

Omvärlden. Hur förändring har skett, till exempel i USA och i EU:s institutioner. Det har hänt mycket bara under de senaste åren, inklusive i Tyskland och i vårt nordiska grannland

Finland. Vi ska möta några av de personer som varit avgörande för sådana reformer.

Förslag till förändringar. Hur skulle de positiva delarna av proffspåverkan kunna tas tillvara utan lika negativa effekter på demokratin? Förslag om öppenhetsregister är en del av denna debatt, men det behövs fler åtgärder som jag presenterar i slutet av boken.

Det här är inte en bok om mig, men eftersom öppenhet är ett huvudtema känns det rimligt med en kort beskrivning. Jag har varit i politikens närhet sedan 1980-talet, inte på någon av de högsta posterna men med rätt bra insyn. En gång i tiden gick jag med i det socialdemokratiska ungdomsförbundet SSU och är fortfarande partimedlem, även om jag inte haft några politiska uppdrag av betydelse de senaste 20 åren. Under den tiden har partipolitiken förändrats. Färre är aktiva i ett politiskt parti. Karriärmöjligheterna ser annorlunda ut för den som vill ägna sig åt politik på heltid. Det var bara några enstaka i min SSU-generation som blev public affairs-konsulter. Numera är det mycket vanligare.

Jag började som tjänsteman på Miljö- och energidepartementet 1988. Vi fick snabbt lära oss reglerna om öppenhet och annan god förvaltning. Att göra sitt bästa för den regering som för tillfället satt vid makten, men också att minnas grundlagens bestämmelser och säga ifrån när politiska ledningar ville tänja på de gränserna. Efter ett par år i Bryssel fick jag ett ansvarsfullt jobb av den moderatledda regeringen Bildt, för att sedan bli politiskt anställd när Anna Lindh blev miljöminister 1994.

Efter att även ha jobbat med Anna Lindh under hennes tid som utrikesminister sadlade jag om, läste journalistik och blev ledarskribent på Aftonbladet. Därefter fortsatte jag som skribent på egen hand, med ett mellanspel som chefredaktör

på Ny Teknik. Tiden i mediabranschen gav inblickar i hur olika aktörer försöker få sina bilder av verkligheten att prägla den offentliga debatten.

Sedan blev jag åter statstjänsteman under några år med fokus på innovationspolitik. Numera är jag skribent och analytiker med en enskild firma, samarbetar med statliga myndigheter och med tankesmedjor som är öppna med sina finansiärer. Jag redovisar mina uppdrag på en personlig hemsida.

Den här boken är alltså delvis skriven utifrån egna erfarenheter från olika samhällsområden, förutom den research jag gjort. Jag har velat anlägga ett brett perspektiv, även om jag saknar en del pusselbitar som att själv ha arbetat på ett public affairs-bolag. Det har jag försökt kompensera med både intervjuer och med bakgrundssamtal. Vissa vill inte uttala sig offentligt, ibland för att de är bundna av sekretessavtal.

Allt går inte att behandla här. Många ser reglering av public affairs-branschen som en del av vidare insatser för öppenhet och demokrati. EU:s första öppenhetsregister kom till exempel till som del av EU:s Transparency Initiative efter en tidigare skandal som fick den kommission som Jacques Santer ledde att avgå 1999. Den här boken fokuserar ändå på konsultbolagen eftersom många andra har skrivit om demokratins villkor i bredare bemärkelse.

Jag har skrivit om dessa frågor tidigare, bland annat på ledarsidan i Aftonbladet, Sveriges största tidning. Andra har också uppmärksammat bristen på svenska regler kring lobbning och public affairs-bolag. Har det gjort någon väsentlig skillnad? Tveksamt. Men det är kanske snarare en fråga om vilka metoder man väljer än att utvecklingen är ödesbestämd. Och om politiskt ledarskap. I andra länder har det varit möjligt att förändra. Dessutom har den svenska debatten blivit mer intensiv under den senaste tiden. Kanske finns det ett möjlighetsfönster för reformer.

I vilket fall finns det ingen väg runt denna grundbult i politikutvecklingen. Dold påverkan bidrar till många av svårigheterna att lösa problem kring miljö, hälsa, bankkriser med mera.

Så är detta överdrivet? För negativt? Fortsätt läsa och se om du håller med eller inte. Det viktigaste för mig är att dessa stora förändringar diskuteras. Vi ska börja med förvandlingen av energipolitiken. Sedan kommer några mer allmänna avsnitt varvade med fler fallstudier. De avslutande delarna av boken handlar om möjliga reformer och hur de kan bli verklighet. Längst bak i boken finns en källförteckning för den som vill fördjupa sig eller vill veta vad jag bygger mina påståenden på. Där finns också ett personregister.