

- Pillsbury, J B och Nance KN (1976) An Evaluation Framework for Public Welfare Agencies. *Public Welfare* 36:47–51.
- Premfors, R (1979) Social research and public policy making: an overview. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (4):281–288.
- Price, D K (1965) *The Scientific Estate*. Cambridge: Belknap Press.
- Reis Louis, M (1983) Useful Knowledge and Knowledge-Use: Toward-Explicit-Meanings, i: Kilmann, R H et al, *Producing Useful Knowledge for Organizations*. New York: Praeger.
- Rich, R F (1977) Use of Social Science Information by Federal Bureaucrats: Knowledge for Action versus Knowledge for Understanding, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making* Lexington: Lexington Books.
- Rist, R C, ed (1990) *Program Evaluation and the Management of Government*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Rose, R (1977) Disciplined Research and Undisciplined Problems, i: Weiss, C H (ed) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Rose, R (ed) (1976) *The Dynamics of Public Policy*. New York: Sage Halstead.
- Rossi, P H och Berk, R A (1981) An Overview of Evaluation Strategies and Procedures. *Human Organizations* 40.
- Rossi, P H och Wright, J D (1984) Evaluations Research on Assessment. *Annual Review of Sociology* 10:331–352.
- Sabatier, P A (1986) Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and a Suggested Synthesis. *Journal of Public Policy* vol 6:21–48.
- Sartori, G (1989) Undercomprehension. *Government & Opposition* vol 24 (4):391–400.
- Schneider, A L och Ingram, H (1990) Policy Design: Elements, Premises, and Strategies, i: Nagel, S S (ed) *Policy Theory and Policy Evaluation. Concepts, Knowledge, Causes and Norms*. New York: Greenwood Press.
- Scriven, M (1972) Pros and Cons About Goal-Free Evaluation. Evaluation Comment. *The Journal of Education Evaluation* 3:7–7..
- Tarschys, D (1986) För döva öron? Politikern och utvärderaren, i: Palmlund, I (red) *Utvärdering av offentlig verksamhet*. Stockholm: Liber.
- Thompson, M och Wildavsky, A (1986) A cultural theory of information bias in organizations. *Journal of Management Studies* 23 (3):273–286.
- Torgerson, D (1986). Between knowledge and politics: Three faces of policy analysis. *Policy Sciences* 19 (1): 33–59.
- Ward, S A & Reed, L J (ed) (1983) *Knowledge structure and use: Implications for synthesis and interpretation*. Washington DC: Temple University Press.
- Weiss, C H (ed) (1977) *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Weiss, C H (1977 a) Research for policy's sake. The enlightenment function of social research. *Policy Analysis* 3:531–546.
- Weiss, C H (1980) Knowledge-creep and decision accretion. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* 1:381–404.
- Weiss, C H och Bucavalas, M J (1977) The challenge of social research to decision making, i: Weiss, C H, *Using Social Research in Public Policy Making*. Lexington: Lexington Books.
- Wildavsky, A (1983) Information as an organizational problem. *Journal of Management Studies* 20 (1):30–40.
- Wingens, M (1990) Toward a General Utilization Theory. A Systems Theory Reformulation of the Two-Communities Metaphor. *Knowledge, Creation, Diffusion, Utilization* vol 12 (1):27–42.
- Winter, S (1990) Integrating Implementation Research, i: Palumbo, D J och Calista, D J (eds) *Implementation and the Policy Process. Opening up the black box*. New York: Greenwood Press.

Miljöpartiet – en alternativ partiorganisation?

I Inledning

Miljöpartistens önskedröm vore nog att alla medlemmar ständigt var församlade i en stor sal, där alla fick tala om vad som helst, en i sänder, och alla sedan tyckte likadant. Tyvärr är verkligheten inte sådan att detta är möjligt.¹

Miljöpartiet de gröna bildades 1981. Som namnet antyder har miljöfrågorna alltid varit en av grundpelarna i partiets politik. Men miljöpartiet har även lanserat nya idéer på andra områden. De Gröna har byggt upp en partiorganisation som ser annorlunda ut än övriga svenska partiers. I miljöpartiet finns till exempel ingen partistyrelse, inga partiledare, och på alla ledande poster tillämpas rotering. Med dessa medel vill man uppnå maximalt deltagande och gräsrotsinflytande. Så här har en av partiets grundare beskrivit den egna organisationen:

I en samhällskunskapsbok för gymnasiet kan man se hur ett parti normalt är uppbyggt här i Sverige – som en triangel. I miljöpartiet har vi en annan modell – en rektangel . . . Vi har inga partiledare, riksorganen skall inte vara de som ensamma styr partiets framväxt och en nära kontakt mellan medlemmar och de beslutande organen är en nödvändighet.²

Under åren sedan partibildningen har den egna organisationen debatterats livligt. På vissa punkter har idealen

konfronterats så hårt med verkligheten att regler och principer har fått ändras. Bland miljöpartisterna själva har meningarna gått isär om den egna organisationens värde. Vissa har ivrigt framhärdat med kraven att den alternativa strukturen inte får överges. Andra önskar en mer effektiv och rätlinjig organisation och efterlyser ett närmande till andra partiers organisationsform.

Miljöpartisterna är inte de första som brottats med frågor om interna makt- och inflytandeförhållanden i politiska partier. Redan år 1911 gav Robert Michels ut en bok som blivit en klassiker på området. I "Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie" lade han fram teorin om oligarkins järnlag. Michels tes är att varje organisation och parti inom sig bär fröet till oligarki, fåtalsvälde. Inte ens en demokratisk partistruktur kan underminera oligarkiska tendenser. Uppdelningen i ledare och ledda, och de förras makt över de senare är oundviklig. Michels menade med oligarki ett tillstånd där all makt i en organisation är koncentrerad till en elit och där den stora massan är passiv och utan inflytande.³ En av miljöpartiets främsta ambitioner har varit att undvika den utveckling som Michels beskriver.

När mp säger sig ha skapat en alternativ organisation, så avses ett alternativ till de etablerade partierna (se citatet ovan). Centerpartiet⁴ får i uppsatsen representera ett "vanligt parti", alltså just ett sådant traditionellt parti som mp vill vara ett alternativ till. Motivet att ha med ett annat parti är naturligtvis att möjliggöra en jämförelse. Det har en belysande effekt att ställa den gröna organisationen i relation till det den är tänkt att avvika från, för att se om mp skiljer sig på något avgörande sätt och i sådana fall på vilket. Centern är ett landsbygdsparti med starka decentraliseringsambitioner. Det skulle troligen vara lättare att påvisa skillnader om jämförelsen gjordes med något annat parti. Jag anser ändå att det är mest fruktbart att jämföra med det riksdagsparti som mest liknar de gröna.

Syftet med denna översikt är att undersöka om miljöpartiet är mer eller mindre oligarkiskt än centerpartiet. En övergripande frågeställning är om, och i sådana fall, på vilket sätt, själva organisationsstrukturen kan påverka maktfördelningen i en organisation.

2 Diskurs och metod

Statsvetenskaplig partiforskning kan översiktligt indelas i tre kategorier. Inom den första betraktas varje enskilt parti som ett system och man koncentrerar sig på de problem som gäller partiets interna struktur och relationer. En annan inriktning karakteriseras av att forskaren, inom ett större politiskt system, exempelvis en stat, studerar ett helt partisystem och interaktionerna mellan de olika partierna, eller mellan partierna och

det politiska systemet. Inom en tredje forskningsinriktning studeras problem som rör partiets samtliga relationer med omgivningen.⁵

Merparten av den partiforskning som statsvetare bedrivit hamnar inom de två senare kategorierna. Exempelvis på centrala frågeställningar är hur olika partisystem påverkar valprocesser, om förhållandet mellan partier och de politiska institutionerna i en stat, om partier och sociala klasser, om vilka klyftor, och varför, som ger upphov till partibildningar och så vidare. När partiforskare intresserat sig för enskilda partier har dessa vanligen betraktats som aktörer inom ett större system och det man velat förklara har varit de handlingar och beslut som kommer ut ur partiet. Att med organisationsteoretisk utgångspunkt betrakta partier inifrån, som egna politiska system inom vilka grupper och aktörer agerar är mer sällsynt.⁶

Denna översikt handlar om interna maktförhållanden i partier och hamnar därmed inom den första av de tre ovanstående kategorierna.

Även om de statsvetenskapliga partiforskarna inte ägnat så mycket möda åt partiernas inre organisation finns naturligtvis, på andra områden, främst inom sociologi och företagsekonomi, omfattande teoribildning inom organisationsforskning. Denna har dock sällan politiska partier som analysobjekt. Privata företag och offentliga byråkratier är de vanligaste analysobjekten inom organisationsforskningen.⁷

På grund av statsvetarnas hittills tämligen ljumma intresse för organisationsforskning, vet vi ganska lite om vad som skiljer partier från andra typer av organisationer.⁸ En principiellt viktig skillnad är dock uppenbar. Den består i att partierna bedriver parlamentarisk verksamhet och att de därmed har två avnämargrupper, sina medlemmar och sina väljare. Den interna partiledningen är vald av och ansvarig inför medlemmarna, riksdagsgruppen är vald av, och, enligt grundlagen, ansvarig endast inför väljarna. Genom detta uppstår en tudelning inom varje parti som i flera undersökningar visat sig få konsekvenser för deras interna maktförhållanden.⁹ Resonemanget återkommer i kapitel sju där jag belyser förhållandet mellan partiorganisation och riksdagsgrupp i mp respektive centern.

Ett vanligt perspektiv inom politisk organisationsforskning är att studera organisationsförändringar.¹⁰ De variabler som antas förklara förändringarna brukar delas in i två grupper, externa och interna. Externa variabler är faktorer i partiets omgivning som vanligen ligger utom partiets egen förmåga att påverka. Valsystemet, parlamentarism, partistödets utformning, rådande politiskt läge och massmedias arbetsmetoder är alla exempel på externa faktorer som kan tänkas ge upphov till interna förändringar. Exempel på interna faktorer är

medlemmarnas sociala sammansättning, partiets ekonomiska och administrativa resurser, ideologi och storlek (medlemsantal).¹¹

Gemensamt för många av dessa studier är att själva organisationen utgör den beroende variabeln. Att istället låta partiorganisationen vara oberoende variabel och undersöka hur olika organisatoriska lösningar påverkar interna maktförhållanden i ett parti är en mer ovanlig utgångspunkt. En svensk partiforskare, Albinsson, påpekar att ökat medlemsinflytande ofta diskuteras utan att det ifrågasätts vilka slags strukturella arrangemang detta kräver.¹²

Graden av möjligt medlemsinflytande verkar i mångt och mycket vara avhängigt av den organisatoriska uppbyggnaden. Kanske skulle andra former av organisatoriska arrangemang medge fler och radikalt annorlunda möjligheter till medlemsinflytande. Men antingen känner vi inte till dessa principer, eller också är de inte prövade av partier . . .¹³

Albinsson menar alltså att avsaknaden av empiriska exempel skulle kunna vara en orsak till att organisationens betydelse för hur partier fungerar internt, är ett tämligen outforskat område. De svenska partierna är alla, med vissa mindre variationer, uppbyggda enligt samma koncept. Albinsson talar till och med om det "paradigm" som ligger till grund för partiernas struktur.¹⁴

Genom miljöpartiets bildande finns nu möjligheter att se om, och i sådana fall hur, en annan slags organisation påverkar medlemsinflytande och andra interna förhållanden. För att inga missförstånd ska uppstå vill jag dock genast påpeka att inte heller den här artikeln är konstruerad så att organisationen är en oberoende variabel som ska förklara de interna maktförhållandena. Vad jag gör är istället att operationalisera begreppet oligarki för att sedan jämföra vilket av miljöpartiet och centerpartiet som är mest oligarkiskt ur en eller annan synvinkel. Detta är uppsatsens grundläggande metod. I vissa avsnitt är det emellertid olika organisatoriska lösningar som visar sig förklara graden av toppstyre. Därför kommer jag i efterhand kunna dra vissa slutsatser angående just organisationsstrukturens betydelse för det resultat jag kommer fram till.

2. Metod

Jag har alltså valt att jämföra mp och centern med avseende på förekomsten av oligarki i respektive parti. Är mp verkligen mindre oligarkiskt än centern, är min huvudfråga. Hur väljer man då kriterier för jämförelsen? Ett sätt är att utgå från just de förhållanden som miljöpartisterna själva sagt sig vilja uppnå respektive undvika. Faran med att lägga sig för nära analysobjektets

egen definition är dock att svaret blir på förhand givet; om rotation och uppdragsspridning tas som kriterier på maktspridning, kan svaret bara bli ett – makten är mindre koncentrerad i mp än i centern. Därför har jag istället valt att utgå från Michels teori om oligarkins järnlag eftersom den är utformad oberoende av de partier som jag ska studera. Jag tar Michels till hjälp för att få fram kriterier för en jämförelse. Det är alltså ingen prövning av järnlagens som görs här.

Förutom Michels teori, ska jag använda en artikel av Robert Dahl, som utgångspunkt för min jämförelse. Michels oligarkibegrepp ges en operationell definition i form av ett antal kriterier. Kriterierna ligger till grund för jämförelsen av graden av oligarki i partierna. Artikeln av Dahl använder jag som underlag för en diskussion om ledarnas potential att utgöra en elit inom respektive parti.

Som vi ska se kan jag genom min användning av oligarkibegreppet förhålla mig neutral till frågan om det ena partiet är mer eller mindre demokratiskt än det andra: avsnitt fyra innehåller en diskussion om definitionerna av oligarki- och demokratibegreppen.

Jag behandlar i huvudsak partiernas riksorganisationer, dvs de centrala nivåerna. Jag kommer följaktligen endast flyktigt beröra hur de är organiserade på kommunal och regional nivå. I den mån lägre nivåer behandlas är det när jag tar upp relationen mellan dem och central nivå eller förhållanden på lokal nivå som är av direkt betydelse för central nivå.

Översikten bygger både på litteraturstudier och intervjuer med partiföreträdare. Jag använder mig också av material (motioner, yttranden och beslutsprotokoll) från partiernas kongresser. Eftersom detta material är omfattande, har jag begränsat mig till respektive partis senast genomförda kongress.

3 En alternativ organisation

Miljöpartiet menar att de skapat en alternativ organisation, präglad av gräsrotsinflytande och maktspridning, och med inbyggda spärrar mot ledarkult och proffspolitiker. I detta avsnitt ska deras partiorganisation beskrivas, delvis genom att ställas i relation till centerpartiets organisation. Syftet är dels att visa hur partiet är uppbyggt och hur det fungerar, dels att ge en bild av i vilken utsträckning det skiljer sig från ett traditionellt parti. Det som görs är inte någon konsekvent jämförelse, eftersom centern presenteras mycket mer kortfattat och mest av allt utgör en slags referenspunkt utifrån vilken mp beskrivs.

3.1 Ingen partistyrrelse

Den vanliga modellen i svenska partier är att arbetet leds av en partistyrrelse. Några av ledamöterna i parti-

styrelsen utgör i sin tur ett verkställande utskott eller ett arbetsutskott. Partistyrelsen i centern ska enligt stadgan "planlägga, leda och samordna partiets verksamhet". I uppgifterna innefattas både den ideologiska ledningen, och de administrativa/ekonomiska. Partistyrelsen förbereder de ärenden som ska behandlas på riksstämman,¹⁵ handhar partiets ekonomi, utser och anställer partifunktionärer, bestämmer vilka råd och delegationer som ska finnas på riks- och distriktsplan. Partistyrelsen beslutar även i uteslutningsärenden.¹⁶

Miljöpartiets alternativa modell är att ha fyra olika utskott istället för en partistyreelse.¹⁷ Utskotten delar den beredande och verkställande makten i partiets topp. *Politiska utskottet* (PU) är det som närmast motsvarar en partistyreelse. Det ansvarar, enligt stadgarna, för programarbete, internutbildning, internationellt samarbete och utomparlamentariskt arbete. Vid 1989 års kongress, den första efter riksdagsinträdet, lade man till att PU ska "ägna sig åt kommande val". Tilläggets huvudsakliga syfte är att åstadkomma en klarare ansvarsuppdelning mellan riksdagsgruppen (RG) och PU. Riksdagsgruppen ska syssla med den aktuella dagspolitiken, politiska utskottet ska blicka lite längre framåt och ansvara för den långsiktiga idéutvecklingen.

Förvaltningsutskottet (FU) ansvarar för riksorganisationens ekonomi, administration, kansli, uppbyggnad av avdelningar och interninformation. FU ska också förbereda partikongresserna och förtroenderådets möten. Politiska utskottet och förvaltningsutskottet räknas till de två "tyngsta" utskotten. Delningen mellan just den politiska och den ekonomiska makten, anses vara av stor betydelse. I andra partier är det partistyrelsen som står både för den policyskapande funktionen och den administrativa.¹⁸

Organisationsutskottet (OU) har att se över partiets olika organ och dess stadgar, se till att det råder goda arbetsformer samt stödja de lokala avdelningarnas uppbyggnadsarbete.

Tidningsutskottet (TU) sköter utgivningen av partiets tidning *Alternativet* och ansvarar för förlagsverksamhet.

Utskotten ska bestå av mellan 5 och 11 ledamöter vardera. Ledamöterna väljs av kongressen. I TU ingår mellan 4 och 10 ledamöter. Varje kön ska alltid vara representerat med minst 40 procent i varje utskott.

I både centern och miljöpartiet finns ett förtroenderåd som består av representanter för de olika distrikten. I centern utser även riksdagsgruppen, partistyrelsen och de olika suborganisationerna (kvinno-, högskole- och ungdomsförbundet) egna representanter till förtroenderådet. I miljöpartiets förtroenderåd ingår inga utskottsledamöter eller riksdagsmän/kvinnor. Centerns förtroenderåd är först och främst ett organ för informa-

tionsutbyte och kommunikation, men kongressen eller partistyrelsen kan också hänskjuta frågor till rådet för beslut. I miljöpartiet är förtroenderådets uppgift att vara en slags minikongress som mellan de ordinarie kongresserna är partiets högsta beslutande organ.¹⁹

Miljöpartisterna hyser en innerlig motvilja mot maktkoncentration. Därför har en idé om uppdragsspridning fått styra utformningen av de olika riksorganen. Ett absolut förbud mot att ha dubbla uppdrag gäller i partiet. Ingen får sitta i mer än ett utskott åt gången. Den som sitter i något av utskotten får inte sitta med i partiets riksdagsgrupp, och sitter man i antingen riksdagsgrupp eller något utskott, får man inte vara ledamot i förtroenderådet.²⁰ På så sätt utgör organisationen en kontrast till centerpartiet där vissa ledamöter sitter i både riksdagsgrupp, partistyreelse och förtroenderåd – ofta i ytterligare några råd och kommittéer.²¹

I båda partierna är partikongressen högsta beslutande organ. Ursprungligen var tanken i miljöpartiet att de fyra utskotten inte skulle ha någon egentlig besluts- makt. I sann demokratisk anda skulle ledarna endast verkställa medlemmarnas, det vill säga kongressens, beslut. Men eftersom inte kongressen kan vara ständigt församlad, skulle medlemmarnas och de lokala nivåernas inflytande garanteras genom att beslutsmakten mellan kongressen låg hos förtroenderådet. Utskotten skulle först bereda frågor och ärenden. Förtroenderådet skulle sedan fatta besluten, och respektive utskott slutligen verkställa, i enlighet med medlemsviljan.²² I praktiken torde sådana klara gränser mellan olika befogenheter vara svåra att dra. Dessutom har FR inte alls fungerat som det var tänkt. Det har haft en svag ställning inom partiet och har delvis kommit att fungera som en inskolningsplats för medlemmar utan erfarenhet av partiarbete.²³

Därför har utskotten utsträckt sina befogenheter utöver vad som var tänkt enligt de ursprungliga stadgarna. När inte förtroenderådet haft kapacitet att fatta beslut i den omfattning som varit nödvändig har utskotten alltså delvis överträtt sina befogenheter. I dag står det i programskriften *Lilla Gröna*, som ges ut av politiska utskottet, att utskotten *har rätt att fatta egna beslut*, dock inte stridande mot dem kongressen eller förtroenderådet fattat.²⁴ Formellt har därmed utskotten samma uppgifter och befogenheter som partistyrelsen i centern; att verkställa och besluta inom de ramar som slagits fast av kongress och förtroenderåd.

Att ha fyra utskott istället för en partistyreelse motiveras med att makten ska spridas på så många som möjligt. Men även effektivitetsskäl har motiverat organisationen. En funktionsuppdelning, där vart och ett av utskotten kan koncentrera sig på ett mer begränsat politikområde, har ansetts befrämja effektiviteten.²⁵ Ett yt-

terligare skäl var att man i början var orolig för att den långsiktiga idéutvecklingen och den ideologiska debatten skulle bli lidande om man inte hade ett speciellt utskott, politiska utskottet, som sysslade nästan uteslutande med den typen av frågor. Att skilja på de administrativa funktionerna (TU, FU och OU) å ena sidan, och de politiska (PU) å den andra, sågs som ett sätt att inte försumma idéutvecklingen.²⁶

3.2 Samordningsgrupper

Ur maktspredningssynpunkt är det kanske ändamålsenligt med fyra, icke-överlappande ledningsorgan. Men modellen föder ett behov av koordination som måste hanteras på något sätt. På grund av bristande kommunikation har utskotten ibland gjort dubbla arbeten. Ibland har de helt enkelt inte kunnat komma överens om vilket utskott som bör hantera en viss fråga och av den anledningen dubbelarbetat den.²⁷ I centern sker samordningen på samma sätt som i övriga svenska riksdagspartier – genom en omfattande personöverlappning. Det är i stor utsträckning samma personer som sitter i de olika ledningsorganen.²⁸

Med miljöpartiets skeptiska hållning till alla former av maktkoncentration är just samordningen en känslig fråga. Formellt är de olika ledningsorganen fristående från varandra genom förbudet mot dubbla uppdrag. Samordningen mellan de olika utskotten sker ofta på ett informellt sätt. Praktiskt kan det gå till så att sammankallande²⁹ i ett utskott ringer sammankallande i ett annat och föreslår att utskotten ska ha ett gemensamt sammanträde. Förvaltningsutskottet och politiska utskottet håller som regel varannat sammanträde gemensamt.³⁰ Ett annat sätt varpå samordning har skett är att de fyra utskotten har sina sammanträden på samma plats, vid samma tidpunkt – men i olika rum. Vid dessa tillfällen har ledamöterna vanligtvis utsett en eller två personer ur vardera utskott som fått sköta koordinationen. Sådana grupper, bestående av representanter från alla utskott, har existerat som informella samordningsgrupper till och från sedan partiets tillkomst.³¹

1988 tillsattes formellt en samordningsgrupp (SG) (som senare avskaffades hösten -89), bestående av en ledamot från vardera förtroenderådet, politiska utskottet, organisationsutskottet, tidningsutskottet, och förvaltningsutskottet. SG var en "fortsättning" på en valsamgrupp som tillfälligt bildats under valrörelsen 1985 för att leda och organisera valarbetet. Till valsamgruppen delegerades betydande befogenheter och stora ekonomiska resurser. Valsamgruppen övergick efter valet till att bli den formella samordningsgruppen, SG. Samma ledamöter som satt i valgruppen kom att sitta i samordningsgruppen.³²

Samordningsgruppens existens väckte en viss oro i

mp. Enligt en partiföreträdare var den det mest flytande av alla organ.³³ Somliga menade att den var ett embryo till en partistyrelse. Andra ansåg att den alls inte hade potential att utvecklas i den riktningen, och att de som befarade något sådant blandade ihop den formella samordningsgruppen med den tidigare valsamgruppen och dess vida befogenheter.³⁴ Enligt stadgarna var SG:s uppgift att verka för koordination och informationsutbyte mellan partiets olika organ samt ta upp sådana ärenden i förtroenderådet som utskotten inte kan besluta i. Samordningsgruppen skulle vidare vara ett endast rådgivande organ, med en underställd position i förhållande till övriga riksorgan. SG:s ledamöter utsågs inom varje utskott och valdes alltså inte av kongressen.³⁵

Fanns det då något fog för oron kring samordningsgruppens ställning i partiet? På ett sätt medförde den konkret och otvivelaktigt ett avsteg från idealet om maktspredning. Ledamotskap i samordningsgruppen innehades av naturliga skäl samtidigt med ledamotskap i annat organ på riksnivå, vilket strider mot miljöpartiets förbud mot dubbla uppdrag. Dessutom utsågs inte ledamöterna i samordningsgruppen av medlemmarna, det vill säga av kongressen, utan av utskotten själva. Ledamöterna i SG satt i en position där de hade möjligheter att skaffa sig en överblick över partiets ledning genom att ha förgreningar in i, och kontakter med, samtliga centrala ledningsorgan. Visserligen stadgades att gruppen skulle ha endast en rådgivande funktion, vilket i sig kan ses som ett försök att begränsa dess makt. Men likasom när det gäller utskotten, som också bara hade en rådgivande funktion i början, är det naturligtvis svårt att i praktiken skilja på rådgivande och beslutande befogenheter. Formellt finns inga svårigheter. Men i realiteten torde det vara svårt att förhindra att den grupp som bereder och behandlar ett ärende, får ett stort inflytande även över beslutet, trots att det formellt fattas av någon annan grupp.

När det var dags för 1989 års kongress hade miljöpartiet gjort debut i riksdagen och detta hade inneburit akuta samordningsproblem. Mellan riksdagsgruppen och utskotten fanns överhuvudtaget inget organ för samordning eller någon person som ansvarade för informationsutbyte. Spridda förslag om att skaffa en partisekreterare avvisades.³⁶ Många inom partiet hoppades därför att kongressen skulle besluta att behålla och helst förstärka samordningsgruppen.³⁷ Men kongressen hann inte ta ställning i frågan, och några månader senare, under ett förtroenderådsmöte, beslutades istället att SG skulle avskaffas,³⁸ varför det i idag i mp, formellt inte finns några former för intern samordning.

3.3 Nej till yrkespolitiken

De som är proffs i politiken kan vara häpnadsväckande amatörer i verkligheten . . . Då är det bättre med glada amatörer i politiken som i alla fall har en yrkesmässig hemvist i verkligheten den verklighet som de flesta människor lever i.³⁹

Kärnan i de grönas organisationstanke är att politiskt arbete aldrig får urarta till att bli ett självändamål för karriärister och yrkespolitiker. Politiska uppdrag ska spridas bland så många som möjligt och bör aldrig innehas på livstid. För den som är politiker på livstid är risken stor att de ideologiska frågorna kommer i skymundan. För att förhindra att partiarbete betraktas som en försörjningsinstans har de gröna skrivit in vad de själva kallar spärrarna mot karriärism i sina stadgar. En av de spärrarna är förbudet mot att inneha flera uppdrag samtidigt. En annan är rotationsbestämmelsen. En tredje sådan spärr, som dock ej regleras i stadgarna, och som snarare har karaktären av en rekommendation, är likalönsprincipen.

Rotationsprincipen

Ledamotskap i riksorganisationen får inte innehas i mer än nio år, står det i miljöpartiets stadgar. Fram till 1989 gällde en 6-årsgräns. Ändringen var ett resultat av en proposition som förvaltningsutskottet lagt fram till kongressen. FU menade att samma tidsbegränsning borde gälla för ledamot i partiorganisationen som för riksdagsledamot. (Riksdagsledamöter får väljas om högst två gånger i följd, vilket innebär att de kan sitta i nio år). FU ansåg vidare att alltför snabb rotation innebär att partiet hålls kvar på ett ständigt nybörjarstadium.⁴⁰ Förvaltningsutskottets förslag tillstyrktes av kongressen, om än med minsta möjliga majoritet.⁴¹ De som ville behålla sex-årsgränsen ansåg att det finns omständigheter som talar för att rotationstiden i riksdagsorganisationen bör vara kortare än för riksdagsledamöterna. De som sitter i utskotten väljs om varje år, medan val av riksdagsledamöter som bekant endast sker vart tredje år. En riksdagsman/kvinna som faller för rotationsregeln, måste alltså vara borta i tre år innan han eller hon kan komma tillbaka. I riksorganisationen är det, åtminstone formellt, möjligt att återuppta ett ledamotskap redan efter ett år. Man kan alltså sitta i exempelvis politiska utskottet i nio år, vara borta ett år och komma tillbaka för att sitta ytterligare nio år och så vidare.⁴² I nuvarande läge, får stadgeändringen troligen inga större effekter. Problemet i miljöpartiet har hittills inte varit att få folk att avstå från sina poster i tid, utan snarare det omvända. Nästan ingen har suttit i något utskott ens de sex år som tidigare var gränsen.⁴³

Mångsyssleri

”Partiet bör motverka mångsyssleri och pampvälde”, står det i de grönas stadgar. Som vaccin mot presumtiva mångsysslare finns ett förbud mot att sitta i mer än ett organ åt gången. Den som ingår i riksdagsgruppen får följaktligen inte sitta i något av utskotten eller i förtroenderådet. Ej heller i något organ på lokal nivå. På samma sätt är det förbjudet att sitta i fler än ett utskott samtidigt, eller att kombinera ledamotskap i förtroenderådet med ett i något av utskotten.⁴⁴ Mångsyssleriförbudet har givit upphov till vissa praktiska problem, framför allt på regional och lokal nivå. Där har man i flera fall fått problem med att fylla sina platser i lands- och kommunfullmäktige. I samband med det problemet har motsättningar uppstått mellan riksnivå och lokal nivå i partiet. Egentligen är inte de lokala avdelningarna bundna av organisationsutskottets bestämmelser. Partiets topp har inte rätt att bestämma över lägre nivåer. När organisationsutskottet ändå gått ut och kritiserat de lokalavdelningar som inte efterlevt bestämmelsen om endast ett uppdrag per man/kvinna har gräsrotterna protesterat.

Om man inte kan få ihop en landstingsgrupp vars ledamöter och suppleanter bara får vara engagerade på landstingsnivå, skall man då lägga ner gruppen och hoppa av från landstinget? Utskottet (OU) gör kategoriska uttalanden utan att ha undersökt det man uttalar sig om, utskottet är inte lyhört för påpekanden från lägre nivåer . . . Därmed skämmer OU inte bara ut sig själv, utan också hela riksorganisationen.⁴⁵

Mångsyssleriförbudet har orsakat ytterligare problem när det varit dags att omsätta det i praktiken. En orsak är att det bara är *antalet* uppdrag som begränsas. Medan någon har kunnat ha ett tidskrävande uppdrag som innebär en arbetstid på 20 timmar i veckan, så har en annan brutit mot stadgarna om han eller hon haft två uppdrag, även om de två uppdragen sammanlagt inte inneburit mer än ett par sammanträden i månaden. Interna krav har gjort gällande att uppdragsspridningen bör räknas i *tid*, inte i *antal* uppdrag. Slutligen kan vi dra en parallell till föregående stycke om rotationsbestämmelsen och konstatera att problemet för de gröna inte, i första hand, varit att hindra människor från att samla på sig uppdrag, utan att få folk att åta sig de uppdrag som finns.⁴⁶

Likalönsprincip

Politiskt arbete ska i möjligaste mån utföras ideellt och får absolut inte urarta till en försörjningskälla. Så lyder en vanlig miljöpartistisk paroll.⁴⁷ Dessutom hävdar de gröna att de arbetar för ekonomisk utjämning i samhället och därmed också bör eftersträva en jämn in-

komstfördelning inom sitt eget parti.⁴⁸ Tidigare har det funnits en rekommendation att partiets anställda inte bör tjäna mer än vad som motsvarar en normal industriarbetarlön. Nu har man lättat på reglerna och bestämt sig för att acceptera en viss lönespridning, även om man fortfarande säger sig eftersträva en jämn inkomstfördelning.⁴⁹

Även likalönsprincipen har stött på motstånd när den praktiserats i verkligheten. En genomsnittlig industriarbetarlön innebär, påpekar en ledamot i PU i ett debattinlägg i Alternativet, att "en del höjer sin levnadsstandard ... Andra äventyrar familjens ekonomiska villkor när de får samma lön."⁵⁰ När arbetsgivaren är stat, landsting eller kommun kan heller inte mp bestämma lönen.⁵¹

De gröna är ivriga förespråkare för jämställdhet mellan män och kvinnor. I stadgarna står att varje kön ska vara representerat med minst 40 procent i varje utskott.⁵² Regeln gäller också för övriga organ i partiet. På partikongresserna är talarlistorna varvade, varannan kvinna, varannan man. Om tio män och en kvinna deltar i debatten, har kvinnan rätt till ett inlägg mellan var och ett av männen.⁵³

3.4 Kollektivt ledarskap som alternativ till ledarkult

Mp har ingen partiledare. Inom partiet finns stark kritik mot den personkult som man anser råda kring de svenska partiledarna. I en ledare i Alternativet har politiska utskottet uttryckt sin syn på saken så här:

Partiledarkulten som bland annat resulterar i att varje torg från Ystad till Haparanda inför valen blir nerklätade med partiledaransikten är skadlig såväl för demokratin som för de människor som ikläder sig rollen som partiledare ... arbetsuppgiften som partiledare i de konventionella partiorganisationerna är omänsklig och direkt skadlig om den utövas under för lång tid. Människan får inte plats i partiledarrollen som lika gärna kunde uppbäras av en charmig skådespelare direktkopplad till en databas.⁵⁴

Partiledarskapet rimmar naturligtvis dåligt med de grönas ideal om kollektivt ledarskap. Från början var det tänkt att var och en av ledamöterna i politiska utskottet skulle svara för kontakterna med massmedia på det sakområde som var och en bäst behärskade.⁵⁵ Den person i politiska utskottet som hade hand om jordbruksfrågor skulle svara på frågor om partiets jordbrukspolitik, PU:s utbildningsexpert skulle svara för informationen om utbildningsfrågor osv. Efter hand visade sig den lösningen omöjlig. PU består av cirka tio ledamöter. Att journalister skulle hålla reda på dessa tio personer (som dessutom byts ut med jämna mellanrum) och veta för

vilken typ av frågor var och en av dem ansvarade, visade sig vara en fåfång förhoppning. Det blev nödvändigt att utse någon som fick det huvudsakliga ansvaret för kontakterna med massmedia. Från början var det sammankallande i PU som fick ta på sig den rollen. Men efter hand, när valrörelserna blev alltmer krävande, beslutades att två så kallade språkrör skulle få uppgiften att vara partiets "ansikte utåt".

Språkrör

Språkrören utsågs i början inom politiska utskottet, och valen godkändes sedan av förvaltningsutskottet. Ganska snart blev dock språkrörsvalet en kongressfråga, vilket kan betraktas som ett bevis för den vikt man börjat lägga vid språkrörsfunktionen.⁵⁶ Språkrörsfunktionen är numera etablerad inom partiet. Ändå har den inte skrivits in i stadgarna.

Efter riksdagsinträdet har det förts diskussioner om huruvida ett eller båda språkrören ska knytas till riksdagsgruppen. Något sådant beslut har dock inte fattats. De är fortfarande ledamöter i politiska utskottet och har formellt ingen knytning till riksdagsgruppen. I sin funktion att vara de som svarar för partiets kontakter med massmedia, har de sedan riksdagsinträdet fått stark konkurrens av riksdagsgruppen. Språkrören delar uppgiften att inför media uttala sig om dagsaktuella frågor med riksdagsgruppens gruppföreträdare. När mp kom in i riksdagen hösten 1988 var de två dåvarande språkrören bosatta i Piteå respektive Lund, vilket knappast underlättade uppgiften att vara de huvudsakliga partiföreträdarna. Eftersom massmedia ständigt bevakar vad som händer i riksdagen har mp fått erfara att det är betydligt enklare att nå ut i media via riksdagsgruppen än via partikansliet i Lund. En miljöpartist berättar hur det före riksdagsinträdet, krävdes massor med portoutlägg och slit vid telefax-apparaten för att få uppmärksamhet av riksmédia, och hur det nu bara krävs en enda handskriven lapp på en anslagstavla i riksdagen för att ordna en presskonferens.⁵⁷

Efter intåget i riksdagen har språkrören kommit att få ytterligare en funktion. Det har blivit de som sköter koordineringen mellan riksdagsgruppen och politiska utskottet. Flera faktorer bidrar till att kontakterna mellan politiska utskottet och riksdagsgruppen är minst sagt sporadiska. Ledamöterna i politiska utskottet utövar sitt ledamotskap på sin fritid och bor dessutom utspridda över hela Sverige och kan därför bara sammanträda ungefär varannan helg. Att utöver detta ha tid med kontinuerliga sammankomster med riksdagsgruppen är knappast möjligt. (Under perioden från riksdagsinträdet i september 88 till juni 89 hade riksdagsgruppen och politiska utskottet bara haft ett gemensamt möte.) Därför har språkrören blivit förbindelselänken

mellan partiorganisationen och RG. Språkrören har varsin avlönad halvtidstjänst och befinner sig i riksdagen en eller ett par dagar varje vecka. De har tjänsterum på riksdagskansliet och deltar i riksdagsgruppens sammanträden.⁵⁸

3.5 Radikala alibin

Att tillåta fraktioner av olika slag att organisera sig som suborgan inom ett partis ramar har av partiforskare vanligen betraktats som ett bevis på ideologisk tolerans. Maurice Duverger hävdar att fraktioner "entails a natural weakening of the authority of the leaders because of the division it introduces among them." Att olika suborganisationer inom ett parti kan hota dess enighet och till och med dess existens hävdar också den brittiske partiforskaren McKenzie; "to organize minority opinion within the party is an intolerable threat to its survival".⁵⁹

Centerpartiet har separata ungdoms-, högskole- och kvinnoförbund. Miljöpartiet har ett ungdomsförbund och ett högskoleförbund men inget kvinnoförbund. Mp tog ursprungligen avstånd från tanken på sådana suborgan. De kallade de etablerade partiernas ungdoms- och kvinnoförbund för radikala alibin och menade att de inte har något reellt inflytande i sina partier. Trots det bildades 1985 Grön Ungdom, miljöpartiets ungdomsförbund.

Men varför i hela moder Svea måste ett nytt ungdomsförbund komma till, och varför i Miljöpartiet de Gröna, detta demokratins näste där alla solidariskt får komma till tals? . . . Nja, för det första är det inte alls alltid så jämlikt att vara ungdom kontra vuxen. Dessutom är det enklare för ungdomar att nå ut med information exempelvis i skolor (där för övrigt stora delar av vår valmanskår härbärgas).⁶⁰

3.6 Förändringar sedan starten

I stort har mp hållit fast vid sin ursprungliga organisation. Alla förslag om att inrätta en partistyrelse istället för utskott, att skaffa partiledare istället för språkrör, och att anställa en partisekreterare, har hittills blivit nedröstade. Ändå har utvecklingen gått i centralistisk riktning. Några av de viktigaste förändringarna som miljöpartiet genomgått under de åtta år det funnits till sammanfattas och kommenteras i detta stycke.

- Antalet kanslier och anställda partifunktionärer har ökat.
- Från att ha försökt med ett fullständigt kollektivt ledarskap i politiska utskottet gick man först över till att utse en sammankallande, sedan till att välja språkrör.

- Mandattiden för förtroendevalda har förlängts från sex till nio år.
- Förbudet mot att sitta i fler än ett organ samtidigt har övergivits dels genom inrättandet av samordningsgruppen, dels genom ett nyligen fattat beslut att ledamöter i förtroenderådet, även får vara kongressombud.
- Tanken om likalön (motsvarande en ordinär industriarbetarlön) för alla anställda har givits upp. Nu gäller mer marknadsmässiga löner.
- Separata ungdoms- och högskoleförbund har bildats, till trots mot tidigare föresatser att aldrig inrätta några sådana "radikala alibin".

En tråd som går genom alla de förändringar som mp genomgått är anpassningen till det omgivande politiska systemet, eller åtminstone till vad man föreställer sig att det omgivande systemet kräver. Att alla ska ha lika lön är en princip som inte går att följa när arbetsgivaren inte är partiet självt. Mp kan inte bestämma över lönerna när arbetsgivaren är stat, landsting eller kommun. Att språkrören inrättades som en anpassning till krav från massmedia har jag redan nämnt. Mandattiden förlängdes för att man inte, jämfört med andra partier, ville hålla kvar de gröna på en ständig nybörjarnivå. För inrättandet av Grön Ungdom angavs klart väljarstrategiska motiv. Med ett ungdomsparti skulle det bli lättare att nå ut i skolorna med information till presumtiva väljare.

Ett tydligt mönster i miljöpartiets utveckling är att många av de avsteg som gjorts från de ursprungliga idealen, har skett informellt och utanför stadgarna.⁶¹ Samordningen är ett exempel. I stadgarna stod länge inget om hur koordination och informationsutbyte skulle gå till inom partiet. I andra partier är lösningen en omfattande överlappning mellan de olika ledningsorganen. Men den vägen är stängd för mp som bara tillåter ett ledamötskap åt gången. Kontakter mellan politiska utskottet och riksdagsgruppen kan därför inte ske genom att låta några ledamöter ingå i båda grupperna.

Samordningen har istället skett på ett sätt som varit dolt för de flesta medlemmar. Utskottet har haft sina möten på samma plats, vid samma tillfälle, för att på så sätt kunna koordinera verksamheten. Informella samordningsgrupper har existerat till och från under partiets livstid. Att samordningsgruppen nu officiellt avskaffats innebär inte att behovet av samordning försvinner. Frågan är snarare hur koordinationen ska skötas istället. Relationen mellan riksdagsgrupp och politiska utskottet är ett annat exempel på hur alla förslag att skapa någon slags formell samordning tillbakavisats. Överlappande medlemskap är inte tillåtet. Och förslag om att tillsätta en partisekreterare som kan sköta kontakterna har tillbakavisats.⁶² Språkrören tycks

idag vara den enda kontinuerliga länken mellan den externa partiorganisationen och riksdagsgruppen. De ingår i politiska utskottet men tillbringar ett par dagar i veckan på partiets riksdagskansli.

4 Järnlagen och oligarkibegreppet

Robert Michels slår i inledningen av sitt verk fast att en stark organisation är nödvändig för varje politisk rörelse som strävar efter att uppnå ett mål av något slag. Samarbete är de svagas enda vapen i kampen mot de starka. Därför är demokrati otänkbar utan organisation.⁶³ Paradoxalt nog undergrävs dock demokratin, säger Michels, i takt med att organisationen växer sig stark. Varje organisation bär nämligen inom sig fröet till oligarki, fåtalsvälde.

Det är organisationen som ger upphov till att de valda härskar över sina väljare, representanterna över sina uppdragsgivare, delegaterna över dem som utsett dem. Organisation är lika med oligarki.⁶⁴

Utvecklingen har karaktären av en obetvinglig lag, ansåg Michels. Oligarki och demokratis undergång är med nödvändighet konsekvenser av all organisering. Utgångspunkten är extremt pessimistiskt. Demokrati är omöjligt utan organisation. Men organisering omöjliggör i sin tur demokrati.

Av rent tekniska och administrativa skäl är direktdemokrati omöjlig i varje sammanslutning av en viss storlek. Ett system med representanter blir därför nödvändigt. Medlemmarna utser ett litet antal personer att leda partiet. I början är dessa förtroendevalda inget annat än massans tjänare, men efterhand blir deras ledarskap alltmer yrkesmässigt och därmed svårare för medlemmarna att kontrollera.⁶⁵ Michels beskriver de orsaker som ligger bakom uppkomsten av oligarki – orsaker som delvis är fristående, men som delvis föder och förstärker varandra. Ju större organisationen blir och ju mer specialiserad dess verksamhet, desto mer ökar behovet av sakkunnig ledning. Arbetsuppgifterna blir för komplicerade för att överlåtas på vem som helst av medlemmarna. Därmed ökar också kraven på dem som utses till ledare. De lämplighetsprövas och skickas på utbildningar av olika slag.⁶⁶

Att ett yrkesmässigt ledarskap börjar utvecklas betyder emellertid början till slutet för demokratin, vilket huvudsakligen beror på att det "representativa" systemet, såväl i den parlamentariska organisationen som i partilivet, är en logisk omöjlighet.⁶⁷

De ledare som suttit en tid på sina poster betraktar sitt ledarskap och sina ämbeten som rättigheter, som personliga ägodelar. Om inget speciellt inträffar sitter de

kvar på sina poster livet ut. De utvecklar auktoritära tendenser. När de riskerar att inte få sin vilja igenom, hotar de ofta med att avgå. Visserligen motiverar de avgångshoten med att de är trötta på sitt ämbete eller med att det är av hänsynstagande till medlemmarna de avgår. I själva verket är det dock ett sätt att stärka sin makt. Ledarna vet att de är outhärliga och att medlemmarna måste böja sig.⁶⁸ Att finna en ersättare till en avsatt ledare är förknippat med stora kostnader. Inte minst kan partiets anseende skadas om en omtyckt ledare tvingas avgå. Därför kan ledarna både besluta och handla på ett sätt som strider mot medlemsviljan, och ändå sitta kvar på sina poster. Det är inte endast vanans makt som gör ledarskapet i demokratiska partier oerhört stabilt. Den sakkunskap, erfarenhet och politiska skicklighet som ledarna får genom sina ämbeten gör dem överlägsna medlemmarna. De förra skaffar sig kunskaper om sådant som är obegripligt för medlemmarna och klyftan mellan ledare och ledda växer. Ledarnas intellektuella överlägsenhet är ena sidan av ett mynt vars andra sida är massornas inkompetens. Genom den ges ledarskapet ett moraliskt rättfärdigande eftersom det kan antas ligga i medlemmarnas eget intresse att de som är mest skickade därtill, tillvaratar deras intressen.⁶⁹ Massornas politiska likgiltighet, deras behov av vägledning, och deras tacksamhet gentemot de som arbetar för deras sak, samverkar till att befästa ledarnas maktställning. Tacksamheten uttrycks bland annat genom ständiga omval av sittande ledare.⁷⁰ Medlemmarnas tacksamhet och beundran tar sig ofta uttryck i ren personkult.⁷¹ Redan i det första kapitlet har Michels skisserat huvuddragen i teorin. Dessa utvecklas och beskrivs sedan ytterligare i resten av boken.

Järnlagen har sitt kanske främsta värde genom att den så slagkraftigt beskriver och sammanfattar en rad fenomen som är välkända för de flesta som sett en organisation eller ett politiskt parti inifrån. Det tillstånd som Michels beskriver stämmer väl överens med ett grundläggande fenomen i nästan all mänsklig samvaro, nämligen att det i varje sammanslutning finns någon eller några som är mer dominerande än andra. Troligen är det en förklaring till att hans verk blivit en av samhällsvetenskapens klassiker.

Michels teori består i första hand av en lång och ingående redogörelse för *orsakerna* till oligarki. Massans inkompetens, ledarnas överlägsenhet, ökad professionalisering, ökat medlemsantal, och psykologiska egenskaper hos både ledare och massa, samverkar till att oligarkier uppstår.

Vad menar då Michels egentligen med oligarki? Och vad betyder det att oligarkin undergräver demokratin? Problemet med Michels resonemang är att han aldrig explicit definierar vare sig demokrati- eller oligarkibegreppet.

Michels tycks använda två definitioner av begreppet demokrati parallellt. Dels citerar han Rousseau och flera andra förespråkare av direktdemokrati, och ansluter sig till en definition enligt vilken demokrati är lika med *fullständig politisk jämlikhet*. Dels använder Michels en definition av demokratibegreppet enligt vilken demokrati råder *när ledarna för en politik som stämmer överens med medlemmarnas intressen*.

Om Michels tolkas som om han med demokrati menar fullständig politisk jämlikhet i någon slags Rousseauansk mening, följer att demokrati är oligarkins motsats. Demokrati kräver att alla och envar har exakt lika mycket att säga till om. I en oligarki är det tvärtom – eliten bestämmer allt och den stora massan är passiv.

Men Michels använder också, som jag sagt ovan, en annan demokratidefinition. Enligt denna ligger det odemokratiska i att ledarna sviker sina medlemmars intressen. Om Michels tolkas på detta sätt följer att icke-demokrati är en *konsekvens* av oligarki. Oligarki är inte demokratis motsats, men *leder* däremot till att demokratin omöjliggörs.

Jag finner det mest rimligt att tolka Michels som om det är den andra av de två definitionerna, (den om åsiktsöverensstämmelse) han egentligen avser när han säger att organisation är oförenligt med demokrati. Om han med demokrati istället menade fullständig politisk jämlikhet blir hans teori närmast en tautologi; en representativ demokrati kan inte vara demokratisk eftersom ett representativt system per definition är odemokratiskt i Rousseauansk mening.

Kontentan av ovanstående resonemang är att oligarki kan betraktas som antingen oförenligt med demokrati eller som neutralt i förhållande till demokratibegreppet. Om demokrati definieras som åsiktsöverensstämmelse mellan ledare och medlemmar, gäller det senare. Av den definitionen följer att det är *en* sak att avgöra om en organisation är oligarkisk eller ej (om makten är koncentrerad) och *en annan* att avgöra om detta leder till att demokratin undergrävs. Definierat som åsiktsöverensstämmelse är demokrati åtminstone teoretiskt förenligt med oligarki. Ledarna kan ha all makt och ändå föra just den politik som medlemmarna önskar.

Själv väljer jag att inte ansluta mig till någon av de två demokratidefinitionerna och gör heller inga anspråk på att bedöma vilket av de två partier jag studerar som är mest demokratiskt. Om min slutsats blir att det ena partiet är mer oligarkiskt, implicerar inte det med nödvändighet att partiet är mindre demokratiskt. Detta får läsaren själv bedöma utifrån vad hon eller han själv lägger in i begreppet demokrati.

Med oligarki menas i denna artikel maktkoncentration. Absolut oligarki är ett tillstånd där all makt över ett partis politik ligger samlad hos en elit. När jag talar om ledarnas och medlemmarnas makt och inflytande,

så är det makt och inflytande över partiets politik (hur den utformas, fastställs och verkställs) som avses. En organisation kan vara mer eller mindre oligarkisk. Ju större maktkoncentration, desto mer oligarkisk. Oligarki betraktas alltså här som en fråga om grad. Ibland används ordet oligarki som om det vore fråga om ett absolut tillstånd. Vad som då avses är en organisation med en hög grad av maktkoncentration.

Som framgick i början av detta avsnitt beskriver Michels en mängd fenomen som är utmärkande för en oligarkisk organisation. Hans beskrivning av är full av detaljerade exempel som ofta hämtats från just den tid och de partier han själv studerat. Fenomenen i sig är dock generella och som jag uppfattat dem kan de sammanfattas i tre övergripande kategorier. För det första beskriver Michels hur medlemmarna på olika sätt blir passiva och upphör att delta i arbetet med att utforma politiken. Den andra gruppen oligarkiska fenomen handlar om hur ledarna, trots att de formellt både väljs och kan avsättas av medlemmarna, står utanför medlemmarnas egentliga kontroll. För det tredje är det i en oligarki ledarna, som i kraft av sin auktoritet, alltid styr utgången av de beslut som fattas inom partiet.

Dessa tre kategorier motsvarar min operationella definition av oligarkibegreppet. Enligt den innebär oligarki att det uppstår en härskande elit som 1) ensam utformar partiets politik, 2) kan undandra sig medlemmarnas kontroll och inflytande, och 3) dominerar beslutsfattandet inom partiet.

Eliten

Förekomsten av en elit är ett grundläggande villkor för Michels teser. Men uppdelningen i elit och massa tas för given och Michels diskuterar inte närmare vad elitens sammansättning har för betydelse för dess förmåga att styra. Frågorna är emellertid relevanta för uppsatsen och därför kommer jag i avsnitt fem applicera ett resonemang som Robert Dahl för i en artikel i *American Political Science Review*, på mp och centern.⁷² Dahl betonar vikten av att definiera vilken eliten är, och vilka förutsättningar de har att styra, innan man tar sig före med uppgiften att påvisa att, och hur, en sammanlutning är elitstyrd.⁷³ Till de tre kriterier som tillsammans utgör min operationella definition av begreppet oligarki, lägger jag därför ett fjärde; ”elitens potential att styra”, vilket egentligen är en *förutsättning* för oligarki.



De fyra punkterna till höger är de kriterier som i det följande ligger till grund för jämförelsen mellan centern och miljöpartiet.

5 Elitens förmåga att styra

I detta avsnitt har jag som utgångspunkt Dahls artikel i vilken han hävdar att elitens egenskaper och sammansättning är av central betydelse för dess förmåga att utöva makt. Avsnittets syfte är att diskutera förutsättningarna för oligarki, inte att undersöka i vilken utsträckning partierna faktiskt är oligarkiska.

Hela järnlagen vilar på antagandet att det i alla organisationer sker en uppdelning i massa och elit. Michels tar för givet att en elit alltid uppstår och förutsätter att denna elit har i princip obegränsade möjligheter att utöva makt. Han diskuterar inte närmare vad eliten bör ha för egenskaper för att kunna styra.

Robert Dahl kritiserar i artikeln "A Critique of the Ruling Elite Model" de misstag som ofta görs i undersökningar av elitstyre. För att sådana undersökningar ska vara värdefulla anser han att följande villkor måste vara uppfyllda. Först och främst måste den potentiellt styrande eliten vara en väldefinierad grupp. För det andra ska ett urval viktiga beslut föreligga där eliten och de styrda har olika åsikter. Det är poänglöst, menar Dahl, att påpeka att A styr B, om B ändå tycker som A, eller om A har en preferens och B är indifferent. För det tredje ska det kunna visas att elitens preferenser alltid avgör beslutens utgång. Jag lämnar de två senare villkoren därhän så länge.

Att eliten ska vara en väldefinierad grupp betyder inte endast att det klart bör anges vilka man avser när man talar om den styrande eliten. En elit bör, enligt Dahl, även uppfylla en rad andra kvalifikationer.

Det ska kunna visas att gruppen har inflytande, inte bara på ett enda område, utan på flera. En grupp utgör inte en elit bara för att den bestämmer över en typ av frågor eller inom ett snävt avgränsat område. Dahl menar också att man inte får blanda ihop den styrande eliten med en grupp som har mer inflytande än andra, ty ojämnt fördelat inflytande finns alltid och det är inte tillräckligt för att hävda att elitstyre föreligger.⁷⁴ Här vill jag dock invända att det är en fråga om att i varje enskild undersökning bedöma graden av inflytande. Om Dahl menar att elitstyre aldrig föreligger såvida inte eliten har total makt i alla situationer, anser jag att villkoret är för hårt. Det är relevant att tala om elitstyre om en grupp har mycket stort, om än inte helt oinskränkt inflytande, över en annan grupp.

Om det visar sig att en grupp uppfyller ovanstående krav, det vill säga har förutsättningar att utöva stort inflytande inom ett brett fält av viktiga frågor, så har den gruppen, med Dahls termer, en hög potential för kon-

troll.⁷⁵ Men detta är ändå inte tillräckligt. För att den ska kunna utgöra en styrande elit måste den även besitta en potential för enighet. Det ska kunna visas att gruppen inte bara har förutsättningar att kontrollera en annan grupp, utan även förutsättningar för en viss grad av intern överensstämmelse.

... a group may have a high potential for control and a low potential for unity. The actual political effectiveness of a group is a function of its potential for control and its potential for unity.⁷⁶

Kontrollpotentialen är således en nödvändig men icke tillräcklig förutsättning för förmågan att utöva makt. Så länge den styrande eliten inte är enig, är dess möjligheter att styra ytterst begränsade. Dahl tar militären i USA som exempel. Om alla militära ledare och deras underlydande skulle vilja, så skulle de kunna etablera en militär diktatur i sitt eget land. Men eftersom all militär knappast skulle enas om iscensättningen av en sådan aktion, så kan man inte hävda att militären styr USA. Militären har potentialen för kontroll men inte för enighet.

Dahl menar att grupper som är demokratiskt valda inte bör betraktas som styrande eliter. Vad jag gör är ju dock att undersöka graden av elitstyre hos grupper som är just resultat av demokratiska val. Med järnlagen är ju också själva poängen att det, de demokratiska valen till trots, uppstår eliter. Jag bortser därför från den invändningen men anser att det i övrigt är fruktbart att följa Dahls resonemang.

Potentialen att styra kräver alltså dels förutsättningar för kontroll, det vill säga möjlighet till inflytande på mer än ett snävt avgränsat område; dels förutsättningar för enighet.

Partistyrelsen och utskotten är de grupper som är utsedda att leda centern respektive miljöpartiet. Även partiernas riksdagsgrupper måste räknas som ledargrupper. När jag i den här uppsatsen talar om eliten eller ledningen, är det dessa grupper som avses. Jag ska nedan resonera kring möjligheterna för ledningen i centern respektive miljöpartiet att uppträda oligarkiskt.

5.1 Potentialen för kontroll

Det faktum att en redan utvald ledargrupp är analysobjekt i uppsatsen betyder att en viss potential för kontroll automatiskt föreligger. Själva ledarpositionen – uppdraget att leda partiet, medför större möjligheter till inflytande än vad som tillkommer en vanlig medlem. Även i mp, där ambitionen har varit att undvika ett alltför professionellt ledarskap, ägnar ledamöterna i utskotten och riksdagsgruppen mycket mer tid åt partiarbete än de flesta medlemmar och har ett naturligt för-

språng genom att de utarbetar program och regler och genom tillgången till utredningsresurser och experter.

Centerpartiet

Partistyrelsens ledaruppdrag står klart angivet i stadgarna; "Partistyrelse åligger: att planlägga, leda och samordna partiets verksamhet".⁷⁷ Inom styrelsen har i och för sig arbetsutskottet en central roll. Men huruvida medlemmarna styrs av partistyrelsen i sin helhet eller av dess verkställande utskott har mindre betydelse.⁷⁸ Partistyrelsen har otvivelaktigt inflytande över mer än en typ av frågor. Den handhar ledningen på alla viktiga områden inom partiet. Alla ärenden, såväl de som gäller ideologi och sakpolitik, som ekonomi och organisation hör till partistyrrelsens ansvarsområden. Den tar ställning till alla kongressmotioner, tillsätter råd och arbetsgrupper, samt ansvarar för partiets ekonomi och administration. Dessutom beslutar den i uteslutningsärenden.

Miljöpartiet

I mp är det de fyra utskotten som delar på den ledningsfunktion som i centerpartiet ligger samlad hos partistyrelsen. Varje utskott har ansvar för var sitt område; idéutveckling, ekonomi, organisation/stadgar, och tidsutgivning. Organisationsutskottet torde exempelvis ha en högst begränsad ekonomisk makt, förvaltningsutskottets ansvarsområde innefattar inte programskrivande och idéutveckling och de har troligen små möjligheter att styra på dessa områden eftersom de bara ansvarar för interna frågor och ekonomin, politiska utskottet har enligt stadgan inte ansvar över dagspolitiken och kortsiktiga politiska ställningstaganden eftersom det är riksdagsgruppens uppgifter. PU kan inte heller besluta i ekonomiska frågor eller binda upp partiet vid ekonomiska åtaganden utan förvaltningsutskottets medgivande. RG sköter riksdagsarbetet och svarar för det mer kortsiktiga beslutsfattandet. Funktionsuppdelningen begränsar varje enskilt utskotts inflytandesfär.

5.2 Potentialen för enighet

Dahls resonemang, som sammanfattades i inledningen på detta kapitel, vilar på en omvänd härska-genom-att-söndra-tanke. En grupp som är inbördes oenig, har små möjligheter att utöva makt över en annan grupp.

Centerpartiet

De potentiella eliterna i centern är riksdagsgruppen och partistyrelsen. Med min utgångspunkt innebär delningen i två organ, att ledningens potential för enighet minskar. Partistyrelsen och riksdagsgruppen i ett parti har olika verksamhetsområden, olika avnämargrupper och

delvis olika intressen att bevaka. Därmed är konflikter, som minskar förutsättningarna för enighet, troliga effekter av organiseringen. Kontakterna mellan partiledning och riksdagsgrupp har alltid varit ett problem i politiska partier.⁷⁹ Partistyrelsen har sina mandat direkt från medlemmarna. De kan avsättas av medlemmarna, de är underordnade kongressbesluten, de avlönas av partiet. Deras responsivitet mot medlemskrav och aktiva partimedlemmar är större än riksdagsgruppens som är ekonomiskt oberoende av partiet och har sina mandat från väljarna. Riksdagsledamöterna har att ta hänsyn till hela valmanskåren, även till de strategiskt viktiga marginalväljargrupperna. Dessutom befinner sig riksdagsgruppen i en ständig förhandlingsposition gentemot andra partier och måste därför utforma politiken utifrån de förhållanden som råder i riksdagen. För att komma till rätta med de inbyggda spänningarna mellan partiledning och riksdagsgrupp, har de svenska partierna i stor utsträckning låtit samma personer ingå i bägge grupperna.⁸⁰ Detta gäller även centern, varför delningen i två parallella ledningsorgan bara existerar på papperet. I verkligheten består halva partistyrelsen av riksdagsledamöter. (Av partistyrrelsens 18 ledamöter ingår nio i riksdagsgruppen). En motsättning mellan regeringsgruppen och partistyrelsen skulle därför innebära att halva partistyrelsen var i konflikt med sig själv.

Miljöpartiet

Miljöpartiets olika ledningsorgan är riksdagsgruppen och de fyra utskotten. Ledningen är mer delad än i centern. Dessutom är all samordning i form av överlappning otillåten. Så medan centerns olika ledningsorgan i stora stycken består av samma människor, är utskotten och riksdagsgruppen fem från varandra helt skilda grupper.

Även här utgår jag från att grupperna har delvis olika intressen att bevaka. Riksdagsgruppen måste i viss mån prioritera resultat på den parlamentariska arenan och agera utifrån de villkor och regler som gäller i riksdagen. Förvaltningsutskottet har att se till ekonomin och är, inför kongressen och juridiskt, ansvarigt för partiets budget,⁸¹ organisationsutskottets uppgift är att bevaka att stadgar och interna regler följs, och politiska utskottets uppgift är att hålla den ideologiska kursen.

Interna motsättningar har i miljöpartiet varit vanliga mellan de olika utskotten,⁸² mellan utskotten och förtröenderådet⁸³ och, efter riksdagsinträdet, mellan riksdagsgruppen och politiska utskottet.⁸⁴ Ofta kan man konkret se att konflikterna har sin grund i att parterna bevakar olika intressen. Ett förslag om att starta ett lotteri för att få in pengar till partikassan tillstyrktes av förvaltningsutskottet (som ansvarar för ekonomin), men avstyrktes av politiska utskottet som "oideologiskt".⁸⁵

Likaså sa politiska utskottet nej till att skicka representer från miljöpartiet på Nobelmiddagen, trots att riksdagsgruppen ville gå. PU:s motiv var även här ideologiska – Nobelpriset representerar en för snäv vetenskapssyn som mp inte delar.⁸⁶ Ytterligare exempel är oenigheter mellan organisationsutskottet och förtroenderådet om ett kansli som förtroenderådet inrättade i Kalix. Organisationsutskottet underkände åtgärden eftersom det ansåg den innebära ett stadgebrott. ER prioriterade målet geografisk decentralisering och ansåg det viktigt att även Norrland har ett rikskansli.⁸⁷ Så kom OU:s bevakande av stadgarna att ställas mot FR:s värnande om regionerna och glesbygden. Meningskiljaktigheterna sträcker sig så långt att ett utskott kan ifrågasätta ett annats hela existens. Så föreslog till exempel politiska utskottet på senaste kongressen att organisationsutskottet helt bör avskaffas.⁸⁸ Potentialen för enighet i miljöpartiet är alltså låg.

5.3 Slutsats

Jag har argumenterat för att ledningens sammansättning och omfattningen av dess befogenheter avgör vilka möjligheter den har att uppträda oligarkiskt. Partistyrelsen i centern uppfyller i högre grad de villkor som Dahl satt upp som krav för att man ska kunna tala om en styrande elit. Om miljöpartiet har "byggt in" motsättningar i sin organisationsstruktur genom en splittrad ledning, så skulle man kunna säga att centern snarare har "byggt bort" motsättningar genom en mycket omfattande harmonisering. Centerpartiets ledning utmärks dels av en mycket omfattande samordning, dels av att inte vara uppdelad efter funktioner, utan att partistyrelsens uppgift är att leda verksamheten på samtliga områden. Slutsatsen för centerns del är därför att ledningen, med Dahls termer, har stor potential för både enighet och kontroll.

Ledarfunktionen i miljöpartiet står i stark kontrast till centerpartiets. För att hantera den klassiska konfliktkällan i politiska partier; förhållandet mellan riksdagsgruppen och den interna ledningen, har miljöpartisterna inte tillämpat den lika klassiska lösningen som innebär att samma personer utses att ingå i båda grupperna.

Slutsatsen är att ledningen i centern har betydligt större förutsättningar att utgöra en styrande elit än vad ledningen i mp har.

6 Medlemsdeltagande

Det är bara en minoritet som deltar i partibesluten, och ibland är minoriteten försvinnande liten. De viktigaste besluten som fattas inom det mest demokratiska av alla partierna har alltid sitt ursprung i en handfull av medlemmarna.⁸⁹

I en absolut oligarki är medlemmarna passiva och ledarna ensamma utformar politiken. I det här avsnittet ska jag undersöka vilka möjligheter medlemmarna har att utöva sitt inflytande när politiken utformas.

Varken centerpartiet eller miljöpartiet är något elitiskt parti på så sätt att det finns några hinder för medlemskap eller aktivt partiarbete. I båda partierna finns möjligheter att delta i kurser och studiecirkel samt att arbeta aktivt på kommunal-nivå. Jag har dock avgränsat mig till att behandla partiernas centrala nivåer och tar därför endast upp deltagande som är direkt kopplat till det centrala beslutsfattandet.

Det finns i princip två sätt för partier att fastställa sin allmänna politik; genom beslut av partikongressen och genom allmänna medlemsomröstningar.⁹⁰ De ska beskrivas nedan, liksom eventuella övriga kanaler för gräsrotternas deltagande. Intressant är att se om mp inrättat några nya metoder för att låta medlemmarna komma till tals.

6.1 Partikongressen

Partikongresserna är högsta beslutande instans i både centerpartiet och miljöpartiet och de är, som framgick av avsnitt tre, utformade på ungefär samma sätt i de bägge partierna. Kongress hålls varje år i båda partierna, vilket är ovanligt ofta jämfört med andra svenska partier. Alla medlemmar, inte bara kongressombuden, har närvaro- och förslagsrätt.⁹¹ Samtliga medlemmar har också rätt att sända motioner till kongressen och att få dem behandlade. Inga motioner "stoppas längs vägen". Miljöpartiets kongresser har en starkare lokal förankring genom att majoriteten av kongressombuden kommer direkt från partiets kommunorganisationer. I centerpartiet utses kongressombuden på distriktsnivå. Men några mer avgörande skillnader finner man först när man tittar på kongressens arbetsformer – på arbetet i kongressutskotten.

6.1.1 Kongressutskott

För båda partierna gäller att alla slutgiltiga beslut som fattas på kongressen, fattas i plenum där samtliga ombud är med och röstar. Men alla motioner förbereds dessförinnan i mindre arbetsgrupper – i kongressutskotten. Motionerna delas upp mellan utskotten efter vilket ämnesområde de tillhör och de olika utskotten arbetar med var sitt politikområde. Generellt kan sägas att motivet bakom systemet med kongressutskott är att stärka demokratin. Det anses vara betydligt enklare att få fram alternativ till partistyrelsens utlåtanden, om en mindre grupp får koncentrera sig på en begränsad mängd motioner, jämfört med om debatten endast förs i plenisalen inför hundratals ombud. Behovet av att låta

ombuden sätta sig in mer i detalj i sakinnehållet i motionerna blir större ju mer komplicerade frågorna blir. Risker som framhållits med utskottssystemet är att alla viktiga avgöranden förflyttas in i slutna utskottsrum och att de ombud som inte sitter med i något utskott, inte heller får något reellt inflytande.⁹²

Centerpartiet⁹³

I centern förarbetar stämmokommittéerna⁹⁴ samtliga motioner. Kommittén lämnar ett yttrande över varje motion. Yttrandet kan antingen bifalla eller avslå det yttrande partistyrelsen redan avgivit över motionen. Stämmokommittén kan också göra ett tillägg till partistyrelsens yttrande. Kongressen tar sedan ställning i plenum till stämmokommitténs förslag. I centerpartiet väljs ledamöter till stämmokommittéerna genom majoritetsbeslut av riksstämman. Inte alla kongressombud får sitta med i en stämmokommitté. Som exempel kan nämnas att uppsaladistriktet sände tio ombud till senaste centerstämman och av dem deltog endast fyra i kommittéarbete. Ombud till kongressen utses på distriktsnivå. Ordförande i distriktstyrelsen och distriktets ledamöter i förtroenderådet brukar med viss automatik ingå bland de som utses. Distriktsordförande och förtroenderådsledamöterna väljs som regel även till ledamöter i stämmokommittéerna. Dessutom har partistyrelsen en representant i varje kommitté. Flera av platserna i stämmokommittéerna är följaktligen i praktiken viktiga för mer etablerade partimedlemmar. Av de cirka trettion personer som sitter i varje kommitté är vanligen två eller tre förtroenderådsledamöter, en är distriktsordförande och en är partistyrelseledamot. Närvarorätt i stämmokommittéerna har endast de som är ledamöter.

Miljöpartiet

I mp deltar samtliga kongressombud i utskottsarbete. Var och en får själv avgöra vilket utskott han eller hon vill sitta med i. (Det finns ett utskott för varje ämnesområde). Alla har dessutom närvaro- och yttranderätt även i de utskott man *inte* valt att tillhöra, men man har bara rösträtt i sitt eget. Inte bara kongressombuden, utan samtliga medlemmar i partiet, har rätt att sitta med och att yttra sig när utskotten arbetar.⁹⁵

Inte heller i miljöpartiet sitter endast gräsrotter i utskotten. På senaste kongressen satt riksdagsledamöter ordförande i ungefär hälften av kongressutskotten. Enligt riksdagsman Per Gahrton var det en av de "få eftergifter åt effektiviteten" som gjordes under kongressen att låta de mest erfarna partiarbetarna leda utskottsarbetet.⁹⁶

6.2 Medlemsomröstningar

Endast i mp finns möjligheten att genomföra allmänna

medlemsomröstningar. Beslut om en omröstning fattas av kongressen eller av förtroenderådet. Sådan ska också genomföras om minst tio procent av partiets enskilda medlemmar begär det.⁹⁷

Erfarenheten från andra partier där formella möjligheter att hålla medlemsomröstningar finns, är att dessa sällan utnyttjas. Socialdemokraterna har till exempel inte haft någon omröstning sedan 1922.⁹⁸ I miljöpartiet har hittills aldrig någon medlemsomröstning hållits. Nu finns dock ett kongressbeslut på att en sådan ska äga rum hösten 1990 för att bestämma huruvida partiet ska säga ja eller nej till ett militärt försvar.

6.3 Rådslag

Ytterligare en kanal för medlemsinflytande i politiska partier är olika former av rådslag eller remissrundor. Dessa kan utformas på olika sätt, men innebär i allmänhet att alla medlemmar får möjlighet att enskilt, eller i mindre grupper, delta i arbetet med olika programfrågor.

I centerpartiet kallas dessa remissrundor för samråd. Det finns inga fasta regler för hur ett samråd ska gå till. Vanligen är det olika frågor i partiprogrammet eller i de mindre delprogrammen som görs till föremål för samråd. Om programmen ska ändras eller tillägg göras, låter man ibland medlemmarna delta i arbetet att utforma det nya programmet genom ett samråd. Underlag för samråden skickas ibland till distriktsnivå och ibland ända ner till lokal nivå. Ibland skickas underlagen bara till speciella grupper som kan väntas vara speciellt berörda av den fråga det gäller. Information om att ett samråd ska genomföras ges också i medlemstidningen och alla medlemmar som vill kan sända sina synpunkter till partikansliet som tar emot remissvaren. De behandlas där i två omgångar. Först görs en sammanställning av alla inkomna svar och synpunkter. Därefter arbetas de in i det aktuella programmet. Samråd brukar hållas flera, upp till fem gånger om året. Vid det senaste inkom cirka tusen remissvar, men det finns inga uppgifter om antalet medlemmar bakom varje enskilt svar.⁹⁹

I miljöpartiet förekommer också en slags remissverksamhet. Nya program och förslag till ändringar skickas alltid ut till partiets samtliga lokalavdelningar. Dels för att medlemmarna ska kunna förbereda sig inför kongressen (där programmen slutligen antas), dels för att medlemmarna ska kunna skicka synpunkter direkt till politiska utskottet. Skillnaden jämfört med centerns rådslag är framför allt att medlemmarna i mp inte blir tillsända några underlag, exempelvis diskussionsfrågor.¹⁰⁰

6.4 Slutsats och kommentar

Slutsatsen blir att mp är något mindre oligarkiskt i den betydelsen att medlemmarna har större möjligheter att delta i det centrala beslutsfattandet. Miljöpartiets kongresser, framför allt arbetet i kongressutskottet, är mer öppet och tillgängligt för både ombud och övriga medlemmar i jämförelse med centerns stämmokommittéer. Ombuden får själva välja vilket utskott de vill sitta med i, vilket kan antas innebära att de deltar där deras kunskaper och intresse är som störst.

Medlemsmötningar kan hållas i miljöpartiet, men ännu har ingen ägt rum under partiets snart nioåriga historia. Den första ska dock hållas hösten 1990 och gäller då en för miljöpartiet central fråga; ska man säga ja eller nej till ett militärt försvar.

Genom samrådsverksamheten finns en möjlighet för samtliga centerpartister att vara med och påverka politiken. Den möjligheten finns även i mp, men kanske är den där lite mer begränsad eftersom det saknas den aktiva uppmaning till deltagande som ligger i att underlag för svar och synpunkter skickas ut till medlemmarna.

Tyvärr har jag inte kunnat göra några meningsfulla mätningar av det reella deltagandet. Det finns inga tillförlitliga uppgifter om hur många som deltar i samråd och remissrundor. Inte heller har jag haft möjligheten att kontrollera hur stor omsättningen bland kongressombuden är för att på det sättet kunna avgöra om det är samma personer som är ombud varje år eller om olika medlemmar deltar på kongresserna. Eftersom centern aldrig har medlemsmötningar och miljöpartiet hittills inte haft någon, går det inte heller att på den punkten mäta det reella deltagandet. Och även om jag hade haft dessa uppgifter så är det ändå svårt att, utan omfattande studier av politikens innehåll, säga något om huruvida deltagandet också innebär reellt inflytande över partiets politik. Jag har därför fått nöja mig med att studera vilka kanaler för inflytande som finns och att göra en bedömning av dessa med avseende på deras tillgänglighet och öppenhet.

Det kan tyckas märkligt att mp med sina höga makt-spridningsambitioner inte skapat fler eller mer utnyttjat befintliga möjligheter att aktivera sina medlemmar. Förslag har framförts med jämna mellanrum om olika former av direktdemokrati,¹⁰¹ men de har alltid röstats ned, och möjligheten att hålla medlemsmötningar har som vi sett aldrig utnyttjats. En tänkbar förklaring är att de gröna, åtminstone inte hittills, haft så stora ekonomiska resurser eller något utbyggt centralt kansli. Det fordras väl utbyggda centrala resurser i ett parti för att administrativt kunna genomföra en omröstning eller ett välorganiserat samråd. Det senare kräver till exempel att alla inkomna remissvar behandlas och sammanställs. För moderata samlingspartiets del har stats-

vetaren Per Albinsson¹⁰² kunnat se ett positivt samband mellan central administration och medlemsinflytande. En tillväxt av den centrala partibyråkratin har hos moderaterna ökat möjligheterna att samla in synpunkter från partiets medlemmar. Finns det ett sådant generellt samband kan det tänkas ge upphov till en målkonflikt inom mp mellan å ena sidan motviljan att koncentrera resurser till riksorganisationen och låta den centrala partibyråkratin växa, och å andra sidan viljan att maximera medlemmarnas inflytande och direkta deltagande.

7 Elitens handlingsfrihet

Det tredje kriteriet på en oligarki är att ledarna har utrymme att handla oberoende av medlemmarna. Det som ska mätas i detta avsnitt är medlemmarnas inflytande över partiets externa policies; över politikens verkställande.¹⁰³ Den kanal genom vilken medlemmar utövar sitt inflytande är partikongressen.

När man undersöker ledningens möjligheter att agera oberoende av medlemsviljan är det riksdagsgruppen som är intressant, eftersom det är den som till största delen verkställer partiets politik. Riksdagsgruppens grad av handlingsfrihet har betydelse för i vilken mån riksdagsmännen har fria händer att agera i riksdags- och utskottsarbetet. Vanligen antar man att stor frihet innebär större möjligheter att framgångsrikt förhandla, kompromissa och "dribbla igenom" partiets politik. Å andra sidan riskerar medlemmarna att tappa kontrollen och riksdagsledamöterna kan bli så "skickliga" på det politiska spelet att de köpslår för mycket med ideologin för medlemmarnas smak.¹⁰⁴

Jag ska nedan diskutera vilka möjligheter det finns för miljöpartiets respektive centerns riksdagsmän att bortse från medlemmarnas krav och istället agera självständigt och utan att vara bundna av kongressbesluten. Handlingsfriheten undersöks på följande sätt; 1) vilka formella regler och vilken praxis bestämmer riksdagsgruppens grad av handlingsfrihet, och 2) i den mån den anses vara bunden att verkställa kongressbesluten – hur är besluten utformade? Handlingsfriheten bedöms som stor i ett parti om riksdagsledamöternas fristående ställning gentemot medlemmarna och kongressen betonas, och om de beslut som fattas på kongresserna är öppna och inte utformade som entydiga handlingsdirektiv.¹⁰⁵

7.1 Kongressbeslutens räckvidd

Att riksdagsmännen ska vara bundna av medlemmarnas beslut är inte någon självklarhet. Distinktionen berördes redan i kapitel två. Även om det är medlemmar som nominerat riksdagskandidaterna, så är riksdagsledamöterna valda av väljarna, inte av medlemmarna.

Enligt grundlagen är parlamentarikerna därför endast ansvariga inför väljarna. Om partimedlemmarna internt ska kunna ha något inflytande i sitt parti kräver detta å andra sidan att partiets riksdagsgrupp är bunden av medlemmarnas beslut och ansvarig inför dessa.¹⁰⁶ Svenska partier har löst detta dilemma på olika sätt. I socialdemokratiska partiet har man gått så långt att man skrivit in i stadgarna att riksdagsgruppen är bunden av kongressbesluten. Den traditionella lösningen är att överbrygga den dubbla rollen genom omfattande överlappning mellan parlamentarikergrupp och partistyrelse.¹⁰⁷

Centern

Strikt formellt är riksdagsgruppen inte bunden av kongressbesluten. Praxis är dock att den alltid bör följa de riktlinjer som stakats ut och de beslut som fattats på kongressen. För att partistyrelsen i centern ska bryta mot ett kongressbeslut förväntas att nya fakta har tillkommit. Om så inte är fallet anses det inte legitimt att frånga ett beslut som kongressen fattat.¹⁰⁸

Miljöpartiet

I miljöpartiet är riksdagsmännen inte skyldiga att ta direktiv från kongressen.¹⁰⁹ Både av riksdagsgruppen och politiska utskottet hävdas att de gröna riksdagsledamöterna endast är ansvariga inför väljarna, inte inför medlemmarna, och därför formellt inte är skyldiga att ta uppdrag av kongressen. Inställningen hänger samman med kritiken mot den partidisciplin som man menar rådet i de andra partierna. Mp vill inte ha en partipiska som svingas och får leden att rätta sig.¹¹⁰ Med den grundsynen kan medlemmarna inte lägga några tvingande krav på riksdagsmännen att verkställa de beslut som medlemmarna fattar på kongressen. Politiska utskottet påpekar explicit i ett yttrande över en motion (vars innehåll utskottet i och för sig instämmer i) att kongressen formellt inte kan "ge uppdrag åt riksdagsgruppen eftersom riksdagsledamöterna enligt grundlagen är valda direkt av folket och ej av partiet".¹¹¹

7.2 Bort-beslut

Som framgick av stycke 7.1 kan ett partis representanter i riksdagen vara bundna av partiorganisationens beslut i olika stor utsträckning. Men de blir naturligtvis aldrig, i realiteten, helt obundna av vad kongressen beslutar. I inget parti torde medlemmarna i detalj kunna reglera riksdagsledamöternas ställningstaganden. Å andra sidan kan ledarna inte handla helt oberoende av medlemsviljan om de ska kunna få förnyat förtroende och undgå att bli avsatta vid nästa nominering och val. I vilken grad riksdagsgruppen styrs, beror därför också på hur kongressbesluten är utformade.

Jag skiljer här mellan å ena sidan beslut som ger klara besked i form av bifall eller avslag, och å andra sidan så kallade bort-beslut. Med det senare ska här förstås andra beslut än klara avslag eller bifall.¹¹² Ett bort-beslut är ett slags icke-beslut som inte ger klara direktiv för riksdagsgruppens handlande.

På svenska partiers kongresser brukar en stor andel av motionerna bli föremål för bort-beslut, vilket konkret innebär exempelvis att en motion kommenteras i mer eller mindre positiva ordalag och därmed anses besvarad, eller att den skickas vidare till någon intern arbetsgrupp för information. En annan variant är att kongressen beslutar att avvakta en pågående utredning. Ett bort-beslut kan vara ett förtäckt avslag,¹¹³ men kan också vara en följd av att de förslag motionen innehåller redan är genomförda.¹¹⁴ En stor andel bort-beslut antas här ge ledarna större frihet att utforma politiken utan att vara styrda av medlemmarna.

Centerpartiet

Av de 210 motioner som behandlades¹¹⁵ på senaste centerstämman resulterade 17 i beslut om bifall. 24 stycken avlogs och 169 blev föremål för bort-beslut. Den stora andelen bort-beslut innebär att riksdagsgruppen, när stämman är över, har fått ytterst få klara direktiv av bindande karaktär.

Miljöpartiet

Vad som framför allt är utmärkande för miljöpartiets kongresser är att majoriteten av motionerna överhuvudtaget inte hinner behandlas. Vid senaste kongressen hann ombuden bara ta ställning till 41 av totalt 181 motioner. De motioner som kongressen inte hinner med vidarebefordras till kommande förtroenderådsmöten. En del får vänta till nästa kongress.¹¹⁶ Detta innebär att riksdagsgruppen lämnas utan handlingsdirektiv i en stor mängd frågor. Av de 41 motioner som ombuden ändå hann med resulterade dock bara tre stycken i bort-beslut.¹¹⁷ Arton av motionerna bifölls.

7.3 Slutsats och kommentar

Riksdagsledamöterna i miljöpartiet har en mer självständig ställning gentemot partiorganisationen, än vad de centerpartistiska riksdagsmännen har gentemot sina medlemmar. De senare är enligt praxis skyldiga att följa kongressbeslut såvida inte nya omständigheter tillkommit. I mp däremot, betonar man som vi sett riksdagsgruppens icke-ansvarighet inför partimedlemmarna, och ger riksdagsmännen större frihet att handla efter sin egen övertygelse i de fall denna strider mot partiets linje.

Andelen bort-beslut är mindre i miljöpartiet än i centern. I miljöpartiet tas vanligen klara bifalls- eller av-

slagsbeslut. Å andra sidan hinner merparten av motionerna inte behandlas alls utan måste uppskjutas till senare tillfällen.

Sammantaget när det gäller frågan om ledningens handlingsfrihet, är min slutsats att mp är mer oligarkiskt än centern. Den gröna uppfattningen att en riksdagsman bara är ansvarig inför väljarna och dessutom aldrig bör tvingas att huka sig under partipiskan leder till att medlemmarnas möjligheter att ge handlingsdirektiv åt riksdagsgruppen kringgärdas.

I avsnitt två diskuterade jag kortfattat hur politiska partiers dubbla roll, med ansvarighet både inför väljare och medlemmar, gör att de skiljer sig från andra organisationer. Medlemmarnas rätt till inflytande kommer därmed att stå mot grundlagens anda att en riksdagsledamot endast representerar sina väljare. I miljöpartiet tycks detta ge upphov till en målkonflikt. Å ena sidan strävar de gröna efter att undvika organisationsoligarki och borde då, som en logisk följd, kräva att medlemmarnas ord är riksdagsmännens lag. Å andra sidan vill de undvika partipiskor som kräver av riksdagsmannen att han ska följa partiets linje även om det strider mot hans egen övertygelse.

8 Inflytandet över beslutsfattandet

Vid kongresserna lyder vanligtvis den stora majoriteten av delegaterna direktiven från de mest välkända ledarna.¹¹⁸

Michels tes är att det i en oligarki är eliten som dominerar beslutsfattandet, även om partiet formellt är demokratiskt uppbyggt med kongressen i toppen. Frågan som ska diskuteras nedan är om kongresserna verkligen är de demokratiska kanaler, öppna för medlemmarnas åsikter, som de är tänkta att vara. I detta kapitel använder jag det sista kriteriet på oligarki, att eliten dominerar beslutsfattandet inom partiet, för att jämföra graden av oligarki i centern och miljöpartiet. Att dominera besluten är detsamma som att bestämma dess utgång, att få sin åsikt igenom. Om avsnitt 6 behandlade inflytandet över politikens utformning och avsnitt 7 inflytandet över dess verkställande – så kan det här sägas handla om medlemmarnas inflytande när politiken fastställs.

Innan jag går vidare återvänder jag en kort stund till avsnitt fem och till Robert Dahls artikel. Enligt Dahl kan förekomsten av elitstyre bara bevisas om; 1) det föreligger ett tillförlitligt urval viktiga politiska beslut där eliten har preferenser som avviker från medlemmarnas, och om 2) det kan bevisas att elitens preferenser genomgående styrt beslutens utgång.¹¹⁹ Jag anser att kongressbesluten utgör det "tillförlitliga urval" som Dahl anser måste föreligga. Kongressen är högsta beslutande

organ och det forum där medlemmarna fattar beslut om vilken politik partiet ska föra.¹²⁰ Alla centrala riktlinjer stakas ut på partikongresserna och medlemmarna har obegränsat inflytande över dagordningen, det vill säga de har rätt att ta upp vilka frågor de vill och göra dem till föremål för kongressbeslut. Ledningen kan inte stoppa motioner och hindra att de tas upp till behandling. Det går i kongressbesluten att utläsa hur ofta ledningens uppfattning går igenom; eftersom ledarna alltid yttrar sig över varje motion innan beslut fattas.

Ett sätt att undersöka i vilken utsträckning partistyrelsens respektive utskottens åsikter avgör utgången av besluten, är att helt enkelt läsa beslutsprotokoll och i procent räkna ut hur ofta kongressen väljer att följa partistyrelsens (när det gäller miljöpartiet; utskottens) förslag till beslut.¹²¹ Siffran kan betraktas som ett mått på i vilken utsträckning ombuden kan, vågar eller vill sätta sig över partiledningens förslag.

För centerpartiet visar det sig då att följsamheten är mycket hög. I nästan samtliga fall – i 203 av de 210 motionerna (97 procent) – gick ombuden på partistyrelsens linje.¹²²

För miljöpartiets del är det svårare att mäta följsamheten på detta sätt. Problemet är att fler än ett utskott ofta yttrar sig över varje motion. För det mesta ger utskotten dessutom motstridiga förslag till beslut. 14 av de 41 motioner som behandlades på kongressen föranledde fler än ett utskott att lämna ett yttrande. I tio fall lade utskotten fram olika förslag till beslut; när ett utskott ville avslå motionen ville ett annat att den skulle bifallas och vice versa. Bara i fyra fall var utskotten eniga om hur de ansåg att motionen borde behandlas.¹²³

För centerns del tyder siffran på att partistyrelsens åsikter väger oerhört tungt när ombuden tar ställning. Att partistyrelsens förslag så gott som genomgående är avgörande för hur motionerna behandlas skulle kunna tolkas som ett tecken på dominans över beslutsfattandet.

Det ska dock observeras att materialet inte är tillräckligt för att kontrollera om medlemmarna och ledningen initialt hade motsatta preferenser. Dessutom vet vi inte i vilken utsträckning ledningens förslag redan är anpassade till medlemsopinionen. Om, och i sådana fall i vilken grad, den centerpartistiska partistyrelsens förslag är anpassade till framförda krav och stämningar i partiet är okänt. Eftersom vi inte vet vilka åsikter ombuden initialt hade och i vilken utsträckning dessa stämde överens med ledningens, så kan jag inte, i strikt kvantitativ mening, dra några slutsatser av ovanstående.

Trots detta är jag mycket tveksam till att åsiktsöverensstämmelsen mellan medlemsombuden och partistyrelsen skulle vara så stor att den ensam kan förklara den

höga siffran. Jag har svårt att tänka mig att följsamheten skulle vara så stor om det inte vore för partistyrelsens yttranden verkligen hade en styrande inverkan på ombuden.

Intrycket av att partistyrelsen i centern hade en mer auktoritativ ställning än utskotten i mp förstärks vid en mer kvalitativ analys av kommunikationen mellan ledare och medlemmar. En sådan visar bland annat följande:

– Vanligen är det partistyrelsens yttranden och yrkanden som centerstämman tar ställning till. Initiativet ligger på så sätt i partistyrelsens hand. För att få fram alternativ krävs att ombuden formulerar sådana och pläderar för dem inför kongressen. I miljöpartiet tar kongressen ställning till själva motionen, inte till yrkanden framlagda av utskotten.

– I miljöpartiet behandlas också var motion för sig. Utskotten yttrar sig separat över varje enskild motion och kongressen röstar också om en motion i taget. Detta gör att ingen motion kan negligeras eller strykas från agendan. I centerpartiet slås vanligen flera motioner, på senaste kongressen upp till tolv stycken, samman, och partistyrelsen lämnar ett gemensamt yttrande för alla. Resultatet blir att vissa motioner får en ganska summarisk behandling och att partistyrelsen i sina yttranden ibland helt hoppar över innehållet i någon enskild motion. Att motionerna i centerpartiet inte behandlas enskilt kan naturligtvis bero på att det är mest praktiskt att avge gemensamma yttranden över motioner som rör en och samma fråga. Det går dock inte att komma ifrån att detta öppnar möjligheter för partistyrelsen att avfärda enskilda motioner och på det sättet styra agendan.

– I mp tycks motionär och ledning oftast vara mer i fas med varandra, när det gäller policyutformning. Fler motioner innehåller förslag som är nya för utskotten. I centerpartiet är det ett mycket tydligt mönster att partistyrelsen "ligger före" motionerna. Innehållet i motionerna föregriper sällan partiets redan antagna linjer och förda politik. Kongressmotionerna har snarast karaktären av efterhandssanktioner. Som en följd därav är partistyrelsens yttranden inte bara reaktioner på de förslag motionären framför, utan lika mycket information om alla de åtgärder som partistyrelsen redan vidtagit i den fråga motionen gäller.¹²⁴

En tänkbar förklaring till det faktum att motionerna på centerpartiets kongress, jämfört med miljöpartiets, i mycket högre utsträckning ligger så att säga i kölvattnet av sitt partis politik är att miljöpartiet ännu är i ett skede där handlingsprogram håller på att utarbetas. Många motioner innehåller förslag till program på politikområden där partiet ännu saknar riktlinjer. För den enskilde motionären kan det antas innebära ett större inflytande att från början få vara med och utforma politiken.

Slutsats

När det gäller centern så är partistyrelsens yrkanden starkt avgörande för de beslut som kongressen fattar. Visserligen kan den höga siffran på följsamhet till viss del förklaras av att partistyrelsen redan har anpassat sina förslag efter medlemsopinionen, men det är ändå rimligt att tolka den höga siffran som ett tecken på ganska stark dominans.

Eftersom det inte går att räkna ut följsamheten i miljöpartiet kan ingen jämförelse i strikt mening göras. Men det är just det som är poängen. Frånvaron av en enad ledning gör det svårare för ledningen att dominera beslutsfattandet på kongresserna. Dessutom behandlar mp-kongressen medlemmarnas motioner, inte ledningens yrkanden. Medlemmarna har därför större kontroll över dagordningen. Centerstyrelsen kan påverka kongressens dagordning genom att bunta ihop flera motioner och på så sätt negligera enskilda motioner.

Den mest signifikanta skillnaden mellan mp och centern tycks vara frånvaron av en enad ledning, av en enda partistyrelse som har monopol på uppdraget att leda partiet. Jon Pierre har i en studie av socialdemokratiska partikongresser visat att partistyrelsens dominans till stor del kan förklaras av den auktoritet den åtnjuter i partiet. Auktoriteten kan i sin tur förklaras av att partistyrelsen oftast har mer sakkunskap och är mer insatta i de olika frågorna, ledamöterna i styrelsen har debattvana, kan mötesteknik, är vana att agera inför massmedia. Dessutom ligger initiativet i partistyrelsens händer på kongresserna eftersom det är partistyrelsens förslag ombuden tar ställning till. För att driva igenom förslag mot partistyrelsens linje krävs, visar Pierre, en ansevärd mängd sakkunskap och debattvana. Styrelseledamöternas auktoritet grundar sig vidare på att de en gång valts av medlemmarna till uppdraget att företräda partiet och det faktum att de då valdes tack vare sina kunskaper, sitt goda omdöme och sin erfarenhet. Detta ger dem ett övertag gentemot medlemmarna.¹²⁵ Faktorer som dessa har sannolikt ett stort förklaringsvärde för uppkomsten av oligarkier. Det handlar helt enkelt om att kunskap är makt. Och därför garanterar inte ens en formellt demokratisk struktur att makten hamnar hos medlemmarna. Den kan lika gärna hamna hos den eller de som på ett eller annat sätt är mest kompetent.

Även i mp får troligtvis ledamöter i utskott och riksdagsgrupp kunskaper, rutin och erfarenheter som i många avseenden gör dem överlägsna flertalet medlemmar. Men förutsättningen att utgöra en ledning med samma auktoritet som centerns partistyrelse är mindre så länge strukturen, liksom nu, bäddar för motsättningar och maktkontroll. Om ett av ledningsorganen går utöver sina befogenheter, har de andra organen intresse av att återställa maktbalansen. Inom miljöpartiet pågår ständiga diskussioner om vem som har rätt att gö-

ra vad; är det politiska utskottet eller riksdagsgruppen som vem har rätt att göra officiella uttalanden om partiets politik? Är det förtroenderådet som ska besluta om större ekonomiska åtaganden, eller tillhör det förvaltningsutskottets befogenheter? Har förtroenderådet rätt att inrätta ett eget arbetsutskott, eller krävs ett kongressbeslut för det? Frågor som dessa är ständigt aktuella. Att politiska utskottet kan motionera om att organisationsutskottet bör avskaffas, utan att det uppfattas som särskilt anmärkningsvärt indikerar att ledarna inte har så stor auktoritet. Man kan lätt föreställa sig reaktionen om halva centerns partistyrelse krävde den andra hälftens avgång.

9. Sammanfattning

Är miljöpartiets partiorganisation mindre oligarkisk än centerns? Det är frågan som jag försökt besvara i denna översikt. Oligarki förutsätter en elit. Michels betraktar förekomsten av en sådan som självklar. Men Robert Dahl har påpekat att eliten inte alltid har de egenskaper som krävs för att den faktiskt ska kunna styra. I avsnitt 5 utgick jag från Dahls resonemang när jag undersökte förekomsten av en elitgrupp och dess förmåga att utöva inflytande. Slutsatsen blev att det i den centerpartistiska partiorganisationen, i jämförelse med miljöpartiets, var mycket enklare att urskilja en homogen, avgränsad ledning med stora befogenheter att leda partiet. I mp ansvarar de fyra utskotten för verksamheten på var sitt område. Inget utskott är överordnat de övriga. En samlad ledningsfunktion existerar inte i miljöpartiet. Själva organisationsstrukturen bäddar för motsättningar. Ledningen har genom att den organisatoriskt splittrats upp, inte lika stora förutsättningar att utgöra den homogena, avgränsade elit som Dahl beskriver.

I avsnitt 6–8 mättes graden av oligarki i partierna utifrån de kriterier som utgjorde min operationella definition av Michels oligarkibegrepp. Först undersöktes de möjligheter till deltagande och medlemsaktivitet som respektive partiorganisation erbjuder. När det gäller partikongressernas utformning tycks miljöpartiet erbjuda större möjligheter till deltagande än centerpartiet. Mycket av det viktigaste arbetet under kongresserna äger rum i kongressutskotten (för centerns del i stämmokommittéerna) och där råder en större öppenhet och tillgänglighet i miljöpartiet. Samtliga kongressombud deltar i arbetet i kongressutskotten och var och en får själv välja i vilket utskott han eller hon vill sitta med. I centerpartiet blir kongressombuden indelade genom majoritetsbeslut och många ombud deltar inte alls i arbetet i stämmokommittéerna. Flera av platserna i kommittéerna brukar upptas av partistyrelseledamöter, ledamöter av förtroenderådet och andra politiker som är etablerade på regional och lokal nivå.

Remissrundor där medlemmarna får lämna synpunkter i olika programfrågor förekommer i båda partierna. I centern kallas dessa remissrundor för samråd. Dessa sker under lite mer organiserade former än motsvarigheten i miljöpartiet. Tillsammans med programförslagen sänds underlag ut som medlemmarna kan ha som utgångspunkt. Remissvaren behandlas sedan i två omgångar. Först görs en sammanställning av dem för att få fram en sammanvägd bild av medlemmarnas synpunkter. I en andra behandlingsomgång arbetas synpunkterna in i programmen. I miljöpartiet skickas programmen ut till lokalavdelningarna och alla medlemmar som vill får sända sina synpunkter till politiska utskottet. Det finns dock inga underlag eller någon procedur för hur remissvaren behandlas. Å andra sidan sänds miljöpartiets programförslag alltid ut till samtliga lokalavdelningar. I centern omfattar vissa av samråden bara partiets regionala nivåer eller vissa speciellt berörda grupper.

Endast i miljöpartiet finns möjligheter att hålla allmänna medlemsmötningar. Men den möjligheten har aldrig utnyttjats hittills. Under hösten 1990 ska dock medlemmarna genom en omröstning få ta ställning till om mp ska säga ja eller nej till ett militärt försvaret.

Jag noterade i avsnitt 6 att det är svårt att med hjälp av ovanstående uppgifter säga något om medlemmarnas reella inflytande över sitt partis politik. Jag finner dock att möjligheterna till medlemsdeltagande är fler och mer lättillgängliga i miljöpartiet än i centern och att mp i det avseendet därför är mindre oligarkiskt.

Jämförelsen i avsnitt 7 visade att miljöpartiet starkare än centerpartiet betonar riksdagsledamöternas frihet att agera utan ansvarighet inför medlemmarna. Inget av partierna har visserligen drivit kravet på medlemmarnas överhöghet så långt att man skrivit in i stadgarna att riksdagsledamöterna är bundna av kongressbesluten. Men i centern är det ändå praxis att riksdagsgruppen följer kongressbesluten om inte särskilda skäl föreligger. I mp däremot, betonas explicit, att riksdagsgruppen enligt grundlagen inte är ansvarig inför partiets medlemmar och därför aldrig är bunden att följa beslut fattade på kongressen. Även om eliten inte är formellt bunden att följa kongressbesluten kan den naturligtvis inte bryta mot besluten hur ofta som helst utan att förbruka sitt förtroendekapital. Därför undersökte jag elitens grad av av handlingsfrihet på ytterligare ett sätt; genom att ta reda på i vilken utsträckning kongressbesluten är utformade som klara direktiv, där det är lätt att se om styrelsen senare avviker eller följer beslutet, och i vilken utsträckning de består av så kallade bortbeslut, en slags icke-beslut. Det visade sig att båda partiernas kongresser resulterade i ytterst få klara och entydiga direktiv som i någon verklig mening kan anses

bindande för riksdagsmännen. I centerpartiet fann jag att det berodde på att en stor majoritet av de beslut som fattades på kongressen utgjordes av bort-beslut. I miljöpartiet var anledningen att kongressen bara hann behandla en bråkdel av alla inkomna motioner.

Slutsatsen blir att ledarna i mp är mindre bundna av vad medlemmarna beslutat på kongressen än vad ledningen i centern är och att miljöpartiet därmed uppvisar en högre grad av oligarki.

I avsnitt 8 slutligen, behandlades frågan om elitens eventuella dominans när beslut fattas inom partiet. Jag försökte mäta dominansen genom att se hur ofta ledningens förslag till beslut följdes av ombuden. För centerns del föreföll partistyrelsens dominans vara stark. För miljöpartiets del konstaterade jag att förutsättningarna för att ombuden ska domineras är mycket mindre än i centern. Förklaringen jag gav till det var att en enad ledning saknas i miljöpartiet. För centerns kongress, till skillnad från miljöpartiets, gällde vidare att innehållet i motionerna mycket sällan föregrep partiets redan förda politik. I miljöpartiet ligger inte utskotten "före" motionärerna i lika stor utsträckning. Jag antog att detta kunde förklaras, åtminstone delvis, av att miljöpartiet ännu inte har fattat beslut om många grundläggande politikavsnitt.

Slutsatsen är att miljöpartiet i fråga om möjligheter till deltagande är mindre oligarkiskt; när det gäller riksdagsgruppens handlingsfrihet mer oligarkiskt; och vad gäller medlemmarnas inflytande över beslutsfattandet mindre oligarkiskt.

Åsa Lundgren

Noter

- ¹ Miljöpartiets Lilla Gröna, 1987, s 152.
- ² Nu kommer miljöpartiet, 1982, s 63.
- ³ Oligarkibegreppet diskuteras mer utförligt längre fram i uppsatsen.
- ⁴ Både centerpartiet och centern är officiella beteckningar på partiet. Jag använder de båda namnen växelvis.
- ⁵ Dag Anckar, 1976, s 86 f.
- ⁶ Per Albinsson, 1986, s 11 ff och 177; Panebianco, 1988, s xi, Göran Djupsund s 145 i Statsvetenskaplig Tidskrift, 1979.
- ⁷ Per Albinsson, 1986, s 177.
- ⁸ Ibid, 1986, s 11.
- ⁹ Om denna, för politiska partier, utmärkande distinktion se Jon Pierre, 1986, s 57 f; Robert McKenzie, 1963, s 644 f; Maurice Duverger, 1964, s 187 f.
- ¹⁰ Exempel på undersökningar av förändringar i partiorganisationer är Albinssons avhandling om moderata samlingspartiet och Panebiancos "Political parties: organization and power".
- ¹¹ Per Albinsson, 1986, s 21 ff, 163 ff.

¹² Ibid, s 170 ff.

¹³ Ibid, s 175.

¹⁴ Per Albinsson, s 175; Lars Bengtsson med flera; 1972, (beskriver de svenska partiernas organisatoriska uppbyggnad).

¹⁵ I centerpartiet använder man benämningen riksstämman istället för partikongress. Jag använder för det mesta benämningen kongress både när det gäller centerpartiet och miljöpartiet.

¹⁶ Centerpartiets stadgar, paragraf 31, mom 2.

¹⁷ I Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraferna 8–11 beskrivs utskottens arbetsuppgifter och ansvarsområden.

¹⁸ Evert Vedung, 1988, s 13.

¹⁹ Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 7; Centerns stadgar, paragraf 30.

²⁰ Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 17. Ledamöter i utskott eller riksdag får dock närvara vid förtroenderådets möten, men de har ingen rösträtt.

²¹ Centerns verksamhetsberättelse 1988.

²² Nu kommer miljöpartiet, 1982, s 63.

²³ Kongresshandlingarna, 1989, häfte 1, Organisationsutskottets proposition; Kjell Dahlström, intervju, 89-05-11.

²⁴ Miljöpartiets Lilla gröna, 1987, s 152.

²⁵ Märit Lindstein, intervju, 1989-04-21.

²⁶ Evert Vedung, 1988, s 13.

²⁷ Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

²⁸ Centerns verksamhetsberättelse 1988.

²⁹ Miljöpartisterna föredrar termen sammankallande framför ordförande. Sammankallande i utskotten ansvarar för kallelser o d men behöver nödvändigtvis inte sitta ordförande under möten. Sammankallandeuppdraget är roterande. Det avgörs internt inom varje utskott för hur lång tid sammankallande utses. Se Evert Vedung, 1988, s 13.

³⁰ Lena Lindström, intervju 1989-05-09

³¹ Märit Lindstein, intervju, 1989-04-21.

³² Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

³³ Per Gahrton, intervju, 1989-05-24.

³⁴ Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

³⁵ Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 12.

³⁶ Alternativet, nummer 4, 5 och 6, 1989.

³⁷ Lena Lindström, intervju, 1989-05-09.

³⁸ Alternativet, nummer 34, 1989.

³⁹ Alternativet, nummer 6, 1982.

⁴⁰ Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, proposition från förvaltningsutskottet.

⁴¹ Beslutsprotokoll från kongressen 1989, paragraf 87.

⁴² Egna anteckningar.

⁴³ Lena Lindström, intervju, 1989-05-09; Elisabeth Mattson, B-uppsats, statskunskap.

⁴⁴ Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 17.

⁴⁵ Alternativet, nummer 6, 1989.

⁴⁶ Elisabeth Mattsson, B-uppsats, Statskunskap.

⁴⁷ Miljöpartiets Lilla Gröna, 1987, s 116; Kongresshandlingarna, 1989, häfte 2 motion nr 31, 33.

⁴⁸ Se till exempel kongresshandlingarna, 1989, häfte 2, proposition från förvaltningsutskottet.

- ⁴⁹ Kongresshandlingarna 1989, häfte 2, proposition från förvaltningsutskottet; Protokoll från FR-möte augusti 1989, paragraf 22.
- ⁵⁰ Alternativet, nummer 6, 1989.
- ⁵¹ Kongresshandlingarna, 1989, häfte 2, förvaltningsutskottet yttrande över motion nr 3.
- ⁵² Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 17.
- ⁵³ Alternativet, nummer 4, 1989.
- ⁵⁴ Alternativet, nummer 50, 1985.
- ⁵⁵ Jan-Erik Bervå m.fl, 1983, s 14f.
- ⁵⁶ Märilt Lindstein, intervju, 1989-04-21.
- ⁵⁷ Kjell Dahlström, intervju, 1989-05-11.
- ⁵⁸ Per Gahrton, intervju, 1989-05-24.
- ⁵⁹ Robert McKenzie, 1963, s 254.
- ⁶⁰ Miljöpartiets Lilla Gröna, 1987, s 113.
- ⁶¹ Det är i och för sig inget som bara gäller miljöpartiet. Den omfattande överlappning som ofta föreligger mellan partiledningen och riksdagsgruppen är till exempel inget som står inskrivet i andra partiers stadgar.
- ⁶² Alternativet, nummer 5, 1989.
- ⁶³ Robert Michels, 1983, s 37 f.
- ⁶⁴ Ibid, s 301.
- ⁶⁵ Ibid, s 40 f.
- ⁶⁶ Ibid, s 42 ff.
- ⁶⁷ Ibid, s 47.
- ⁶⁸ Ibid, s 53 ff.
- ⁶⁹ Ibid, s 80 ff.
- ⁷⁰ Ibid, s 63 ff.
- ⁷¹ Ibid, s 63 ff.
- ⁷² Dahls artikel behandlar studier av elitstyre i allmänhet, och inte just Michels teori eller undersökningar om oligarki.
- ⁷³ Innehållet i artikeln redovisas mer utförligt i avsnitt fem.
- ⁷⁴ Robert Dahl i *The American Political Science Review*, 1958, s 465 f.
- ⁷⁵ Ibid, s 465.
- ⁷⁶ Ibid, s 465.
- ⁷⁷ Centerns stadgar, 1989, paragraf 13, mom 2.
- ⁷⁸ Det är naturligtvis fullt tänkbart att det finns andra, dolda maktcentra i ett parti. Men jag avgränsar mig här till att undersöka partiledningens eventuella dominans.
- ⁷⁹ Angående kontakterna mellan riksdagsgrupp och partistyre se bland andra Agne Gustavsson, 1980, s 133 f; Duverger, 1964, s 190 ff.
- ⁸⁰ Agne Gustavsson, 1980, s 135.
- ⁸¹ Kongresshandlingar 1989, häfte 1, förvaltningsutskottets proposition.
- ⁸² Kjell Dahlström, intervju 89-05-11.
- ⁸³ Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, organisationsutskottets proposition.
- ⁸⁴ Alternativet, nummer 4 och 5, 1989.
- ⁸⁵ Kongresshandlingar, 1989, häfte 3, motion 48.
- ⁸⁶ Kjell Dahlström, intervju 89-05-11.
- ⁸⁷ Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, proposition från organisationsutskottet.
- ⁸⁸ Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, motion 13.
- ⁸⁹ Michels, 1983, s 57.
- ⁹⁰ Agne Gustavsson, 1980, s 118.
- ⁹¹ Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 6; Centerns stadgar, 1989, paragraf 29.
- ⁹² Agne Gustavsson, 1980, s 150.
- ⁹³ Bertil Alm, intervju, 1989-10-01.
- ⁹⁴ I centerpartiet används benämningen "stämkommitté" istället för kongressutskott.
- ⁹⁵ Lena Lindström, telefonintervju, 90-02-27.
- ⁹⁶ Per Gahrton, intervju, 1989-05-24.
- ⁹⁷ Miljöpartiets stadgar, 1988, paragraf 16.
- ⁹⁸ Lars Bengtsson m.fl, 1972, s 198.
- ⁹⁹ Jimmy Dominus, telefonintervju, 1990-01-14.
- ¹⁰⁰ Lena Lindström, telefonintervju, 1990-02-27.
- ¹⁰¹ Kongresshandlingar, 1989, häfte 1, motion 21.
- ¹⁰² Per Albinsson, 1986, s 171.
- ¹⁰³ Jon Pierre, 1986, s 45.
- ¹⁰⁴ Agne Gustavsson, 1980, s 160 f.
- ¹⁰⁵ Om hur öppet hållna beslut minskar partiorganisationens möjligheter att använda sitt mandat över parlamentsgruppen, skriver Jon Pierre, 1986, s 41.
- ¹⁰⁶ För diskussioner om internt kontra väljarorienterat agerande se McKenzie, 1963, s 644 f; Jon Pierre, 1986, s 59 f.
- ¹⁰⁷ Agne Gustavsson, 1980, s 133 ff.
- ¹⁰⁸ Bertil Alm, intervju, 1989-10-01.
- ¹⁰⁹ De gröna riksdagsmännen är dock bundna av parti-programmen som de gick till val på, åtminstone på de punkter som avser kärnfrågor i partiets politik, såvida de inte i förväg redovisat en avvikande ståndpunkt inför väljarna och trots det blivit valda.
- ¹¹⁰ Lena Lindström, intervju, 1989-05-09; Alternativet nummer 5, 1989; Nu kommer Miljöpartiet, 1982, s 71.
- ¹¹¹ Kongresshandlingarna, 1989, häfte 5, motion 84.
- ¹¹² Om olika typer av kongressbeslut skriver bland andra Per Albinsson, 1986, s 173; Jon Pierre, 1986, s 45.
- ¹¹³ Se till exempel motionerna 34, 47, 48, 56, 86, Centerpartiets stämmohandlingar, 1989.
- ¹¹⁴ Exempel: motionerna 8, 9, 37, Centerns stämmohandlingar, 1989.
- ¹¹⁵ Egentligen behandlades 281 motioner på centerns kongress. Tyvärr har jag inte i tid lyckats få tag på samtliga beslutsprotokoll. Jag har dock ingen anledning att misstänka att de motioner som fattas skiljer sig på något avgörande sätt från de övriga.
- ¹¹⁶ Beslutsprotokoll från miljöpartiets kongress, 1989, paragraf 113.
- ¹¹⁷ Beslutsprotokoll, Kongressen 1989, motionerna 47, 87 och 88.
- ¹¹⁸ Robert Michels, 1983 s 122.
- ¹¹⁹ Robert Dahl, 1952, s 466.
- ¹²⁰ Kongressbesluten är alltid bindande för den interna ledningen. Som framgick av avsnitt sju är det dock inte självklart att riksdagsledamöterna måste följa kongressbesluten.
- ¹²¹ Se även Albinsson, 1986, s 113.
- ¹²² Centerns kongresshandlingar, 1989.
- ¹²³ Mp:ets kongresshandlingar, 1989.

¹²⁴ Ett konkret exempel visar hur centerns partistyrelses yttranden ofta är utformade; Två av motionerna innehåller en rad olika förslag om på vilka sätt centern bör verka för ett utökat samarbete mellan Sverige och Östeuropa/Baltikum, i synnerhet mellan svensk centerrörelse och agrara partier i öst. Allt från konkreta insatser för jordbrukare i Estland till att centern ska verka för fasta färjeförbindelser mellan Norden och Baltikum föreslås. Partistyrelsen besvarar motionen genom att berätta att centern redan har "tillsatt en internationell kommitté för att dra upp riktlinjer för centerrörelsens internationella kontakter" och att ett "Europa-seminarium kommer att anordnas i augusti". Vidare håller centerns fredsråd på att planera en Östersjökonferens och både partiet och centerns fredsråd har redan "haft överläggningar med folkfronterna i Estland och Lettland, samt miljörörelsen i de tre baltiska republikerna". Dessutom kan partistyrelsen informera om att en officiell delegation från partiet besökte Estland några månader tidigare och att man redan inbjudit representanter för Estlands nybildade parti Lantbrukarnas Förbund. Hjälpen med jordbruksmaskiner är ett bra förslag, påpekar partistyrelsen och berättar att sådant utbyte redan finns. Detta är alltså ett exempel på motioner som fungerar som efterhandssanktioner.

¹²⁵ Jon Pierre, 1986, s 92.

Material

Intervjuer

Bertil Alm, 891001
Kjell Dahlström, 890511
Jimmy Dominius, 900114
Per Gahrton, 890524
Märit Lindstein, 890421
Lena Lindström, 890509

Stadgar, protokoll, tidningar

Alternativet, tidning utgiven av miljöpartiet, nr 50 1985, och nr 4, 5, 6 1989
Centerns Stadgar 1989
Centern, stämmohandlingar, juni 1989
Centerns verksamhetsberättelse, 1988
Miljöpartiet, kongresshandlingar, maj 1989
Miljöpartiets stadgar, 1988

Albinsson, Per, 1986, *Skiftningar i blått: Förändringar inom moderata samlingspartiets riksorganisation, 1960–1985*. (Lund, Kommunfakta förlag, 1986)

Anckar, Dag: *Partier, partipolitiska system och politiska system – till frågan om partiforskningens relevans och objekt*. Meddelanden från statsvetenskapliga institutionen vid Åbo Akademi, Åbo 1976.

Bengtsson, Lars, med flera: *Svenska partiapparater – de politiska partiernas organisatoriska uppbyggnad*, (Stockholm, Aldus/Bonniers, 1972)

Bervå, Jan-Erik, med flera: *Miljöpartiet – en studie av organisation och ledarskap*, projektarbete i administration, Handelshögskolan, Stockholm, 1983.

Dahl, Robert: "A critique of the ruling elite model" i *The American Political Science Review*, 52:1958.

Djupsund, Göran: "Föränderlighet i partiorganisationen – en orsakssökande diskussion och empirisk illustration" i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1979.

Duverger, Maurice: *Political Parties*, 1964.

Gustafsson, Agne: "Partikongresser och medlemsinflytande" i Back, Pär-Erik, och Gustafsson, Agne: *Modern Demokrati – Problem och debattfrågor* (Lund, LiberLäromedel, 1980).

Pierre, Jon: *Partikongresser och regeringspolitik* (Lund, Kommunfakta förlag, 1986).

MacKenzie, Robert: *British Political Parties*, (London, Mercury Books, 1963).

Mattson, Elisabet: *Rotationsprincipen*, B-uppsats, Uppsala, Statsvetenskapliga institutionen, 1988.

Michels, Robert: *Organisationer och demokrati*, (Uppsala, Ratio, 1983)

Miljöpartiet de Gröna: *Miljöpartiets Lilla Gröna*, (Morjärv, Börja Nu Förlaget, 1987).

Nu kommer Miljöpartiet, (Stockholm, Timo Förlag, 1982).

Panbianco, Angelo: *Political Parties: Organization & Power*, (Cambridge, Cambridge University Press, 1988).

Söderfeldt, Björn: "Oligarkins järnlag: partistruktur och partidemokrati" i *Statsvetenskaplig Tidskrift*, 1969.

Vedung, Evert: "Green light for the Swedish Greens", Uppsala Universitet, Uppsala, 1988.

Arbetsrätten och arbetsmarknadsorganisationerna

Forskare och samhällskritiker från olika länder ger de nordiska länderna beröm för deras förmåga att föra en framgångsrik arbetsmarknadspolitik. Det finns givetvis olika åsikter om enskilda delar av arbetsmarknadspolitiken men det råder inget tvivel om att arbetsmarknaden fungerar bättre i Norden än vad den gör i många andra länder i världen. Arbetslösheten har varit jämförelsevis lägre i de nordiska länderna, strejkerna mindre allvarliga, arbetsmiljön bättre och arbetsmarknadsparterna mer benägna till samarbete. Det vore därför mycket egendomligt om inte detta förhållande skulle locka både nordiskt och utländskt forskarintresse. Utgångspunkten för denna översikt om forskning om arbetsrätten och arbetsmarknadsorganisationerna är fyra böcker som rapporterar resultaten från två stora forskningsprojekt det ena svenskt, det andra nordiskt.¹

Det svenska projektet innebar att historiker i Göteborg, med Bernt Schiller i spetsen, ägnade större delen