

# Tre synpunkter på maktutredningen

AV DAG ANCKAR

## 1. Inledning

Den svenska maktutredningen överlämnade i juni senaste år sitt huvudbetänkande. Det är publicerat i serien Statens offentliga utredningar (SOU 1990:44), men innehåller inga egentliga åtgärdsrekommendationer. Det kallas i följeskrivelsen till statsministern "huvudbetänkande", men på det tryckta dokumentets pärm möter läsaren benämningen "huvudrapport". Dokumentet är ett uttryck för att svenska samhällsvetare och statsvetare är betrodda av den politiska makten i sitt land; det avspeglar också, ställvis, svårigheten i den balansgång betroddheten medför, vacklandet mellan statsvetarprofessionens krav och principer och politikprofessionens uttalade eller outtalade önsningar och förväntningar (Hermansson & Rothstein 1989).

Dokumentet omtalas här i fortsättningen med beteckningen MUR. Det är i själva verket en omfångsrik bok. Dess sidantal är 454, bilagor inräknade, och boken bygger på ett aktningvärt antal böcker, delrapporter, undersökningar och förundersökningar. Dessa är förtecknade i MUR; det framgår bl a att utredningens bokserie inkluderar 23 nummer. Detta innebär att en utomstående betraktare som är anmodad leverera en kommentar till utredningens arbete har en väldig rikedom av material att ösa ur. I själva verket är rikedomens alltför stor. Den kan, med den tid som står till förfogande för och kan anslås för en kommentar, inte bemästras. En kommentar måste därför bygga på punktvisa nedslag i den uppsjö av möjligheter som står till buds, och jag skall i det följande göra tre sådana nedslag. De är inte alla av samma slag. Det första tar formen av en allmän fundering i anslutning till några av utredningens huvudresultat om svensk demokrati; de två senare uppehåller sig vid vad jag vill beteckna som anmärkningsvärda luckor i utredningens sätt att uppleta och avhandla problem. Tonen i dessa nedslag vill vara kritisk.

Det tonläge som eftersträvas gör det desto angelägnare att inledningsvis säga det som måste sägas: av det maktutredningen utträttat måste man vara mäktat imponerad. En särskild eloge förtjänar utredningens ordförande, statsvetardocenten Olof Petersson. Ansvar för projektets ledning och genomförande har inte hindrat ett eget skriv- och forskningsarbete: Petersson har ensam och med medarbetare skrivit sex av de böcker som ingår i utredningens bokserie. Dessa sex böcker har utkommit under åren 1987–1990, dvs under en tidsrymd av fyra år. Denna alldeles häpnadsväckande prestation måste vara ganska unik, särskilt som böckerna ingalunda är hast-eller hafsverk. De är tvärtom mejslade produkter, med egna och kanske litet ovassa profiler. Peterssons stil är på samma gång pregnant och elegant, flytande och koncentrerad. Den är anpassad till den bildade allmänhetens nivå, och därför innehållsligt litet tunn i de olika genomgångar av teoretiska betraktelsesätt och konceptioner som föranstaltas. Allmänt skall om utredningen sägas att den å ena sidan bearbetat och analyserat stora mängder av befintlig kunskap och information om det svenska samhället och svenska samhällsförändringar, och att den å andra sidan med egna forskningsinsatser framtagit och ordnat ett avsevärt mått av ny kunskap och information. Resultatet har blivit en bred och i forskning förankrad skildring av svenskt samhällsliv, i vilken opinionsbildningen, genussystemet, kapitalägandet, de organiserade intressena, den representativa demokratin, den offentliga sektorn, marknadsmakten, makteliten och internationaliseringen avtecknar sig som särskilda undersökningsblock. Det ligger i sakens natur att de enskilda arbeten som färdigställts inom utredningen skall granskas med sträng och kritisk blick, och det är likaså naturligt att projekttotaliteten skall få omilda översyner. Sådana i själva verket oundgängligt viktiga inslag i den reception utredningen fått och får

skall emellertid inte skymma det faktum att utredningen fullgjort ett mäktigt kraftprov, som de medverkande har heder av.

## 2. RF 1974: redan förlegad?

”Det var den bristande överensställningen mellan regeringsformens stadganden och det faktiska statskicket, som aktualiserade författningsreformen”, skriver Erik Holmberg och Nils Stjernquist i en kommentar till tillkomsten av den svenska regeringsformen av år 1974 (1988, 28). Den gamla regeringsformen var från år 1809 och var i centrala avseenden obsolet: den återspeglade ett sedan länge svunnet statskick, den kunde inte fylla sin informativa uppgift, dess ålderdomlighet åstadkom oklarheter i rättsläget. Den kunde i stora delar inte tillämpas – ”det blev på modet att med gillande underton understryka skillnaden mellan regeringsformens bokstavliga föreskrifter och det faktiska läget”, skriver de nämnda författarna i en annan kommentar (1980, 3). Sverige var i behov av en ny författning och fick en sådan. Vid läsningen av MUR finner sig emellertid osökt tanken att den nya regeringsformen, knappt tjugo år efter sin tillkomst, redan är föråldrad. Den ter sig väl inte antikverad, som sin föregångare. Men, det intrycket smyger sig på en, den är otidsenlig. Intrycket härrör ur vad MUR har att säga om demokrati.

I en bilaga till MUR avtrycks utredningens direktiv. I den floskelbemängda text man där inhämtar kan man se att utredningen förutsätts ”breda och fördjupa kunskapen om den svenska demokratis villkor” samt belysa frågan ”om samhällsutvecklingen totalt sett närmat sig det svenska demokratiska idealet”. Formuleringarna väcker onekligen förvåning. Finns, frågar den konstnerade läsaren, en särskild svensk demokrati, ett särskilt svenskt demokratiskt ideal? Kan ett så allmänt och i både tid och rum löst förankrat begrepp som ”demokrati” faktiskt ges en snäv etnocentrisk bestämning? Här kommer MUR till läsarens undsättning. En explikering av utredningens direktiv ges, baserad på ett särskilt längre inlägg i frågan, levererat av Johan P Olsen i dennes egenskap av medlem av utredningens ledningsgrupp (Olsen 1990). Olsen karakteriserar och belyser i detta inlägg en samhällscentrerad och en individcentrerad demokratitradition och demokratisyn, och konstaterar att det demokratiska ideal som utmålas i utredningens direktiv i viktiga avseenden innebär en anslutning till den samhällscentrerade synen. Det är fråga om en

syn som tillskriver folket en kollektiv identitet och som betonar den enskildes roll som medlem i ett samhällskollektiv: beroendet och samhörigheten mellan samhällsmedlemmarna understryks, den enskilde förutsätts ta ansvar genom att delta i en gemenskap. Allmänintresset skall överflygla särintressen, solidaritet är viktig, det gemensamma bästa sätts i centrum, befolkningen som kollektiv skall ha största möjliga inflytande över samhällsutvecklingen. Inflytandet utövas via deltagande i kollektiva beslutsprocesser: demokrati är flertalsstyre inom ramen för sådana processer, och förutsätter ett centrum för makt. Den maktutövning som här bedrivs skall gärna vara omfattande: det offentliga är instrumentet för främjandet av kollektiva behov och en kollektiv hänsyn (Olsen 1990, 24–28; MUR 14–15). Det är en demokratisyn av denna art som enligt utredningens direktiv är typisk för Sverige. Uttryckligen är fråga om ”är” – synen har inte bara präglats utan präglar Sverige. ”Så såg och ser alltjämt det demokratiska idealet ut i Sverige”, fastslår direktiven. Frågan hur samhällsutvecklingen relaterar till detta ideal får därmed en klang av otålighet och oro: äro vi ej ännu framme, finnes moln vid horisonten?

Ett centralt resultat i MUR är att en oro är befogad. Frågan om samhällsutvecklingen närmat sig det svenska demokratiska idealet besvarar MUR sålunda nekande: ”De nu pågående förändringsprocesserna innebär att samhället inte närmar sig utan tvärtom avlägsnar sig från den svenska modellens kollektivistiska demokratiideal”. Den kollektivistiska demokratimodellen ger ingen god beskrivning av samhällets faktiska styrelsesätt i dag – den passar i detta avseende ”bättre på Sverige för ett par decennier sedan än på dagens samhälle” (MUR, 403). Utvecklingen har, slår MUR fast, gått i riktning mot ett mer individorienterat ideal, som bygger på en föreställning om en suverän individ snarare än en föreställning om ett suveränt folk. I en sådan konception framhävs den enskilde individens särart och den privata sfärens utrymme. Människorna skall ha frihet att ordna sina egna förhållanden utan inblandning, och individer och minoriteter skall beredas skydd mot kollektiva beslut: i stället för kollektiv enhet kommer personlig frihet. Utvecklingen är synlig i ett antal omständigheter. Det politiska beteendet antar drag som är ägnade att ifrågasätta gamla bindningar och politiska mönster: klassröstningen är på retur, sambandet mellan partisystem och sociala skiljelinjer uppluck-

ras, engagemanget i de politiska partierna stagnerar, den politiska orienteringen är mot nya frågor och nya sociala rörelser. Den politiska kulturen blir annorlunda: expertstyrets auktoritet är på tillbakagång, samförståndskulturen eroderar, liksom tron på problemlösning genom offentlig expansion och storskalig politik. Medborgarna blir annorlunda: den stigande utbildningsnivån har höjt deras förmåga att utöva inflytande och hävda sina rättigheter, deras krav blir mer differentierade, deras uppfattningar om den egna politiska kompetensen blir andra, de blir mer självständiga och oberoende. Ytterligare omständigheter tillkommer. Den svenska modellens epok är slut, och en viktig uppgift som förestår är att finna en balans mellan det som varit och det som är, en metod att kombinera fria personliga val med solidarisk gemenskap (MUR, 407–409).

Sådana metoder brukar man staka ut i författningsdokument, som ju skall tillhandahålla de övergripande regelsystem som sätter den politiska processens ramar. Här aktualiseras då problemet med regeringsformens tidsenlighet. Den tillkom efter ett mycket omfattande utredningsarbete, igångsatt redan på 1950-talet, och efter långvariga politiska förhandlingar och förvecklingar (tex Westerståhl 1976). Den är därför rimligtvis initierad i, framväxt ur och ett uttryck för ett värderingsklimat i vilket den sk svenska demokratimodellen ännu satt i högsätet. De samhällsförändringar som maktutredningen iakttagit och beskrivit är, på ett ungefär, att tidfästa till 1970-talets inmarsch. Den svenska modellens vändpunkt kan naturligtvis inte tidsbestämmas på något alldeles exakt vis. ”Det synes ändå som om det tidiga 1970-talet i flera avseenden varit avgörande”, heter det i varje fall i MUR, där det yttermera påpekas att de år som sedan dess förflutit har bekräftat att vändpunkten inte föranleddes av tillfälliga krisfenomen utan av en generell och djupgående samhällsförändring (MUR, 393). Slutsatsen blir då att regeringsformen slutligt tillkom i en tid då flera av dess ideologiska hörnstenar började vittra sönder, i en tid då det värdeklimat som dominerat och färgat det utrednings- och förhandlingsarbete som framtog dess bärande principer började dra sina sista suckar. Över författningar finns och skall finnas en air av tidlöshet; samtidigt är de ofrånkomligt färgade av och barn av sin tid. Och dagens tid är, säger alltså MUR, en annan än gårdagens.

Här ges varken tid eller rum för en systematisk katalogisering av de författningsreformer som

MUR borde ha i sitt kölvatten. Till en del har väl hithörande frågor ventilerats i nyare svensk politisk debatt, och en del sådana reformer som MUR aktualiserar har i själva verket förtecknats i ett förslag, kallat ”En ny grundlag” (ENG), utgivet år 1988 av AB Timbro och sammanställt av ett antal privatpersoner som verkat i samarbete med Timbro Ide. I det dokumentet heter det, med en formulering som precis träffar det jag här vill säga, att ”vår gällande grundlag står främmande för problemen i tiden” (ENG, 8). De konkreta reformförslag som ENG för fram innehåller en del underligheter, som tanken att den svenska statsministern borde utses av folket i val – en sådan suktan efter en folkvald exekutiv kan, det är i varje fall en finländsk betraktare benägen att tro, visa sig vara kontraproduktiv. I andra avseenden är emellertid tankegångarna i ENG i samklang med de resultat och tolkningar som MUR för fram. Utvecklingen mot en mer individcentrerad demokratiordning förutsätter sålunda att majoritetens rätt att bestämma kringgårdas av ett ordentligt minoritetsskydd, manifesterat i ett system med kvalificerade majoriteter, som i och för sig kunde föras längre än ENG gör och som, varför inte, kunde kompletteras med den ordning som råder i Finland, där en till en tredjedel av riksdagsmännen uppgående minoritet har rätt att lämna lagförslag vilande. Nödvändigheten att minska den offentliga sektorns och politikens rätt att blanda sig i och bestämma om folks liv och leverne riktar uppmärksamheten mot liknande ordningar, och dessutom mot ett skydd för de medborgerliga fri- och rättigheterna som går längre än de kompletteringar som på denna punkt gjorts till RF 1974, ett skydd som bl a inkluderar ett ordentligt värn för äganderätten. Utvecklingen mot alltmer självständiga och oberoende medborgare förutsätter, om politisk vanmakt och alienation skall undvikas, att mekanismer, tex folkomröstningar och folkinitiativ, inrättas som kan kanalisera en självständighet och ett oberoende. Orienteringen mot nya frågor och nya grupper synes peka på nödvändigheten att underlätta partibildning och att lägga systemet med en röstspärr till handlingarna. Etc, etc.

I en år 1976 offentliggjord kommentar till den forskning som föranstalts kring och kan förväntas uppstå kring den nya svenska grundlagen, har Nils Stjernquist noterat att en delavsikt med den nya författningen är ”att revidera det politiska systemet, att åstadkomma reformer”. Den motsatta utvecklingen, där skeenden inom det

politiska systemet reviderar den nya författningen, är dock inte främmande för Stjernquist. "Givetvis kommer även under 1974 års RF utvecklingen att ha sin gång", skriver han. "Praxis kan komma att utveckla sig i annan riktning än den avsedda", förutskickar han. "Men jag tror", konkluderar han, "att man, på samma sätt som man i allmänhet gör i svensk lagstiftning, kommer att vara angelägen att efter hand revidera regeringsformen och undvika den konstitutionella vanvård, som tidigare rått i vårt land" (Stjernquist 1976, 68). Framtiden får väl utvisa om Stjernquist här gissar rätt. Att ett tryck mot en revidering vuxit fram får nog, i ljuset av de resultat MUR framtagit, anses vara ganska klart. MUR undviker frågan, och förtjänar härför kritik. I betänkandet konstateras att författningar får konsekvenser för politikens resultat och följaktligen för samhällets maktfördelning och att just detta för till att författningsfrågorna blir ett viktigt fält för politisk maktkamp (MUR, 198). Utredningens avhållsamhet på denna och andra punkter från avgivandet av konkreta åtgärdsrekommendationer får, och med detta kan man sympatisera, kanske tolkas som en tvekan att kasta sig in i en sådan maktkamp. Man kan dock ställa frågan om en sådan sympatisk tvekan är berättigad. Har man fog i egen forskning för en definitiv konklusion, borde den kanske läggas fram, även med risk för att den betraktas som någon form av partsinlaga. En viktig uppgift för statskunskapen är, lär oss Leif Lewin i sin installationsföreläsning, "att höja respekten för det empiriska kunskapssökandet genom att allt emellanåt rapportera till vilka slutsatser om den goda styrelsens organisation, som den statsvetenskapliga forskningen kommit" (Lewin 1972, 28). I en sådan rapportering kunde MUR med fördel ha gått några steg längre.

### 3. Drabbad av Sverige?

En genomgång och utvärdering av svensk statskunskap för en tid sedan gjorde gällande att disciplinen i sin svenska tappning var särskilt aktiv och framgångsrik på organisations- och partistudiets område – omdömet utgick från en jämförelse med situationen i andra nordiska länder (Eliasson & Pedersen 1984, 79–82). Jag har i ett sammanhang vågat gissningen att den svenska positionen återspeglar en tendens hos svensk statskunskap att vara samhällsintegrerad och införstådd med det politiska systemets organisering och normer i en utsträckning som inte finns i and-

ra nordiska länder – intresset för partier skulle enligt denna tanke ha att göra med en respekt för partisystemet och en tro på partiväsendets roll och funktion i svensk demokrati (Anckar 1988, 62). Vare härmed hur som helst, i en svensk utredning om samhällets och demokratins maktförhållanden har man rätt att förvänta sig ett särskilt uppmärksammande av partiaspekten och frågan om partiers makt. Det är nog litet svårt att se att MUR lever upp till sådana förväntningar.

I MUR finns, tacknämligt nog, ett sakregister. Söker man i det under uppslagsorden politiska partier och partisystem hänvisas man i första hand till betänkandets sjätte och nionde kapitel, vilka avhandlar frågor i anslutning till "medborgarna och politiken" och "makteliten". Hithörande frågor får även en grundlig behandling i "Medborgarnas makt", en av de tyngsta böckerna i maktutredningens bokserie. Det finns då, kunde man tycka, föga anledning att klaga över att partifrågor inte uppmärksammas i maktutredningen. Den tar tvärtom upp väsentliga frågor i sammanhanget – den pekar, som här redan framhållits, på partisystemets lösare samband med sociala skiljelinjer och den sociala konfliktstrukturen, den uppmärksammar väljarnas minskade förtroende för partier och politiken och människornas stagnerande engagemang i partierna. Det finns emellertid aspekter av partiernas plats i politiken som kunde och borde ha fått mer framträdande platser på utredningens problemkarta, aspekter som generellt ligger litet i lä inom partiforskningen. Partistudiet har, som bl a två nordiska iakttagare noterat, en märkbar slagsida. Frågor gällande partier i val och väljarbeteende är mycket uppmärksammade – "intresserar vi oss däremot för vad partier gör, hur deras handlande påverkar samhälleliga beslutsprocesser och deras resultat, har vi genast ett åtskilligt knapphändigare kunskapsunderlag att falla tillbaka på" (Karvonen & Lindström 1983, 18–19). MUR har inte gjort särskilt mycket för att bredda detta kunskapsunderlag, och försummelsen är i ett särskilt avseende anmärkningsvärd, för att inte säga häpnadsväckande.

Innan försummelsen här utpekats, måste det noteras att utredningens direktiv är mycket tystlåtna i frågor som gäller partier och partimakt. Utredningen ges i direktiven uppdraget studera fördelningen av maktresurser och inflytande inom fyra olika områden av svenskt samhällsliv, nämligen näringslivet, den offentliga sektorn, organisationerna och opinionsbildningen. Om par-

tierna säger direktiven, i en kort passus om vikten att studera organisationer, blott en sak: de är "demokratins bas" (MUR, 416). Här borde direktiven ha tagits mer på orden än avsikten med dem var: "demokratins bas" borde, i en utredning om makt och demokrati, ha blivit föremål för en ordentlig genomlysning. Att så inte skett väcker nog hos en utomstående betraktare ett intryck av att utredningen i en utsträckning som inte är riktigt tillbörlig har respekterat uppdragsgivarens intentioner, tonfall och tyngdpunktsplaceringar. Intrycket förstärks därav, detta är den häpnadsväckande försummelse jag talar om, att utredningens ringa intresse för partiets handlande medför ett negligierande av den socialdemokratiska hegemonin och den socialdemokratiska maktapparaten. I ett diskussionsinlägg, skrivet under maktutredningens gång, signalerade Erik Allardt oro på just denna punkt. "Mer än något annat samhälle i världen är Sverige ett socialdemokratins samhälle", menade Allardt, och han konstaterade att det är mycket vanligt att man ute i världen antar att det råder en socialdemokratisk hegemoni i Sverige. Frågan om så verkligen är fallet ville Allardt i varje fall i princip lämna öppen, men han var redo att påstå "att den svenska Maktutredningen inte kan lämna denna fråga obesvarad" (Allardt 1989, 104). Detta har utredningen dock kunnat.

Att Allardts ovan angivna karaktäristik av Sverige som socialdemokratins land är riktig kan väl knappast någon bestrida. Det socialdemokratiska partiet har, kortare perioder oräknade, dominerat svensk regeringspolitik och svenskt politiskt liv alltsedan det tidiga trettioalet. Formerna har varierat, samarbetsparterna likaså, men resultatet har nästan alltid varit det enahanda samma: socialdemokratisk hegemoni. För den som betraktar Sverige utifrån är framför allt denna företeelse den intressanta, och den väcker ett stort antal frågor. Dessa kan inte här förtecknas och systematiseras, men några exempel kan ges. För det första: hur är det möjligt att den socialdemokratiska rörelsen varit så framgångsrik just i Sverige, att dess grepp om makten varit så jämnt och stadigt? Vilka särskilda omständigheter har spelat in, gör de det längre? För det andra: hur har partiet hållit sina motspelare i schack? Partiet har vid olika tillfällen drivit in kilar mellan de borgerliga partierna genom att erbjuda nära samarbete med något av dem (Ruin 1968, 332–333); vilka andra medel, taktiker och strategier har kommit till användning, och hur har dessa varierats i olika

typer av situationer? För det tredje: hur ser den socialdemokratiska maktapparaten ut? Vilka är dess förgreningar in i byråkrati och organisationsvärld, i den privata och den offentliga sektorn? Hur driver inom maktapparaten förvaltningen och organisationerna sina intressen gentemot partiet och vice versa; hur säkrar och främjar apparaten genom olika metoder för styrning och kontroll sina intressen inom den offentliga politikens olika sektorer och fält? För det fjärde: hur ser den interna partidemokratin ut i socialdemokratisk tappning? Vem har haft partiets makt, hur har partiet styrts, hur har interna konflikter motats och överbyggts, hur har partiapparaten utbyggts, ansats och vårdats? Slutligen, för det femte: vilken är den socialdemokratiska maktens internationella dimension? Hur ser exporten och importen av idéer, resurser och strategier ut, vilken är bytesbalansen? Vi vet att svenska socialdemokratiska pengar vandrat över Bottniska viken i någon slags rättfram smuggeltrafik i syfte att inverka på den finska socialdemokratins frammarsch i val; av vilket isberg är detta toppen? – Allt detta och mycket därtill har MUR lämnat i fred, och kronan på verket saknas därmed: en volym som från olika vinklar kartlägger, analyserar och förklarar den socialdemokratiska makten. Luckan är stor och kännbar.

Jag har här pekat på maktutredningens uraktlåtenheter vis-a-vis socialdemokratins maktapparat och maktställning av den enkla anledningen att jag finner dem ytterligt konfunderande. Finge Finland en maktutredning i norsk och svensk efterföljd, vore det alldeles otänkbart att den kunde eller skulle bortse från de stora partiernas ageranden och intressen. (Däremot kan det nog tänkas att den skulle präglas av en viss förskrämdhet inför presidentmaktens manifestationer). Enastående är den svenska maktutredningens uraktlåtenhet dock inte. Svensk statskunskap har många beundrare, och jag skall be att få inräkna mig bland de mest oförbehållsamma. Åtminstone ett förbehåll skall jag dock göra, och det gäller många om än naturligtvis inte alla svenska statsvetares i forskningstystnad eller överslätanden manifesterade bindningar, outtalade och ibland uttalade, till den sk rörelsen och de mål den vill driva. En sådan företeelse skall man ju inte anpassa sig till, lämna i fred eller hysa särskilda känslor för. Man skall, därför att den är eller i varje fall har varit viktig och bestämmande, vända den ut och in och dissekera den grundligt och kritiskt. Delar av den svenska statskunskapen vill

inte göra detta, och är därmed på något sätt hemfallna till själv censur, till en flathet inför makten. Inom denna del hör maktutredningen hemma. Den är i detta avseende, för att använda ett uttryck som stämplat av en finlandssvensk iakttagare med lång erfarenhet av svenskt samhällsliv, "drabbad av Sverige" (Alopaeus 1983).

Om den svenska modellen och dess demokratisyn är i omvälvning, hur går det då med den socialdemokratiska makten? Den är väl delvis framsprungen ur, manifesterad i och präglad av modellen; om modellens giltighetsområde krymper, lossnar då det socialdemokratiska greppet om den politiska makten? Eventuellt håller just detta på att ske i Sverige. Det faktum att det socialdemokratiska maktinnehavet tillsvidare fortsatt, låt vara i mer haltande form och med avbrott, visar i varje fall på en betydande anpassning till de samhällsförändringar som träffat Sverige sedan 1970-talets inbrott. Denna anpassningsförmåga har väl konkretiserats i nya strategier, i nya metoder för att kvarhålla och etablera makt. Vilka förskjutningar som skett kan jag inte spekulera kring, men det är väl, tex, rimligt att tro att utvecklingen motiverat ett annorlunda, strängare och mer bevakande förhållningssätt från det offentliga gentemot det privata. Vare härmed emellertid hur som helst, så har maktutredningen försummat frågan vad de samhällsförändringar den iakttagit, registrerat och understrukit kommit och kommer att innebära för den politiska hegemonin och den politiska maktkampen. Det är inte heller sökt att efterlysa resultat som säger något om hur de ändrade politiska strategierna inverkat på samhällstillståndet i stort.

I sammanhanget är det lämpligt att, mer i förbigående, notera ännu en försummelse. Den har att göra med de arenor på vilka partier verkar. Utredningens direktiv är på ett direkt uppseendeväckande sätt förtegrna om de centrala politiska institutionerna och deras relationer till varandra och till omvärlden. Frågan om parlamentarismens gestaltning och om riksdagens allmänna betydelse får sålunda inte uppmärksamhet. Det får den nog, men ganska i förbifarten, i MUR. Att utredningen ganska långt repeterar direktivens förtegenhet kan både ursäktas och förklaras med att det finns en hel del annan statsvetenskaplig forskning i Sverige som sysslar med just dessa problem och frågeställningar. Försummelsen är därför inte stor. I vilken mån det som sägs i MUR

är i full samklang med denna övriga forskning kan man ibland undra. Utredningen hävdar bl a att riksdagens betydelse ligger i politikutformningens initialskede, medan riksdagen däremot är mindre aktiv i beslutsprocessens besluts- och genomförandestadier (MUR, 250). Nyare forskningsrön synes hävda om inte en ändring så i varje fall en glidning på denna punkt (Sannerstedt & Sjölin 1990).

#### 4. Fångar kontakter makt?

Om termen demokrati har sagts att den till följd av användning i olika betydelser och sammanhang förlitits till den grad att den inte längre lämpar sig i vetenskaplig analys. Samma har sagts även om maktbegreppet, vars betydelse på motsvarande sätt är omtvistat. En färsk lärobok i politisk teori särskiljer två huvudgrupper i mängden av föreslagna maktdefinitioner, nämligen interaktionsdefinitioner där makt blir en relation mellan en maktutövare och ett objekt för maktutövningen, och beslutsdefinitioner i vilka makt blir en förmåga att vara avgörande i omröstningar (Lane & Stenlund 1989, 48). Sätten att i forskning angripa maktföreteelsen blir naturligtvis olika vid olika val mellan dessa huvudgrupper och de många undergrupper i vilka de sönderfaller.

Maktdebattens brokighet har, säger maktutredningen, givit viktiga erfarenheter för de undersökningar som utredningen låtit föranstalta – den har aktualiserat ett sökande efter osynlig makt, den har pekat på möjligheten att uppfatta makt som en bytesrelation, den har fäst utredningens uppmärksamhet på betydelsen av opinionsbildning och symboler, den har inspirerat till antagandet att makt har ett nära samband med frihet och har därmed styrt utredningen mot en fokusering på medborgarskapets problematik (MUR, 17–21). Det är en betydande förtjänst hos maktutredningen att den inte tvekat att gå i närkamp med det undanflyende maktbegreppet och dess implikationer, och ansträngningarna får i olika avseenden sägas vara krönta med framgång. Sålunda har teoretiska instrument och dimensioner som är lämpade för studiet av institutioners makt och maktrelationer mellan institutioner mejslats fram av Olof Petersson i hans välformulerade volym om "Makt i det öppna samhället", och denna vinning är ingalunda den enda. Det blir dock min mening att vinningarna främst har varit på det teori- och modellutvecklande planet, medan frågetecken står att rita vid de empiriska analyser i vilka utredningen ingått.

Frågetecknen gäller härvid inte korrektheten i analyserna som sådana, utan den ansats som valts. I den saknar man ett inslag.

Inslaget har att göra med ett grävande i konkreta beslutsprocesser, med en lokalisering av beslutspunkter på vilka makt utövas. Det har karaktäriserats av Krister Ståhlberg i en tämligen färsk framläggning av den problematik man står inför när man vill uttala sig om samhälleliga institutioners inflytande eller makt. I det han anknyter till föreställningen om parlamentens deklinerande makt, skriver Ståhlberg att man, när man i en strängare mening vill ta ställning till frågan om parlamentets inflytande, bör "kunna peka på att ett händelseförlopp, en beslutsprocess, i något väsentligt avseende förlöpt annorlunda när parlamentet ingripit än om parlamentet inte hade ingripit". Utpekandet inkluderar ett framtagande av en förändringsaktör: "Bakom händelseförloppets ändrade bana står då någon grupp inom parlamentet, en grupp som uppfattas vara den egentliga aktören" (Ståhlberg 1990, 165). Forskningsgreppet anknyter, som Ståhlberg påpekar, till Robert Dahls redan på 1950-talet formulerade uppfattning enligt vilken makt skall undersökas så att man granskar olika aktörers deltagande i beslutsfattandet och försöker isolera de olika intressen som aktörerna har och vill driva. I den mån dessa intressen präglar de slutliga besluten har aktörerna makt. Uppfattningen anger ma o en infallsvinkel där uppgiften är att dissekera beslutsprocesser och försöka fastslå vem som bidragit med vilken tyngd och på vilket sätt till att besluten fått det innehåll de fått.

Maktutredningen är naturligtvis mycket medveten om denna infallsvinkel. Sålunda presenteras och diskuteras olika perspektiv på makt bl a i en av Petersson redigerad volym om "Maktbegreppet", som inledde utredningens bokserie. I utredningens slutrapport påpekas att maktforskningen "undan för undan kartlagt den politiska beslutskedjan allt längre bakåt", och att inte endast beslutsfattandet härvid uppmärksammas utan även de tidigare stadier då frågor och uppfattningar utkristalliseras (MUR, 19). Påpekandet görs i anslutning till ett referat av den kritik som fokuseringen på konkreta beslutsfrågor väckt, en kritik som tagit fasta på maktens andra ansikte och maktens tredje dimension (MUR, 18–19). Att utredningen tagit intryck av denna kritik är alldeles klart och manifesterat bl a i ett bokarbete om "Makten över tanken"; det är också naturligt och helt i sin ordning att så skett.

Oklart är väl i vilken mån kritiken föranlett utredningen att avstå från grävandet i beslutsprocesser och i stället anlägga andra perspektiv och strategier, där maktens utforskande sker med tillhjälp av kartläggningar av nätverk och kontakter. I den mån så skett har barnet nog kastats ut med badvattnet: att ett angreppssätt kan kritiseras för att det inte täcker allt, betyder inte att sättet är värdelöst i sig. Det täcker en del och en viktig del: det har en kärna som fångar väsentliga drag av maktens förekomst och utövning.

Med detta har givetvis inte sagts att utredningen startat i fel ända eller gått tillväga på ett felaktigt sätt. Den kontaktforskning som utredningen bedrivit har varit arbetsdryg och resultatrik. Den har bl a visat – en av Petersson gjord presentation för en bredare allmänhet skall citeras – "att antalet parter och aktörer ökar. Medan gårdagens maktstruktur omfattade ett fåtal stora organisationer bildas dagens maktstruktur av ett större, och ökande, antal organisationer. En direkt följd är att antalet partsrelationer och konfliktytor ökat" (Petersson 1990, 498). Det skall också sägas att utredningen väl egentligen inte haft goda alternativ i valet av tillvägagångssätt. Torbjörn Larsson har i en recension av Peterssons studie av "Maktens nätverk" gjort påpekandet att kontaktstudier är tvivelaktiga maktstudier och att Petersson i medvetande härom med sitt val av metod varit tvungen att skjuta maktbegreppet i bakgrunden (Larsson 1990, 202). Påpekandet äger sin riktighet. Men hur, det kan man fråga, borde Petersson och hans utredning då ha gått tillväga? Det angreppssätt som här efterlysts är ju, det måste medges, inget egentligt alternativ. Antalet beslutsprocesser som kan rullas upp och intensivstuderas inom ramen för en och samma forskningssatsning är med nödvändighet begränsat och greppet är därför inte lämpat om man vill skapa en helhetsbild – det tillåter nedslag i en totalitet, men nedslagens antal kan inte bli så stort att man genom dem behärskar helheten. Fråga blir snarast om fallstudier, och sådana syftar ju närmast till tankestruktureringar och hypoteskonstruktioner, inte till en generell och mer eller mindre definitiv kunskap. Med fallstudier hade utredningen kunnat förfinas och bearbeta teorier om maktutövandets strategier och situationer, men den hade inte kunnat behandla och hantera den frågeställning om makt och inflytande inom det svenska samhällslivets olika delar som direktiven föreskrev att den skulle behandla.

Att ett särskilt inslag här efterlysts innebär allt-

så inte ett ifrågasättande av maktutredningens sätt att studera makt. Vad jag efterfrågar är inte ett alternativt tillvägagångssätt, men nog ett kompletterande tillvägagångssätt, en metod som på vissa särskilda för ändamålet utvalda punkter hade gått in i den politiska maktens nätverk och sett hur de konkret arbetar. Vad som efterlyses är m a o kött på benen, blyxtbelysningar av den kamp mellan intressen som försiggår i den politiska processen och präglar det som kommer ut ur processen. Vilka processer som kunde och borde ha studerats kan jag inte ha någon mening om, men som en viss förebild kunde Leif Lewins i olika avseenden stora arbete om "Ideologi och strategi" (1984) ha tjänat. Framställningen är där koncentrerad till några stora stridsfrågor i svensk politik under hundra år, valda med ganska oöbehandlade kriterier, och den förmedlar en mycket god bild av intressebrottningar och politiska manövrer i Sveriges politiska historia. Det är ingen repetering av Lewins ambition och i rationalistisk teori formade design som här efterfrågas, men nog ett försök i samma allmänna riktning, ett försök att med illustrationer visa på maktens utövande och dettas kollisioner. Insikten att kunskap om kontakter endast på ett ganska dimmigt sätt för till kunskap om makt, och att makten har ansikten och dimensioner som blott nöjaktigt eller kanske inte alls kan undersökas empiriskt, borde ha framtingat, inte undanträngt, en ambition att ta ett handfast grepp om den del av makten som tillåter ett sådant.

## 5. Slutord

Den kritik som anförts ovan i tre punkter har varit av ett speciellt slag. Den har varit inriktad på luckor snarare än brister, den har varit mer upptagen med vad maktutredningen inte gjort än med vad den gjort. Den har därmed inte varit särskilt konstruktiv, och den kan i varje fall i stora delar motas med påpekandet att maktutredningen, sina onekligen stora resurser till trots, inte kunnat beakta allt och undersöka allt. Selektivitet har varit påkallad, även anbefalld i utredningens direktiv. Ändå skall här, som ett slags slutord, ännu en anmärkning i samma anda göras. Den är att utredningen inte gjort tillnärmelsevis fullt bruk av de möjligheter till komparation som funnits och även legat nära till hands, inte minst i form av den norska maktutredningen och dess resultat. Delvis hänger detta förstås samman med utredningsuppdragets på Sverige inriktade natur, och det är en klar nackdel med de natio-

nella maktundersökningarna och de olika forskningssatsningar som vuxit och växer fram inom dem och i deras utkanter att de förutsätter en etnocentrisk uppläggning med en markerad inriktning på det egna landets problem och förhållanden. Åt detta står förstås inte mycket att göra. Det är att begära en hel del om man förväntar sig att den offentliga politikens företrädare vid utdelandet av forskningsuppdrag vore besjälade av en omsorg om vetenskapens kumulativitet. Deras bevekelsegrunder är andra, och de skapar för forskningen ett svårhanterligt dilemma, av vilket man inte kan göra mer än det bästa möjliga. Maktutredningen har gjort närapå detta. Den har gjort ett gott arbete, som i vissa stycken kunde ha varit bättre.

(Manuskriptet har avslutats och ingivits i januari 1991.)

## Referenser

Enskilda arbeten i maktutredningens bokserie som kort omnämnts i texten har inte förtecknats nedan.

- Allardt, Erik (1989). Diskussionsinlägg om maktutredningens medborgarundersökning. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (92), Nr 2, 101–104.
- Alopaeus, Marianne (1983). *Drabbad av Sverige*. Brombergs: Stockholm.
- Anckar, Dag (1988). Tankar kring nordisk statskunskap, särskilt svensk. *Politologen* (17), Nr 2, 53–76.
- Eliassen, Kjell A & Pedersen, Mogens N (1984). *Svensk samhällsorganisation och förvaltning: En inventering av svensk forskning*. Humanistisk-Samhällsvetenskapliga forskningsrådet: Uppsala.
- En ny grundlag. *Ett förslag* (Ulf Brunfelter et al, 1988). AB Timbro: Stockholm.
- Hermansson, Jörgen & Rothstein, Bo (1989). Politikens teser och vetenskapliga argument. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (92), Nr 3, 193–199.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (1980). *Grundlagarna med tillhörande författningar*. P A Norstedt & Söners Förlag: Stockholm.
- Holmberg, Erik & Stjernquist, Nils (1988). *Vår författning*. 7:e upplagan, Norstedts Förlag: Stockholm.
- Karvonen, Lauri & Lindström, Ulf (1983). Bakom och bortom partier. Ingår (13–22) i Lauri Karvonen & Ulf Lindström, red: *Bakom och bortom partier*. Meddelanden från Stiftelsens för Åbo Akademi forskningsinstitut, Nr 88: Åbo.
- Lane, Jan-Erik & Stenlund, Hans (1989). *Politisk teori*. Studentlitteratur: Lund.
- Larsson, Torbjörn (1990). *Recension* av Olof Petersson: Maktens nätverk. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (93), Nr 2, 197–203.



- Lewin, Leif (1972). *Statskunskapen, ideologierna och den politiska verkligheten*. Rabén & Sjögren, Skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, Nr 62: Uppsala.
- Lewin, Leif (1984). *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. P A Norstedt & Söners Förlag: Stockholm.
- Olsen, Johan P (1990). *Demokrati på svenska*. Carlsons: Stockholm.
- Petersson, Olof (1990). Den svenska modellen under förändring. I. *Finsk Tidskrift* (114), H 8, 494–501.
- Ruin, Olof (1968). *Mellan samlingsregering och tvåpartisystem*. Bonniers: Stockholm.
- Sannerstedt, Anders & Sjölin, Mats (1990). Sverige-förändrade partirelationer i en aktivare riksdag. Ingår (89–130) i Erik Damgaard, red: *Parlamentarisk förändring i Norden*. Universitetsforlaget: Oslo.
- Stjernquist, Nils (1976). Statsvetenskaplig forskning kring den nya grundlagen. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (79), Nr 1, 58–69.
- Ståhlberg, Krister (1990). Elitstruktur och utrikespolitisk aktivitet i riksdagen 1950–1983. Ingår (164–187) i Lauri Karvonen & Krister-Ståhlberg, red: *Festskrift till Dag Anckar*. Åbo Akademis förlag: Åbo.
- Westerståhl, Jörgen (1976). Författningsutredningen. *Statsvetenskaplig Tidskrift* (79), Nr 1, 2–11.