

Det gamla pamp-begreppet finns nog inte längre. Men starka ledargestalter i förvaltning eller inom majoriteten kommer begreppet maktutövare närmast. Den som kan så argumentera att det övertygar har det verkliga inflytandet. Det förutsätter både kunskaper och framförallt förtroende i den egna gruppen, men också förtroende utanför denna. Det är inte en tillfällighet att opinionsundersökningar redovisar just uppfattningen om förtroende för partiledare och ibland andra ledande politiker. Även för tjänstemannens inflytande spelar förtroendet för honom lika stor roll.

Totalintrycket är alltså att demokratin i kommunen fungerar. Bestämmandet utövas av den folkvalda fullmäktigeförsamlingen och dess sammansättning har stor betydelse för politikens utformning. Det lägger ett särskilt ansvar på majoriteten att inte missbruka den makt över en stor minoritet som vår demokrati faktiskt ger.

Ella Tengbom-Velander

Journalisten

Om faran av att allt reglera

Mitt inlägg kommer att handla om faran i att till övermått bestämma och fixera maktförhållandena mellan politiker och byråkrater. Egentligen är detta för mig bara ett specialfall av det ofruktbara på det hela taget i att koncentrera sig på maktfrågor när man vill försöka göra samhället bättre och mera demokratiskt. Min tes är att maktdoktriner och maktförändringsreformer, sedan demokratin väl etablerats, oftast ger upphov till onödiga stridigheter och tenderar att brutalisera förhållandet mellan berörda människor, grupper och institutioner. Dessutom brukar resultatet av sådana förändringar bli en besvikelse.

Med detta vill jag inte ha sagt att den maktfördelning som råder i ett visst läge bör betraktas som oantastlig. Maktförändringar äger rum hela tiden som en biprodukt till politiska och andra beslut, som primärt avser andra saker. Vad jag talar om är alltså reformer eller beslut som direkt och naket ställer maktfrågor i centrum.

I fjol antog riksdagen en proposition om ledningen av den statliga förvaltningen. Den hade lagts fram av civilminister Bo Holmberg och innehöll i likhet med övriga propositioner från civildepartementet få substansiella förslag. Målet sägs vara att säkerställa att förvaltningens inriktning "stämmer överens med politiskt uttalade riktlinjer och prioriteringar". Det talas om "en effektiv förvaltning i överensstämmelse med folkviljan".

Huvudinnehållet i propositionen och riksdagsbeslutet

är en kraftig viljeyttring till förmån för ökad makt åt politikerna på byråkraternas bekostnad, utan att denna vilja omsätts i förslag om ändrade lagar eller föreskrifter. Det väsentliga i propositionen ligger i de allmänna politiska resonemangen, och tanken är att den där angivna viljeinriktningen i sig ska förändra verkligheten.

Upprinnelsen till detta riksdagsbeslut hittar man i en motion för tio år sedan av centerriksdagsmannen Karl Boo. Han menade att det är viktigt att förvaltningen är väl ägnad att genomföra politiskt fattade beslut och att det är av största intresse hur riksdagens och regeringens intentioner vägs in i den löpande förvaltningen. Det ansåg även konstitutionsutskottet och riksdagen. Uppdraget att utreda frågan gick till förvaltningsutredningen, som leddes av statsvetaren och folkpartisten Daniel Tarschys. Resultatet blev ett betänkande 1983 om politisk styrning och administrativ självständighet. Det innehöll få förslag men många bestämda uttalanden om vikten av att politikerna tar kommandot över byråkraterna.

Utredningen resonerade bla om det moderna samhällets ostyrbarhet. Den ansåg att förvaltningen hade blivit mera självständig och därmed mera ostyrbar från de politiska organens horisont. Förvaltningens styrbarhet skulle enligt utredningen kunna förbättras om statsmakterna i ökad grad utnyttjade sina befogenheter enligt 1974 års regeringsform.

Ett typiskt resonemang gällde det sk ministerstyret. Utredningen ansåg att det visserligen kan förekomma en del överdrifter i regeringens styrning av förvaltningen men att det dominerande problemet är det motsatta: "att regeringen i otillräcklig utsträckning tar ansvar för förvaltningsmyndigheternas verksamhet". Det finns alltså snarast för litet ministerstyre, ville man antyda.

1985 kom ett betänkande från verksledningskommittén som handlade om samma sak. Den var betydligt mera konkret i sina förslag. Kommittén ansåg att regeringens styrning av den statliga förvaltningen successivt hade blivit allt mindre effektiv. Den försökte visa hur regeringen borde gå tillväga om den var intresserad av att öka sin styrning av myndigheterna. Det handlade då dels om att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och dels om att öka det politiska inslaget i myndigheternas ledning. Huvudperspektivet i betänkandet är att det gäller för politikerna att ta ett starkare grepp om den statliga verksamheten. Samtidigt talas det här och var om att myndigheterna ska vara självständiga i vissa avseenden, främst då i fråga om ren myndighetsutövning.

Civilministern säger i propositionen att han delar uppfattningen att "regeringen kan och bör styra sina underlydande myndigheter på ett tydligare och mer konsekvent sätt än idag". Han efterlyser "en mera stringent politisk styrning av förvaltningen". Det är

nämigen ofrånkomligt att regeringen får stå till svars för förvaltningens verksamhet.

Vidare: "I vårt demokratiska system är det hos de centrala politiska organen som det slutliga ansvaret skall utkrävas. Ett grundläggande krav på förvaltningen blir då följaktligen att den fungerar som ett effektivt redskap för förverkligandet av riksdagens och regeringens intentioner."

Civilministern säger också att det är regeringen som på egen hand har att bedöma i vilken utsträckning den önskar styra förvaltningen, inom ramen för grundlagen och olika riksdagsbeslut. Grundlagen ger, skriver han, regeringen rätt "att styra sina myndigheter precis så bestämt och i den omfattning som regeringen finner lämpligt i varje särskild situation".

Både i de två utredningarna och i propositionen finns det många uttalanden om det legitima och värdefulla i att regeringen försöker påverka myndigheterna genom informella kontakter, dvs muntliga samtal mellan folk i departementen och handläggare i ämbetsverken. Dessa kontakter betraktas som ett kompletterande styrinstrument. Det sägs att informella kontakter är vanliga i praxis sedan lång tid. De kan gälla t ex hur man ska tolka olika författningar, regeringsbeslut och riksdagsuttalanden och vem som ska utnämnas till en viss tjänst. Statsråd och departementstjänstemän inbjuds att mera systematiskt än hittills utnyttja de informella kontakterna som ett sätt att öka styrningen av förvaltningen.

Regeringsformen säger att ingen myndighet, inte heller riksdagen, får bestämma hur en förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller som rör tillämpning av lag. Detta är menat som ett skydd för förvaltningens självständighet. Men även inom denna sektor anser de två utredningarna och regeringen och riksdagen att informella kontakter, syftande till att påverka besluten, bör vara tillåtna. I propositionen sägs att kontakter inom detta område bör ske återhållsamt och för regeringens del skötas på tjänstemannanivå.

Vad ska man anse om allt det här? Först kan man notera att flera juridiska myndigheter har varit mycket kritiska. Justitiekanslern ansåg att försök att bakom kulisserna påverka myndighetsutövning och lagtillämpning är oförenliga med rättssäkerheten, även om det bara kallas för att man framför synpunkter. Domstolsverket talade om ett olycksfall i arbetet. Den nuvarande justitieombudsmannen Hans Ragnemalm ansåg att verksledningskommitténs juridiska försvar för den informella styrmodellen "är totalt verklighetsfrämmande och stridande mot allt vad den svenska rättsstraditionen bjuder". Ragnemalm betecknade kommitténs uttalanden om regeringens grundlagsenliga rätt att styra så långt den själv vill som "rent propagandadistrikt". Li-

kadana propagandistiska uttalanden gjorde sedan civilministern i propositionen.

Men det finns en annan sida än den juridiska. När man läser utredningarna och propositionen slås man framför allt av den maktfullkomliga tonen. Det finns ingen respekt för ämbetsmännens integritet och yrkeskompetens. Beslutsfattare inom myndigheterna med stort självständigt ansvar förväntas vara "lyhörda" och "flexibla" när de får signaler från regeringskansliet. Med dessa dokument i handen kan statsråd och departementstjänstemän tala myndigt och nedlåtande till folk i verken. Alla dessa svepande resonemang om styrning går inte att förena med den traditionella svenska bekännelsen till ämbetsverkens självständighet, hur denna än må definieras. Här har riksdagen för första gången givit uttryck för uppfattningen att ämbetsmännen bör lyda regeringens vilja, även om det inte finns något formellt regeringsbeslut eller annat skrivet dokument att rätta sig efter.

Varför ville man slå fast den saken? Att förvaltningen lyder under regeringen är tillräckligt klart uttalat i grundlagen. Att regeringen har informella kontakter med myndigheterna är ingenting nytt. Så har det varit så länge någon kan minnas, och denna praxis är välkänd och allmänt accepterad. En annan sak är att innehållet i dessa kontakter naturligtvis ibland har varit kontroversiellt och kunnat hota myndigheternas integritet.

Det är en stor skillnad mellan å ena sidan att ha en viss praxis och å andra sidan att upphöja denna praxis till en statlig doktrin. De informella kontakterna mellan regeringskansliet och ämbetsverken har vuxit fram som en del av ett samarbete till ömsesidigt gagn. I de flesta frågor har regeringen och myndigheten samma mål, och då är det naturligt att de rådgör med varandra. Det behöver inte kännas som en inblandning. Både departementet och myndigheten vet naturligtvis vem eller vilka det är som till sist bestämmer i varje fråga.

Nu har man gjort en doktrin av de informella samtalen. Plötsligt är det inte längre ett fritt och jämlikt samråd för gemensamma mål utan ett tillfälle för den ena parten att styra den andra. En saklig relation förvandlas till en maktrelation. Avgörande blir inte vad som är riktigt och välbetänt utan vad regeringen eller statsrådet eller statssekreteraren har för önskningsar.

Att de ansvariga förstått att detta kanske inte är så bra framgår indirekt av förslaget att de informella kontakterna från departementets sida ska tas på tjänstemannanivå, när det gäller frågor om myndighetsutövning och rättstillämpning. Alla förstår att statsrådets uppfattning mycket väl kan framföras av en medarbetare till beslutsfattarna hos myndigheten. Vad man vill uppnå är alltså att statsrådet inte ska vara synligt in-

blandad i försök att påverka myndigheten när denna fattar sitt helt självständiga beslut. Man visar grannlaghet i formfrågan – bara i den.

Vad har politikerna haft för skäl att på detta sätt förstärka sina befogenheter och blåsa upp sin maktroll? Anser de att byråkratin utgör ett stort hinder för dem, när de försöker genomföra sitt politiska program? Min kollega på Dagens Nyheters ledarredaktion Hans Bergström gjorde för sin doktorsavhandling med titeln "Rivstart" en enkät bland en mängd nuvarande och förutvarande statsråd och statssekreterare. Han frågade dem bland annat vad de anser vara de största hindren när de försöker genomföra viktiga politiska förslag och förändringar. I deras svar framstår de byråkratiska hindren som obetydliga i jämförelse med tex politiska hinder eller brist på pengar eller korsande särintressen. Bara en person angav att ämbetsverkens självständighet är ett avsevärt hinder. Det verkar alltså som om resonemanget om förvaltningens ostyrbarhet till stor del är en myt.

Det är inte någonting oskyldigt och problemfritt att förvandla en fritt framvuxen praxis till en skriven regel. Jag vill nämna ett par andra exempel på detta. Genom parlamentarismen blev kungen i Sverige i praktiken en helt maktlös person, trots att han enligt grundlagen ägde rätten att allena styra riket. Då sa man, låt oss skriva in parlamentarismen i grundlagen! Så gjorde man en regeringsform som skulle vara logisk och konsekvent utifrån folksuveränitetens idé. Det visade sig att vi då fick en mängd oförutsedda problem i samband med talmansval och regeringsbildning och i praktiken en sämre fungerande parlamentarism. Det hade inte varit mindre demokratiskt om vi i likhet med tex danskarna hade behållit kungamakten som en juridisk fiktion och tillåtit en fri utveckling av praxis.

Mitt andra exempel gäller lagen om medbestämmande i arbetslivet, som skulle vara demokratins tredje och avslutande steg men som blivit en besvikelse för löntagarna. En demokratisering av arbetslivet var på väg utan denna lag, som en naturlig process, och det fanns ingenting i den gamla lagen om kollektivavtal som hindrade fackföreningar att ställa krav på medbestämmande med stöd av strejkrätten. Vad man har uppnått genom MBL är i praktiken mest en byråkratisering av arbetsplatserna.

Min slutsats är att man ska vara försiktig med att reglera makten, att genomföra förändringar som har till huvudsakligt syfte att ge vissa grupper eller personer mera makt, eller till äventyrs mindre makt, i enlighet med någon viss demokratisk teori. I ett fritt och öppet samhälle tenderar makten att flyta omkring på ett tämligen obestämt, odisciplinerat och oförutsägbart sätt, oftast utan att bekväma sig för sin egen legitimitet eller

brist på sådan. Det ska vi inte sörja över. Den makt som bör oroa oss mest är i själva verket den som är hundraprocentigt övertygad om att den själv är helt och fullt legitim.

Svante Nycander

Strategi i teori och praktik

I. Strategi i teorin

Strategi är, skriver Svensk Uppslagsbok (andra upplagan 1953), "i allmän bemärkelse konsten (färdigheten) att föra kriget i stort ävensom vetenskapen (läran) om krigföringen i stort". Strategi "kan sägas innefatta samtliga de åtgärder som vidtagas av den högsta (politiska och militära) ledningen för att vinna krigets syfte". Denna definition av ordet strategi är väl inte sämre än någon annan av de otaliga som förekommer i den klassiska litteraturen; och Svensk Uppslagsbok har väl inte heller hämtat den ur egen fatatur. Clausewitz egen definition var enklare – "användandet av strid – eller hot om strid – för uppnåendet av krigets ändamål". Men ordet strategi har i modernt språkbruk kommit att användas i mycket vidare sammanhang än de militära: man talar om att ett visst företag har en viss långsiktigsstrategi för att uppnå vissa allmänna mål i syfte att maximera sin vinst och sin relativa osårbarhet mot tex marknadsstörningar o dyl. Termen förekommer i spel-sammanhang m m, och har nästan blivit ett slags modeord med en positiv värdeladdning, och den har till slut också invaderat den politiska miljön.

Särskilt har ordet strategi kommit att brukas i samband med kärnvapen. Det har sedan andra världskrigets slut använts i otaliga böcker, artiklar och föredrag som sökt komma till rätta med det nya element som kärnvapen innebär för krigföringen särskilt stormakterna emellan. I samband med denna debatt, som jag behandlat på annat håll (i boken "Maktbalans och avskräckning") och inte skall gå in på här, har ju de gamla klassiska strategerna, Clausewitz och hans schweiziske samtida Jomini åter kommit till heders. Särskilt den förres "Vom Kriege" studeras nu åter av både civila och militärer världen över, särskilt förstås i stormaktshuvudstäderna. Finns det något allmängiltigt att säga, så har Clausewitz och hans efterföljare redan sagt det, menar många, medan andra menar att den säkerhetspolitiska situationen nu är så förändrad att man måste ta till nya analytiska grepp; de klassiska satserna kan inte tillämpas på en helt ny situation.

I anslutning till ett antal relativt nya böcker i ämnet skall här göras ett försök att diskutera strategi i teori