

STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

INNEHÅLL

UPPSATSER

Leif Lewin, Arvet från utilitarismen

Roger Molin, Fackföreningsrörelsens organisation och forskningen därom

Conny Johannesson, Statskunskapen och teorin över den fackliga demokratin

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige

Oberster Hüter der Verfassung. Av *Rutger Lindahl*

Ägar- och ledningsformers betydelse för den socialdemokratiska pressens utveckling.

Av *Lars Engwall*

Från kandidat till doktor. Av *Torbjörn Vallinder*

LITTERATURGRANSKNINGAR

Ole Elgström – *Magnus Jerneck*: Nord-Syd Politik. Anm av *Göran Ohlin*

Handbok i nordiskt parlamentstryck. Anm av *Nils Stjernquist*

Jörgen Hermansson: Kommunism på svenska? Anm av *Daniel Tarschys*

Leif Lewin: Ideologi och strategi. Anm av *Hannu Nurmi*

Bertil Nygren: Fredlig samexistens. Anm av *Christer Jönsson*. Genmäle

ABSTRACTS

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Lennart Lundquist, Köpenhamn

Biträdande redaktionssekreterare
Anders Sannerstedt, Lund

Redaktionsutskott: redaktionssekreteraren, biträdande redaktionssekreteraren
samt Lars-Göran Stenelo, Lund

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna

Benny Hjern, Umeå Sören Holmberg, Göteborg

Leif Lewin, Uppsala Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året

och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

Prenumeration sker hos Statsvetenskaplig Tidskrifts expedition, Lund
(postgiro nr 27 95 65-6)

Prenumerationspriset för 1985 är 100 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte är 35 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Expeditionens och redaktionens adress: Box 52, 221 00 Lund.
Tel. 046/1089 35 (exp), 1097 76 (Lundquist) 1089 39 (Sannerstedt).

ISSN 0039-0747

Eftertryck av tidskriftens artiklar och övriga innehåll utan angivande av källan förbjudes.

Lund i januari 1985

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

INNEHÅLL

UPPSATSER

<i>Leif Lewin</i> , Arvet från utilitarismen	195
<i>Roger Molin</i> , Fackföreningsrörelsens organisation och forskningen därom	213
<i>Conny Johannesson</i> , Statskunskapen och teorin över den fackliga demokratin	231

ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige	247
Oberster Hüter der Verfassung. Av <i>Rutger Lindahl</i>	251
Ågar- och ledningsformers betydelse för den socialdemokratiska pressens utveckling. Av <i>Lars Engwall</i>	269
Från kandidat till doktor. Av <i>Torbjörn Vallinder</i>	274

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Ole Elgström</i> – <i>Magnus Jerneck</i> : Nord-Syd Politik. Anm av Göran Ohlin	277
Handbok i nordiskt parlamentstryck. Anm av Nils Stjernquist	277
<i>Jörgen Hermansson</i> : Kommunism på svenska? Anm av Daniel Tarschys	278
<i>Leif Lewin</i> : Ideologi och strategi. Anm av Hannu Nurmi	281
<i>Bertil Nygren</i> : Fredlig samexistens. Anm av Christer Jönsson. Genmäle	284

ABSTRACTS	291
-----------------	-----

Articles in the *Statsvetenskaplig Tidskrift* (The Swedish Journal of Political Science) are indexed in ABC-POL SCI and *Historical Abstracts*.

Arvet från utilitarismen

AV LEIF LEWIN

1

Politik som rationellt handlande innebär att man utifrån *preferenser* och *begränsningar* träffar sitt val mellan olika handlingslinjer. Preferenserna skall kunna ordnas – om man har flera preferenser genom att rangordnas efter angelägenhetsgrad och, om de är motstridiga, genom att modifieras så att de blir konsistenta. Vilka begränsningar som finns i varje fråga skall kunna bedömas av aktörerna – både om det är möjligt att genom politiska beslut förändra ett mindre önskvärt samhällstillstånd och om det är sannolikt att man i beslutsförsamlingen kan samla det erforderliga stödet för den tilltänkta handlingslinjen. Besluten värderas efter sina *konsekvenser*. För den enskilde är det beslut bäst som ger honom den största *nyttan*, för samhället det beslut som ger största möjliga nytta åt det största möjliga antalet människor.¹

Denna rationalistiska teori om politik är, som vi ser, ett arv från utilitarismen. Närmare bestämt utgår den rationalistiska statskunskapen från två av utilitarismens grundläggande antaganden: 1) samhällets bästa är ingenting annat än summan av individernas bästa och 2) individernas bästa förstår var och en bäst själv.

Genom demokratins seger har denna uppfattning kommit att bilda huvudfåran i modern västerländsk samhällsdebatt. Föreställningen att samhällets bästa skulle kunna vara något av individerna oberoende, överordnat begrepp har utdömts som en metafysik, som bara är ägnad att motverka principen om politisk jämlikhet mellan medborgarna. Tanken att någon annan vore mera lämpad att avgöra vad som är bäst för den enskilde har på samma sätt avvisats som en demokratiskt oacceptabel förmyndarinställning.

I denna uppsats skall utilitarismens båda huvudprinciper upptas till förnyad behandling. Till en början analyseras några statsdoktriner, som haft olikartad inställning till dessa principer. *Paternalismen* diskuteras först (avsnitt 2) och den kritik

som ledde till att det paternalistiska betraktelsesättet övergavs. Därefter analyseras *utilitarismen* (avsnitt 3) och de invändningar som man enligt moderna forskningsrön även kan rikta mot denna lära. På grund av dessa svårigheter ser jag mig för det tredje om efter något alternativ till utilitarismen och diskuterar en modern tolkning av *allmänviljan* (avsnitt 4) som en metod att uppnå rationella beslut. Sedan vänder vi oss till den empiriska frågan hur man i praktiken sökt lösa en del av de diskuterade problemen genom att låta *partierna och organisationerna* (avsnitt 5) spela en avgörande roll i beslutsprocessen. En sådan beskrivning ger emellertid ingen tillräcklig grund för ett normativt ställningstagande. I ett följande avsnitt diskuteras därför i anslutning till begreppet *autonoma preferenser* (avsnitt 6) möjligheten att utforma politiken så att både allmänintresset och medborgarpreferenserna tillgodoses. På några korta avslutande sidor (avsnitt 7) ges en sammanfattande kritik av den rationalistiska teoribildningens nuvarande läge och problem.

2

I *paternalismens* statsdoktrin lades tonvikten vid de styrandes förmåga att bedöma vilka begränsningar som förelåg i varje enskild fråga för det politiska handlandet och vilka konsekvenserna skulle bli av skilda handlingsalternativ. Helhetens intresse sattes före individernas och klassernas. För att nå fram till vad som i varje enskilt fall var den bästa lösningen var det nödvändigt att de styrande gavs tillfälle att i lugn och ro tänka igenom olika möjligheter. De fick inte påverkas av några utanför parlamentet stående särintressen vare sig dessa var av regional, social eller ekonomisk natur eller forceras till några förhastade, spontana ställningstaganden. Framför allt fick de inte låta sig bindas av några instruktioner från väljarna. Varje riksdagsman var skyldig att besin-

na vilken politik som på sikt främst gagnade nationen som helhet. På folkmöten gjorde sig sällan detta goda omdöme gällande. Där kunde demagoger framkalla snart sagt vilken opinion de ville. "Det går underligt till på dessa möten, och om vi på grund af dem nu afgifva vår röst i denna fråga, blir det på tok."²

Läran om de styrandes skyldighet att visa självständighet gentemot väljarna och enbart låta sitt handlande bestämmas av det egna omdömet utvecklades i England främst av Edmund Burke, den moderna konservatismens främste ideolog; inte sällan kallas den paternalistiska statsdoktrinen helt enkelt Burkes representationsteori. På ett vardagligt, commonsense-betonat språk, som skarpt kontrasterade mot upplysningsfilosofernas rationalistiska abstraktioner, motiverade Burke sin uppfattning att den politiska makten främst borde utövas av dem som genom en ekonomiskt oberoende ställning eller högre bildning hade de bästa förutsättningarna att bilda sig en självständig uppfattning om vad som var det allmänna bästa. Om representanten därvid kom till andra slutsatser än sina väljare, rådde det för Burke ingen tvekan om att han måste följa sin övertygelse. Inför sina väljare i Bristol fällde han de berömda orden att han såg som sin uppgift att "försvara era intressen mot era åsikter".³

I Frankrike ansåg de konservativa att den stora revolutionens blodiga förlopp var bevis nog för att folket inte förstod sitt eget bästa och att den politiska jämlikheten ledde till ödesdigra resultat. Handlande i eget intresse skedde ibland under tvång och på ett sätt som inte överensstämde med samhällets intresse, påpekade Sismondi. Det kunde ligga i en persons intresse att bestjäla sin granne och i grannens intresse att låta sig bestjälas hellre än att få sätta livet till. Men det låg inte i samhällets intresse att den ene utövade våld och den andre dukade under för det. Staten måste därför styras av vissa överordnade principer, som inte kunde härledas ur det olika samhällsklassernas intressen. Just av omsorg om folkets lycka borde de styrande ges en oberoende ställning. I likhet med Burke ansåg Sismondi att en ojämn förmögenhetsfördelning kunde vara till allas fördel. Den gav de styrande möjlighet att utan tanke på egna fördelar uppträda likt domare mellan individernas egenintressen och "höja sig över de materialistiska kalkyler, som sikta blott till produktionens ökning och äro avgörande för individernas handlingar". På så sätt kunde de styrande "också taga i beräkning höjningen av den allmänna lyckan och

det allmänna välbefindandet – det mål nationer måste sträva efter."⁴

Bland Tysklands konservativa tänkare utformades tanken om en särställning för de styrande i den sk organismläran. Staten liknades vid eller sades utgöra en organism med eget mål och egen vilja, skild från de enskilda medborgarnas tillfälliga önskemål. De olika samhällsklasserna var hierarkiskt ordnade i denna organism, varvid de styrande var organismens huvud och de arbetande klasserna svarade mot organismens lägre funktioner. Med ett annat bildspråk liknades de styrande vid familjefäder – därav beteckningen paternalism – under det att medborgarna i allmänhet utgjorde familjens övriga medlemmar. Individualism och jämlikhet var främmande element för organismläran. Den enskildes rättigheter borde svara mot hans varierande skyldigheter och ställning i samhällskroppen. Samhällets bästa kunde inte framgå genom en sammanslagning av "atomistiska" viljor utan endast uttolkas av de styrande, som genom sin bildning och samhällsställning var bäst skickade att leda nationen utan hänsyn till särintressen.

Den svenska konservatismen var i hög grad präglad av tyskt tänkande. Organismläran blev utomordentligt inflytelserik och lärdes ut i undervisningsämnen filosofi och statskunskap. Den kan betraktas som de svenska ämbetsmännens egen byråkratifilosofi. De blivande styresmännen undervisades om sina skyldigheter att bilda sig ett självständigt omdöme om vad som i varje fall var bäst för samhället, oavsett vad "empiriska" och "tillfälliga" opinioner ville göra gällande. Genom riksdagsordningens bestämmelse att en riksdagsman inte fick bindas av andra föreskrifter än rikets grundlagar avvisades tanken att väljarna kunde ge sina riksdagsmän några imperativa mandat hur de skulle ställa sig i olika frågor. Folkets sanna representanter var enligt en av de konservativas ledare, inte "de som smekt det och endast ropat ja och amen" till massans krav utan de riksdagsmän som hade modet att säga att "om I icke fån hvad I begären, så fån I hvad som är Eder bättre och nyttigare".⁵

Paternalismen har kritiserats för sin klasspolitik. Överrepresentationen för de besuttna i landets styrelse anses ha lett till att detta samhällsskikt favoriserades. Just i det avseende, där paternalisterna själva ansåg sin statsdoktrin överlägsen andra, har den blivit utsatt för den skarpaste kritiken. Idéerna om de styrandes oberoende av sina väljare och det allmänna bästa som något annat än

folkflertalets önskemål har förkastats som "en kulliss av suggestiva, till ett konstrikt mönster hopfogade begrepp, som dolde personliga intressen och sociala strider."⁶

Vilket material skulle man kunna använda sig av för att pröva hållbarheten i denna kritik av paternalismen?

Tyvärr finns det inte någon heltäckande utvärdering av de sociala och ekonomiska konsekvenserna av paternalismens statsdoktrin. Man nöjer sig i allmänhet, som i det nyss anförda citatet, med att förlöjliga paternalismens anspråk på att företräda ett högre samhällsintresse. Vilka intressen som faktiskt tillgodosågs på de olika politikområdena har inte gjorts till föremål för systematisk analys. Men att uttala sig om förekomsten av intressepolitik enbart utifrån en analys av författningsbestämmelser är att, principiellt sett, göra sig skyldig till samma misstag som begicks av de sk elitisterna under femtio- och sextiotalets maktforskning i USA. Genom att påvisa hur ojämnt de politiska och ekonomiska resurserna var fördelade mellan medborgarna sökte dessa forskare göra gällande att landet dominerades av en styrande elit. Enligt de sk pluralisterna, däremot, var detta inte ett tillräckligt bevis. För ett sådant krävdes att forskarna följde olika frågor i beslutsprocessen för att se om de bättre ställda också samarbetade med varandra till egen fördel eller om, vilket pluralisternas egna resultat snarast tydde på, olika eliter konkurrerade med varandra så att det uppstod en sorts maktbalans i systemet.

Med modernt språkbruk skulle man kunna säga att det föreligger behov av en undersökning om sambandet mellan styrelseskicket och den offentliga politikens utformning under paternalismen. En analys av enbart doktrinen kan inte klargöra det berättigade i anklagelsen för klasspolitik. Med en framstående samhällsforskare måste vi också ställa frågan vad den härskande klassen gör, när den härskar.⁷ Om det är så, som vissa signaler från ledande historikerhåll tyder på, att man fortfarande inom historievetenskapen tvekar att använda modernt modelltänkande för att syntetisera enskilda händelseförlopp, får det väl bli samhällsvetarnas sak att skapa överblick.⁸

När man närmare betraktar den empiri, som kunde belysa frågeställningen, blir man genast osäker på tesen om paternalismens klasspolitik. Under denna tid fattade man t ex i vårt land beslut om den progressiva inkomstkatten (1902), folkpension infördes för alla medborgare utom stats-tjänstemän vartill kom en behovsprövad tilläggs-

pension (1913) och framför allt var det under paternalismen som grunden lades till den moderna socialpolitiken – först under Bismarck i 1880-talets Tyskland men snart spred sig denna politik över Europa.

Den svenska vetenskapliga litteraturen tecknar en motsägelsefull bild av den offentliga politiken under paternalismen.⁹ Herbert Tingsten finner visserligen, "att förståelsen för de socialpolitiska problemen under detta skede växte . . . En stor och växande betydelse hade det tyska exemplet; genom Bismarck blev inom de konservativa kretsarna socialpolitiken respekterad." Men samtidigt framställs reformerna som obetydliga. "I stort sett övervägde fortfarande den negativa linjen."¹⁰ Enligt Hjalmar Sellberg utmärktes 1880-talet "av ett yrvaket intresse inom nära nog alla grupper för att lösa den sociala frågan, en beredvillighet som torde sakna sin like före 1940-talet. Från och med 90-talet blev emellertid klimatet hårdare . . ." "De ivrigaste anhängarna" var fria yrkesutövare, redaktörer, lägre tjänstemän, folkskollärare; "den stadsliberala arbetarskyddsperioden 1884–1907 framstår som ett mellanstadium i utvecklingen från den tid, då enstaka varmt kännande personer av rent humanitärt intresse väckte motioner i riksdagen, och den period, när gruppintresset organiserats och framfördes genom de skyddsbehövandes egna politiska organisationer." Bönderna utmärktes inte av någon speciell reformvilja; när vänstern vann insteg även i deras led, anammade de liberala bönderna vanligen endast passivt sina partikamraters förslag. De större företagen förde en försiktig reformpolitik; "det statliga arbetarskyddet fick tjäna uppgiften att motverka socialismens framgångar bland arbetarna. Den socialpolitiska negativismen bedömdes sålunda i dessa fall vara oklok . . ."¹¹ Genom en detaljanalys av olika riksdagsgrupperingar i årtiondets samtliga stora frågor kan Sten Carlsson framställa 1890-talet som en genom-brottstid för den moderatkonserverativa socialpolitiken, syftande "till en förbättrad ställning åt arbetarna inom det bestående samhällets ram, medan den på allt sätt sökte förhindra en förskjutning i själva maktbalansen."¹² Åke Elmér har visat på den partipolitiska enigheten bakom införandet av folkpensionen: kommittén, som utredde frågan, tillkallades av Lindmans högerminister, propositionen överlämnades av den liberala Staaffregeringen, en högerman blev ordförande i det riksdagsutskott som beredde ärendet medan Hjalmar Branting blev vice ordförande, utskottet var i stort

sett enhälligt och förslaget antogs i riksdagen med stora majoriteter.¹³ Karl Englund menar att genombrottet för den svenska socialpolitiken måste förläggas tidigare än till Adolf Hedins berömda motion från 1884. "Tidigare lagstiftning, framför allt 1881 års lag om minderårigas användning i fabriker och hantverk, vilken går tillbaka på en 1875 av riksdagen äskad utredning, visar, att Sverige redan tidigare hade sugits med i den våg av reformlagstiftning, som för de stora industriländernas del inletts under förra delen av 1800-talet."¹⁴ Ingrid Hammarström beskriver i en rapport från ett projekt med den för vår frågeställning intresseväckande titeln "Klasssamhälles funktioner" hur vid mitten av 1800-talet "bondeståndets riksdagsmän – både liberala och konservativa – i skolfrågan övervann sin motvilja mot ökade statliga utgifter" och att riksdagen "av omsorg om sakfrågorna – skola och sjukvård –" gick med på "att höja statliga och kommunala skatter och även att godkänna nya centrala ämbetsverk". Det hindrar henne inte från att karakterisera tidens socialpolitik som "föga konstruktiv, trots enstaka humanitära insatser främst under 1840- och 1850-talen från både liberaler och konservativa och från kung Oskar och hans ämbetsmän."¹⁵

Flera problem inställer sig vid tolkningen av materialet. Först och främst skall framhållas att det inte föreligger någon motsägelse mellan dåtidens ojämna inkomst- och förmögenhetsfördelning och paternalismens anspråk på att företräda ett överordnat samhällsintresse av den enkla anledningen att, som vi sett, det ingick i denna föreställning att en ekonomisk skillnad mellan medborgarna kunde vara till gagn för helheten. Ekonomisk framgång var ett tecken på duglighet. På samma sätt som staten borde försäkra sig om de skickligastes medverkan i styrelsen var det av värde för samhällsutvecklingen att den som särskilt ansträngde sig blev ekonomiskt belönad. Tanken är i själva verket föga märklig. Flertalet svenskar torde alltså instämma i uppfattningen att löneskillnader och marknadskrafter är viktiga incitament för tillväxten i samhällsekonomin. Man kan visserligen invända att klasskillnaderna var upprörande stora. Under paternalismens tidevarv, såg 1880–1920, skapades väldiga privatförmögenheter. Men då skall vi också komma ihåg, att när industrialismen sent omsider även nådde vårt efterblivna land, härjat av missväxt, svält och emigration, inleddes en explosiv utveckling, som inte minst blev till gagn för arbetarklassen. Samhällsutvecklingen torde snarast kunna beskrivas

som en förändring i Paretooptimal riktning än som ett noll-summespel, som ensidigt gav överklassen alla vinster och arbetarklassen alla förluster.

Å andra sidan utgör enstaka progressiva insatser inte tillräcklig grund för att frita paternalismen från anklagelsen för klasspolitik. Det är nödvändigt att göra en helhetsbedömning. Varför, kan man fråga sig, gjorde det allmänna inte ännu större insatser? Liksom pluralisterna velat komplettera elitisternas kartläggning av de politiska resursernas ojämna fördelning med en analys av hur skilda grupper faktiskt utnyttjade sina resurser i samarbete och konflikt har de skickteoretikerna hävdat, att inte heller beslutsprocessanalyserna är tillfyllest; forskarna bör även studera "maktens andra ansikte", dvs vilka frågor som inte tas upp till beslut. För att inte hamna i godtyckliga och anakronistiska frågeställningar – "varför infördes inte löntagarfonder för hundra år sedan?" – synes det nödvändigt att relatera spelet i riksdagen uteslutande till krav och önskemål, som verkligen fördes fram bland medborgarna. Det är med andra ord nödvändigt att även skaffa sig en föreställning om den politiska opinionsbildningen på gräsrotsnivå, en stor och fascinerande forskningsuppgift.

Slutligen måste man komma ihåg att det inte bara var av altruistiska skäl, som de socialkonservativa på 1880-talet lade grunden till välfärdsstaten. De socialpolitiska reformerna ansågs också, som vi sett, vara ett sätt att vrida vapnen ur händerna på den uppstigande socialistiska rörelsen. Förbättringen av industriarbetarnas villkor motverkade de krafter som hotade samhällsordningen och var därigenom, som paternalisterna såg saken, i hela nationens intresse. Det allmänna bästa framställdes med andra ord som liktydigt med den existerande samhällsordningen. Vare sig man önskade det eller ej var det nödvändigt att ingripa till arbetarklassens fördel. Det var oklokt att framhärda med det manchesterliberala alternativet. Paternalisterna gjorde därför en dygd av nödvändigheten i överensstämmelse med Erik Johan Stagnelius' levnadsvisdom:

Tvenne lagar styra mänskolivet,
tvenne krafter välva allt, som födes
under månens vanskelige skiva.
Hör, o mänska! Makten att begära
är den första. Tvånget att försaka
är den andra . . . Adla du till frihet
detta tvång, och, helgad och försonad,
över stoftets kretsande planeter,
skall du ingå genom ärans portar.¹⁶

Inom den rationalistiska teoribildningen diskuteras om sådana motivförskjutningar är förenligt med rationellt handlande.¹⁷ Oundvikligen kommer man också in på frågan huruvida intentioner över huvud taget får avgöra om det är fråga om egenintresse eller allmänintresse; om intentionerna beläggs via motiveringar, torde alla påstå att deras ståndpunkter tjänar det allmänna bästa.¹⁸ Hur därmed än förhåller sig blev konsekvensen att en rad lagar började stiftas för att förbättra industriarbetarnas arbetsvillkor och sociala skydd. Därmed inte sagt att den utvärdering av den offentliga politiken under paternalismen, som här efterlyses, skulle leda till ett frikännande från anklagelsen för klasspolitik. Rimligen ligger det olika till för olika grupper av aktörer och samhällssektorer – socialt engagerade landshövdingar mot lönsamhetsinriktade industriägare, andra mera progressiva företagsledare mot med industrialismens problem obekanta hemmansägare, åter andra lantmän som i arbetarklassen såg en bundsförvant mot bolagshögern etc. Men domen över paternalismen föll, innan bevismaterialet var insamlat. Paternalismen dömdes inte bara efter sina gärningar eller underlåtenhetssynder. Trots att dess kritiker bekände sig till en utrerad nyttomoral, till principen att ett styrelseskick skall värderas efter den offentliga politik det ger upphov till, var det vissa absoluta, naturrättsligt färgade värden, som framför allt inspirerade motståndet mot paternalismen. När det kom till kritan, var utilitaristerna inte intresserade av att närmare undersöka paternalismens konsekvenser genom att utreda om en politisk ojämlikhet i vissa fall kunde befrämja det allmänna bästa. De tog för givet att målet om största möjliga lycka åt det största möjliga antalet människor uppnåddes bäst, om alla medborgare fick lika stort inflytande i den politiska beslutsprocessen.

3

Utilitarismen är beteckningen på en bred tanke-tradition som kulminerade hos brittiska samhällsteoretiker som Adam Smith, Jeremy Bentham och John Stuart Mill; ett av den senares arbeten fick kort och gott just namnet "Utilitarianism".¹⁹ Politiskt kom läran att inspirera vänstern och utvecklingen mot åsikts- och yttrandefrihet, allmän rösträtt och, kort sagt, demokrati.

I utilitarismens statsdoktrin försköts intresset från de styrandes bedömning av det politiska handlandets begränsningar och konsekvenser till medborgarnas preferenser. Man ansåg att de poli-

tiska besluten borde utformas i överensstämmelse med medborgarpreferenserna, eftersom den enskilde själv var bäst skickad att avgöra vad som var hans intresse och bedöma konsekvenserna av sina handlingar. Någon bättre metod fanns inte än att slå samman vad de olika medborgarna själva uppfattade som sina intressen.

Naturligtvis kunde man inte förneka det uppenbara att medborgarna ibland tog miste. Under sådana omständigheter kunde de styrande i vissa fall ges rätten att gå emot framförda önskemål. Men man måste vara oerhört försiktig, så att det verkligen rörde sig om oavsiktliga misstag och inte bara något som de styrande tog som förevändning för att hävda sin egen uppfattning. Mot minderåriga t ex kunde det ibland finnas skäl att ingripa men också mot vuxna i situationer, där dessa höll på att göra ett ödesdigert fel. Var denna subtila gränslinje går är föremål för en lärd debatt i den politiska filosofin.²⁰ En forskare har sökt klargöra John Stuart Mills uppfattning genom att skilja mellan "stark" och "svag" paternalism. "Mill's rejection of paternalism forms part of his liberty principle . . . (It) does not extend to 'children and persons under age'. He also allows us forcibly to prevent a person from crossing an unsafe bridge." "Svag" paternalism innebär alltså åtgärder för att skydda en människa från att oavsiktligt skada sig. "Whereas Mill is prepared, to some extent, to accept weak paternalism, he seems to be asolutely opposed to strong paternalism." Om en människa till fullo inser konsekvenserna av sina handlingar, har de styrande ingen rätt att hindra henne.²¹

När var och en förverkligar det som han tror är bäst för honom, uppstår sålunda enligt utilitarismen det allmänna bästa av sig självt. Någon central planering från de styrandes sida är inte nödvändig; i själva verket är sådan verksamhet direkt skadlig. Med en rationalistisk forskare kan man beskriva denna uppfattning om hur man kommer fram till det allmänna bästa som en teori om tillstånd som "uppstår väsentligen som biprodukter av individuellt handlande". Dessa tillstånd kan aldrig åstadkommas genom överordnat ingripande, som paternalisterna trodde när de föreskrev att den enskilde riksdagsmannen själv skulle tänka ut vad som var det allmänna bästa, vilket ju tvärtom bara ledde till att de gynnade sin egen samhällsklass. Ty om man avsiktligt söker uppnå ett sådant samhällstillstånd, omöjliggörs det. Men då en del av de förhållanden, som uppkommer som biprodukter, är nyttiga eller på annat sätt önskvärda, kan det vara frestande att söka fram-

kalla dem, även om man vet att försöket kommer att misslyckas. Detta misstag kallas "the moral fallacy of by-products". På samma sätt kan det vara lockande att förklara sådana tillstånd som resultatet av medvetna handlingar, även om sådana aldrig förekommer. Detta kallas "the intellectual fallacy of by-products".²²

Den första fråga en empiriskt inriktad samhällsvetare ställer, när han möter ett påstående som utilitaristernas att samhällets bästa är summan av individernas bästa är helt enkelt om det är sant – och därmed paternalisternas invändning obefogad, att medborgarnas preferenser bara utgör särintressen som inte tar hänsyn till helheten. Utilitaristerna var själva medvetna om denna invändning. Men de utvecklade en teori om hur enskilda särintressen kunde förädlas till det allmänna bästa. En sådan omvandling skedde, hävdade de, när de enskildas preferenser skärskådades i en fri, öppen, offentlig debatt; tanken omhuldades som bekant särskilt av John Stuart Mill. Yttrandefriheten var inte bara en rättighet, som tillkom den enskilde. Den var också av den allra största samhällsnytta, då den gav segern till den ståndpunkt, som byggde på de bästa argumenten. Vinningslystnad eller andra privata bevekelsegrunder, som inte tålde dagsljus, skulle ohjälpligt avslöjas i den offentliga debatten. Utilitarismen betraktade politiken som en sorts seminarium, vars utslag enbart var beroende av intellektuella kriterier.²³

Men är då *detta* i sin tur sant? kan man envisas med att fråga. Den offentliga debatten, opinionsbildningen och massmedia har gjorts till föremål för omfattande samhällsvetenskaplig forskning. Ger dessa undersökningar stöd för uppfattningen att särintressena genom den offentliga debatten kan omvandlas till det allmänna bästa?

För att kunna besvara frågan är det nödvändigt precis som för den offentliga politiken under paternalismen att skaffa sig en sorts allmän överblick. På detta område befinner vi oss i ett mera lyckosamt läge tack vare de stora undersökningar, som nyligen sammanfattats av Jörgen Westerståhl och Folke Johansson. Författarna drar upp ett långt historiskt perspektiv på den svenska massmediadebatten under 1900-talet; deras första undersökningsår är 1912 och analysen förs fram till åttiotalet. Hos etermedierna, som med åren fått en allt starkare ställning, urskiljs tre olika skeden. Det första betecknas som "folkbildning i idealistisk anda" och utmärktes av en strävan efter program på hög ideell, kulturell och konstnärlig nivå. Journalistiken sägs vid denna tid ha fyllt en harmoniserande funktion i samhället.

I mitten av femtiotalet skedde en genomgripande förändring. Publiksmaken blev då ledstjärnan. Målet var att spegla de händelser i världen, som intresserade läsarna, lyssnarna, tittarna.

Under sextiotalet inleddes det tredje skedet, den s k kritiska journalistiken. En viktig uppgift blev att redogöra för de skilda åsikter och värderingar, som finns i samhället. Journalisterna borde inte utan vidare godtaga de uttalanden och redogörelser, som lämnades av myndigheter, partier, organisationer och företag utan behålla distans och ifrågasätta. Resultatet blev så mycket som en tjugofemfaldig ökning av de kritiska inslagens omfattning från sextiotalet till åttiotalet. En "jätte" har fötts, menar författarna, "men av oäkta börd". I stället för att själva bära upp den nya granskningsrollen började man låna in någon i programmet, som tyckte annorlunda än förslagsställaren. Författarna tar avstånd från detta sätt att ge förslagen kritisk belysning och liknar journalisterna vid boxningspromotorer, som använder en stor del av sin tid åt att ordna konfrontationer mellan olika aktörer. Följden har blivit en ändrad bild av Sverige. Samförståndet tonas ned, motsättningarna framhävs och politikerna framställs som personer, som är inbegripna i ett ständigt gräl. Och då polemik favoriseras i massmedia, påverkar det också politikerna så att de för att få uppmärksamhet går in för en fränare debattstil.

Genombrottet för den kritiska, konfronterande journalistiken har långtgående konsekvenser för särintressenas roll visavi allmänintresset vid det politiska beslutsfattandet. "Konfrontationsmodellen, som . . . innebär att man mer eller mindre rutinmässigt uppsöker kritiker, väger inte in den framförda kritikens representativitet eller tyngd. Detta leder i många situationer till att avvikande synpunkter och särintressen kommer att gynnas på de mer generella intressenas bekostnad." Med en lyckad term kallar författarna denna process för "mobilisering av särintressena."

Mobiliseringen av särintressena belyses på flera sätt. Ett exempel är den offentliga debatten om regeringens besparingsförslag vintern 1980/81. Besparingsförslaget berör ju majoriteten av befolkningen på ett positivt sätt även om effekten av ett enskilt förslag är föga märkbar. Samtidigt drabbas nästan alltid en mindre grupp negativt och ofta påtagligt. Det är lätt att i denna grupp finna kritiker av förslaget. Det visar sig att dessa drabbade fick större utrymme i massmedia än själva besparingsförslagen. Författarna drar följande slutsats. "Vad den aktiva journalistiken åstadkommer kan sägas vara att den skaffar fram representanter för

särintressena mot allmänintresset. Dessutom lät man i nyhetsprogrammen under den aktuella vintern i de flesta fall representanterna för särintressena få tillfälle att mera utförligt utveckla sina motargument än företrädarna för besparingsförslagen.”

Ett annat exempel är den offentliga debatten om barnomsorgen. I massmedia dominerade den daghemspositiva opinionen, under det att två tredjedelar av befolkningen enligt intervjuundersökningar föredrog bidragslinjen och resten delade sina sympatier mellan kommunala daghem och familjedaghem. Att massmedia gav den felaktiga föreställningen att det i samhället fanns jättelika köer av människor som ingenting högre önskade än att få in sina barn på kommunala daghem förklarar författarna åter med att särintressena befrämjades i den offentliga debatten. De personer, som exponerades i programmen, var vanligen anställda på daghem eller hade ett direkt intresse i verksamheten; även de journalister, som präglade programmen, tillhörde samma grupp som hade ett egenintresse av att få in sina barn på daghem.

Den sammanfattande bedömningen av särintressenas roll i den offentliga debatten och den politiska beslutsprocessen blir en starkt negativ kontrast till utilitarismens ljusa bild. ”Framför allt är det konfrontationsjournalistikens följer det finns anledning att uppmärksamma: politiseringen – som ett resultat av den ständiga jakten på kombattanter – påverkan på politikernas uppträdande, politikerföraktet, den ständigt pågående mobiliseringen av särintressen emot allmänintresset. Allt detta är omständigheter som kan försvåra det politiska beslutsfattandet i den svenska demokratin.”²⁴

Tanken på särintressenas omvandling till det allmänna bästa genom den offentliga debatten var så att säga utilitarismens filosofiska ståndpunkt. I den praktiska politiken, medgav man, kunde inte alla beslut uppskjutas, till dess att allmännyttan utkristalliserats genom en fri diskussion. I de flesta fall var det nödvändigt att fatta beslut, innan enighet uppnåtts. Under sådana omständigheter fick avgörandet ske i enlighet med majoritetsregeln, dvs genom att man räknar hur många av aktörernas förstapreferenser som de olika alternativen samlar, varvid det segrar som får hälften av antalet röster plus en.

Majoritetsregeln har visat sig vara en ganska bristfällig metod. Huvudinvändningen är att den inte tar hänsyn till att medborgarna kan vara olika starkt engagerade i skilda frågor. Vissa frågor lig-

ger mig varmt om hjärtat, i andra har jag visserligen en åsikt men jag bryr mig inte särskilt mycket om vilken utgången blir. Är det då rimligt att den som är ganska likgiltig för en fråga får lika stort inflytande som den som finner frågan mycket betydelsefull?

Detta utgör det sk intensitetsproblemet och brukar betraktas som demokratis Akilleshäla. Med vilken rätt en svagare engagerad majoritet kan tvinga sin vilja på en intensivt engagerad minoritet utgör en klassisk statsvetenskaplig frågeställning, som aldrig besvarats på något positivt sätt. Vad man inte alltid gör klart för sig i detta sammanhang är att problemet uppstår genom att man inte håller isär två principer. Den ena är idéen om allmän och lika rösträtt, enligt vilken var och en skall ha lika inflytande oberoende av sitt engagemang. Den andra är föreställningen om demokratin som en styrelseform som i största möjliga utsträckning skall spegla medborgarnas preferenser, varvid man ju även bör ta hänsyn till engagemanget. Den förra principen är naturrättsligt grundad, för den senare anses utilitaristiska skäl tala då denna doktrin inte bara hävdar tesen om lycka åt det största möjliga antalet individer utan också *största möjliga* lycka åt dem. Ändå har utilitarismens arvtagare inte velat rekommendera en beslutsregel, som graderar inflytandet efter engagemanget i medborgarnas preferenser. Risken för missbruk anses stor. Genom att felaktigt uppge att man är starkt engagerad kan man ju öka sitt inflytande. Godtyckliga gränsdragningar anses oundvikliga: hur skall man dra gränsen mellan sådant minoritetsengagemang, som man vill respektera, och sådant som man trots allt vill underställa majoritetsbeslut (t ex det intensiva motstånd mot marginalskattehöjningar som flertalet höginkomsttagare reser?). Statsvetarna har skilt sig från intensitetsproblemet i en känsla av resignation. De inser att det är ett klumpigt tillvägagångssätt att fatta beslut uteslutande genom att räkna medborgarnas förstapreferenser och bortse från att de är olika starkt engagerade i olika frågor. Men man har inte haft något bättre att sätta i stället. Metodens fördelar anses trots allt överväga: dess enkelhet och lättfattlighet, dess låga beslutskostnader. Här nöjer vi oss för tillfället med att göra detta konstaterande. Intensitetsproblemet utgör jämte mobiliseringen av särintressena ett andra problem i utilitarismens statsdoktrin.

Den tredje och sista kritiken av utilitarismen är den allvarligaste. Det är ju inte alltid det finns någon majoritet, påpekar man. I en viss fråga kan

t ex 40 procent samlas kring ett förslag, 35 kring ett annat och 25 kring ett tredje. Hur skall man då fatta beslut? Skall helt enkelt det alternativ segra, som får flest röster? Detta kan ibland framstå som uppenbart orimligt – t ex om rösterna är så splittade, att inget förslag får mer än tio procent av rösterna, eller om förslagen som fått de 35 + 25 = 60 procenten i exemplet står varandra mycket nära men långt från de 40 procenten; i så fall bör väl de 60 procenten ta över de 40?

Det auktoritativa svaret gavs redan under upplysningstiden av den franske filosof, som gett namnet åt denna metod: det alternativ skall segra, som får en enkel majoritet över varje annat alternativ vid en parvis jämförelse (Condorcetmetoden).

Emellertid kunde Condorcet också visa, att konstellationen av preferenserna ibland är sådan, att man aldrig når fram till någon bestämd lösning. Vilket förslag som segrar beror på i vilken ordning de olika alternativen jämförs. Detta fenomen med cykliska majoriteter är i dag mera känt som röstningsparadoxen. Det är kring denna paradox, som hela den rationalistiska statskunskapen i vår tid byggts upp.

Den främste bidragsgivaren är som bekant Kenneth Arrow. Denne har visat att det inte finns någon beslutsregel, som garanterar kollektiv rationalitet även om varje individ handlar rationellt i förhållande till sina preferenser. Arrow uppställde fem enkla villkor, som han ansåg att en beslutsregel bör uppfylla. För det första får det inte finnas några begränsningar på det sätt, på vilket medborgarna får rangordna sina preferenser. För det andra måste det finnas ett positivt samband mellan individuella och kollektiva preferenser; det kollektiva beslutet skall lämnas oförändrat eller ändras i samma riktning som en förändring i de individuella preferenserna, det får inte ändras i motsatt riktning. För det tredje får beslutet inte göras beroende av irrelevanta alternativ; beslutet får inte ändras, om inte de individuella preferenserna ändras. De två sista villkoren innebär att preferenserna inte får påtvingas aktörerna utifrån ("medborgarsuveränitet") eller dikteras av någon enskild aktör ("icke-diktatur"). Problemet med dessa villkor, som säkert de flesta skriver under, är bara att de är inkonsistenta mål. De kan inte tillgodoses samtidigt av någon beslutsregel.²⁵

Detta teorem riktar ett grundskott mot det utilitaristiska antagandet att samhällets bästa uppnås genom en summering av individernas bästa. Kollektiv rationalitet är uppenbarligen många gånger något helt annat än individuell rationalitet.

Samma tankegång uttrycks i det lika berömda exemplet "Fångarnas dilemma". Om var och en av de båda fångar, som är inlåsta i isoleringscell utan möjlighet att kommunicera med varandra, följer den strategi som leder till det gemensamma bästa och nekar till det brott de är anklagade för att ha begått gemensamt, slipper de undan med två års fängelse, vilket de får för ett annat brott de redan är överbevisade om. Straffen för de olika kombinationerna av strategier är emellertid fördelade så, att den enskilde fången både av fruktan för ett strängare straff på 20 års fängelse, som han får om han döms mot sitt nekande genom att den andre fången erkänner, och i förhoppning om ett mildare straff på ett års fängelse, som han belönas med om han samarbetar med domaren och erkänner, har anledning att gå över till strategin "att erkänna". Men om båda fångarna resonerar på detta sätt och erkänner, fälls de ju för brottet de är anklagade för och döms till tio års fängelse, vilket är precis vad den spelteoretiskt bildade domaren räknat ut. På detta sätt förhåller det sig också i politiken. Enskilt rationellt handlande behöver inte leda till kollektiv rationalitet.

Den moderna forskningen har sålunda uppdragat tre fundamentala problem i utilitarismens statsdoktrin. De är inbördes intimt sammankopplade. Särintressena mobiliseras, därför att medborgarna i varierande utsträckning engagerar sig för olika frågor; denna gradering av preferenserna kan i sin tur ge upphov till cykliska majoriteter. Med en spelteoretisk term kan dessa tre svårigheter sammanfattningsvis kallas *instabilitetsproblemet*. Det beslut, som majoritetsregeln pekar ut, behöver inte innebära någon stabil lösning. Det kan ligga i den enskildes möjligheter att genom samverkan med andra på olika sätt underminera majoritetsbeslutet för att därigenom öka sin nytta. Om den nya lösningen blir stabil, dvs sådan att ingen aktör kan förbättra sin nytta genom att överge den position han intagit, finns å andra sidan ingen garanti för att lösningen är kollektivt rationell. Det tycks med andra ord varken förhålla sig så att den enskilde alltid förstår vilken handlingslinje som bäst uttrycker hans eget intresse eller att det allmänna bästa uppnås genom en summering av vad olika enskilda själva uppfattar som sitt eget intresse.

4

Det finns också en helt annan idé om hur man kan nå fram till det allmänna bästa utifrån enskilda medborgares preferenser. Idéhistoriskt löper den-

na idé parallellt med utilitarismen, i vissa avseenden står den nära denna doktrin, i andra utgör den en bjärt kontrast. Jag syftar på Jean Jacques Rousseaus lära om *allmänviljan*.

Rousseau frågade sig hur man skall utforma en styrelse, som medborgarna lyder. Hans svar var att styrelsen skall vila på medborgarnas samtycke; i själva utgångspunkten för resonemanget föreligger således en likhet med utilitarismens statsdoktrin. Allmänviljan ("la volonté générale") är sällan detsamma som summan av medborgarnas partikulära viljor ("la volonté des tous"). Den är något som medborgarna i välförstått egenintresse underordnar sig men utan att förlora sin frihet, eftersom var och en i realiteten lyder sin egen vilja. Allas enskilda viljor omvandlas till allmänviljans enhällighet. Slutsatsen blir alltså ett överindividuellt, om den konservativa paternalismens erinrande statsbegrepp, som skiljer sig från utilitarismens.²⁶

Allmänviljan undviker det som här kallas instabilitetsproblemet – på samma sätt som enväldet gör det. Om alla är eniga eller om en enda aktör får bestämma är det ju inga svårigheter att fatta beslut. I den rationalistiska teoribildningen brukar därför dessa två beslutsregler föras åt sidan som oproblematiske.²⁷

Enväldet är också en politiskt tämligen ointressant regel i vår diskussion. De argument, med vilka det försvaras, är av traditionalistisk eller teologisk natur, som har föga anslutning i vår del av världen.

Allmänviljan har däremot inte upphört att fascinerat forskarna. Med början hos Arrow själv har det inom den rationalistiska teorin blivit vanligt att hänvisa till Rousseau som en utväg ur instabilitetsproblemet.²⁸ Den moderna insikten om en motsättning mellan enskilt rationellt handlande och bästa utfall för alla återförs ofta till Rousseaus distinktion mellan "allmänviljan" och "allas vilja".²⁹ Jag skall här stanna inför en studie, som nyligen lagts fram av en medarbetare vid min institution Jörgen Hermansson, vari denna tankegång närmare utvecklas.

Enligt Hermansson kan idén om allmänviljan tolkas som en lösning på "Fångarnas dilemma". Allmänviljan är just att välja den kollektivt rationella lösningen, som enskilda rationella aktörer under vissa betingelser annars misslyckas med att uppnå.

Hur undviker man då att enskilda medborgare underminerar det kollektivt rationella beslutet i förhoppning om att öka sin egen nytta eller av

fruktan för att se den minskad, om den andre underminerar?

I Hermanssons analys föreligger en grundläggande skillnad mellan marknadsbeslut, för vilka "Fångarnas dilemma" i första hand är avpassat, och politiska beslut. På marknaden agerar var och en för sig och det kollektiva utfallet i form av handel och priser ordnas av den osynliga handen; när varan är kollektiv leder detta ibland till suboptimala resultat. I den lagstiftande församlingen är de kollektiva utfallen mera överblickbara och aktörerna kan därför direkt votera om dem. I ett dynamiskt "Fångarnas dilemma" kan aktörerna komma överens om den bästa lösningen, skriver Hermansson efter Russell Hardin. Hermansson har konstruerat ett spel med tre aktörer och två alternativ, varvid det ena står för allmänviljan eller det gemensamma bästa och det andra för det som främjas av det egna intresset. Varje enskild aktör föredrar givetvis en regel som ålägger de båda andra att agera för det gemensamma bästa, under det att han själv tillåts att agera för egen vinning. Men ställd mot allmänviljan kan inte något av dessa utfall få majoritet. Allmänviljan framträder som Condorcetvinnaren, dvs besegrar alla andra förslag vid en parvis jämförelse.

"Lösningen på problemet att nå det kollektivt rationella utfallet i ett fångarnas dilemma är att förvandla aktörernas beslutssituation från en 'question of action' till en 'question of regulation'. Rousseaus storslagna idé var att göra alla människor till lagstiftare. Därigenom ville han åstadkomma att varje beslutad lag stod i överensstämmelse med allmänviljan. Ingen skulle heller behöva förlora sin frihet och underordna sig något annat än sin egen vilja, som den kom till uttryck då hon uppträdde i rollen som lagstiftare; individen som privatperson skulle underordna sig medborgaren."³⁰

Fungerar politiken på detta sätt? Kan man hitta något material som visar hur politikerna av omsorg om det allmänna bästa överger sina egna handlingslinjer?

Jag har i en tidigare studie tolkat utgången av fyrtiotalets planhushållningsdebatt på detta sätt. Fortfarande efter 1948 års val hade socialdemokraterna majoritet för den näringspolitik de presenterade i Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, vilket också utgjorde regeringsprogrammet och det program man gått till val på. Ändå avstod socialdemokraterna från att genomföra sina planer. Varför? Det svar jag lämnat är att socialdemokraterna insåg, att de befann sig i ett "Fångar-

nas dilemma". Om de själva framhårdade med sitt planhushållningsprogram och om de borgerliga och näringslivet framhårdade med sitt planhushållningsmotstånd, skulle det uppstå en ekonomisk kris i vårt land i form av investeringsstrejk och kapitalflykt vid en tidpunkt, när vi redan hade ekonomiska svårigheter med penningvärdet och valutareserven. I detta läge uppvärderade man försoningen mellan stat och näringsliv till ett högre värde än förverkligandet av efterkrigsprogrammets näringspolitik. Det allmänna bästa fick gå före den enskilda handlingslinjen. Eller mera exakt uttryckt: vid närmare eftertanke visade det sig att egenintresset på sikt sammanföll med allmänintresset. Politikerna erkände sina ömsesidiga felkalkyler, näringsprogrammet offrades, man räckte varandra handen och inledde efterkrigstidens samarbete i hägnet av den svenska modellen. Man lyckas, kort sagt, uppnå den kollektivt rationella lösningen, som gav båda parter högre nyttovärdet än de annars skulle ha fått.³¹

Det synes sålunda fullt möjligt att på detta sätt ge Rousseaus många gånger dunkla och gäckande idéer en klar och intressant tolkning, som hjälper oss att förstå betingelserna för rationellt politiskt handlande. Allmänviljan i bemärkelsen kollektiv rationalitet uppnås inte genom att medborgarna bemäktigas av någon mystisk känsla, som plötsligt får dem att förstå det allmänna bästa. I ett nytt teorem, som i motsats till Arrows inte skulle bygga på individuell utan på kollektiv rationalitet, borde man räkna med att medborgarna fattar beslut genom en rationell jämförelse mellan de olika utfall, som kan tänkas uppnås genom skilda kombinationer av de individuella handlingslinjerna. Är detta uttryck för en utopi? Snarare är det – trots alla raljanta ord om den traditionella statskunskapens "naiva" inställning på denna punkt – mera realistiskt än de rationalistiska forskarnas förment realistiska antagande att medborgarna under valdagen endast söker maximera sin egen nytta. Är det inte tvärtom så att det faktiskt är mera allmänna föreställningar om vad som är bäst för samhället som helhet, som ligger till grund för vårt val av parti och av politisk handlingslinje: att en friare ställning för marknadskrafterna skulle öka välfärden för alla, att den sociala omvårdnaden kräver en fortsatt utbyggnad av den offentliga sektorn, att resursanvändningen måste underordnas den ekologiska balansen?

Kvar står emellertid tvetydigheten i den rousseauanska idétraditionen och därmed den ständiga invändningen: den oerhörda risken för

maktmissbruk. Historien är full av usurpatorer, som motiverat sina statskupper med att de företräder den sanna allmänviljan gentemot den tillfälliga, av sina särintressen vilseledda majoriteten – Napoleon, Lenin, Hitler. På samma sätt som överklassen har anklagats för att ha utnyttjat den särställning den fick i paternalismens statsdoktrin till egen fördel, har olika diktatorskandidater begagnat sig av Rousseaus resonemang för att åsidosätta folkviljan och legitimera sina egna maktövertaganden.

5

Vi tycks ha hamnat i en återvändsgränd. Mot paternalismen hyser vi skepsis på grund av dess förmanta klasspolitik, utilitarismen lyckas inte leva upp till sina pretentioner utan kan tvärtom leda till instabila beslut, att fatta beslut under åberopande av allmänviljan innebär en risk för ett långt större förtryck än vad som någonsin utövades under paternalismen.

För att komma vidare väljer vi därför för ett ögonblick en helt annan utgångspunkt och frågar oss, hur det faktiskt går till när man fattar beslut i de västerländska demokratierna. Det är därvid slående att de beslutsorgan, som i första hand faller i ögonen, inte gjorts till föremål för någon mera inträngande analys vare sig inom någon av de tre statsdoktriner, som här skisserats, eller inom den rationalistiska teoribildningen. Jag syftar på *partierna och organisationerna*.

Paternalisterna intresserade sig blott för "de styrande" och såg med förakt på partierna, som med sina krav på disciplin och enhetligt uppträdande var ett hot mot den enskilde riksdagsmannens självständighet. Utilitaristerna och anhängarna av allmänviljan utgick konsekvent från "medborgarna" och uppehöll sig enbart vid möjligheten att överföra preferenserna till sådana beslut, som var uttryck för det allmänna bästa. Partier och organisationer spelar ingen huvudroll i deras resonemang.

Med tanke på partiernas och organisationernas dominerande ställning i vår tid är det förbiseende, som görs i dagens rationalistiska statskunskap märkligare och kräver en mera utförlig kommentar. Förvisso har vi i vår vetenskap bedrivit en mycket omfattande empirisk forskning om partier och organisationer. Men inom den rationalistiska teoribildningen har de inte blivit föremål för någon adekvat behandling. Skälet synes vara metodiskt. Som alla goda teoretiker har de rationalis-

tiskt inriktade forskarna konstruerat sin tankebyggnad från några få enkla, renodlade antaganden för att se till vilka slutsatser dessa logiskt leder fram. Det fundamentala misstaget är bara att de därvid inte berett någon plats för partiets och organisationers handlande annat än som en reflex av medborgarnas preferenser. Trogna sin utilitarism har de enbart uppehållit sig vid frågan hur individuella önskemål skall kunna summeras till kollektiv rationalitet – utan beaktande av den sorterande, sammanvägande, påverkande, modifierande, kompromissande funktion i det politiska spelet, som fullgörs av partier och organisationer.

Detta sätt att resonera kan belysas med några ledande skrifter. I sitt banbrytande arbete talar Arrow själv genomgående om individer och det möjliga – eller omöjliga – i att finna beslutsregler, som garanterar kollektiv rationalitet. Han kallar själv sitt bidrag ett teorem, som han kommer fram till med matematisk metod. Hur kollektiva beslut i verkligheten fattas under medverkan av partier och organisationer intresserar honom inte.³²

I Downs' ekonomiska modell för demokratin spelar visserligen partierna huvudrollen. Men deras handlande underordnas fullständigt medborgarnas preferenser. "Our main thesis is that parties in democratic politics are analogous to entrepreneurs in a profit-seeking economy. So as to attain their private ends, they formulate whatever policies they believe will gain the most votes, just as entrepreneurs produce whatever products they believe will gain the most profits for the same reason." Medborgarnas rationalitet är det ena grundantagandet för detta resonemang, d v s medborgarna förutsätts rösta på ett sätt som maximerar deras egen nytta som de ser den. Rationaliteten i partiernas handlande är den andra vägledande hypotesen, d v s partiernas främsta syfte är röstmaximering för att erövra regeringsmakten. Att partierna kan medverka till beslut, som går *emot* medborgarnas preferenser är inte förenligt med Downs' modell.³³

Buchanan och Tullock väljer en likartad utgångspunkt. "Our purpose in this book is to derive a preliminary theory of collective choice that is in some respects analogous to the orthodox economic theory of markets." Liksom ekonomin utmärks politiken av samarbete mellan två eller flera individer. Förhållandet mellan Robinson Crusoe och Fredag får illustrera synpunkten: Crusoe är en skickligare fiskare, Fredag duktigare att klättra i träd för att hämta kokosnötter. Båda

tjänar på att byta varor och tjänster med varandra. På samma sätt är det i politiken, vill författarna göra gällande. Bakom de politiska besluten ser vi rationellt nyttomaximerande individer, som finner att det ligger i deras intresse att samarbeta för att uppnå gemensamma mål. Statsvetarnas traditionella föreställning att individerna som väljare skulle frigöra sig från sina egoistiska intresen för att söka "det allmänna bästa" karakteriseras som naiv. Det allmänna bästa är ingenting annat än att så många som möjligt får sina önskemål tillgodosedda och politiken bör följaktligen organiseras så att denna process underlättas. Buchanans och Tullocks arbete formar sig till ett engagerat för svar för det ömsesidiga utbytet politik, för kohandel som politisk teknik – ett pejorativt ord, som författarna vill uppvärdera. Liksom Downs intresserar de sig inte för de politiska ledarnas handlande eller spel med varandra. Deras perspektiv är de enskilda medborgarnas och deras forskningsmetod strikt logisk. De utgår först från individernas rationalitet och nyttomaximering. "First, on the basis of certain initial postulates and assumptions, the logical consequences can be developed. This sort of theorizing is purely logical in nature and has no empirical relevance in the direct sense. Herein, theory resembles mathematics." Därefter formulerar de – också i likhet med Downs – testbara prediktioner, som skall kunna visa teorins empiriska förklaringsvärde.³⁴

I ett par arbeten av Mancur Olson återfinns samma uppläggning; utgångspunkten tas i enskilda, rationella individers överväganden, som läggs till grund för ett strikt logisk-deduktivt resonemang.

Olsons tes är emellertid att rationellt nyttomaximerande individer *inte* handlar så att de uppnår sina gemensamma mål. Olson utvecklar vad som inom den rationalistiska teoribildningen kommit att kallas free-riderproblemet. För den enskilde är det rationellt att avstå från att betala för kollektiva varor. Men om alla på detta sätt drar undan sitt stöd, upphör de kollektiva nyttigheterna att finnas till. Som vanligt dras paralleller med marknadsekonomin. Alla företagare är intresserade av höga priser på sina produkter. Men de är också intresserade av att sälja så mycket som möjligt. Här finns inget gemensamt intresse; ju mer andra firmor säljer, desto lägre blir priset och inkomsterna för varje enskilt företag. Medan alla företag har ett gemensamt intresse i höga priser, har de således motsatta intressen i fråga om försäljningen. Om varje firma genom prissättning och försäljning sö-

ker maximera sin vinst, visar det sig att hela näringens vinst blir lägre än den annars skulle bli. Alla firmor vill vältra kostnaderna – i bemärkelsen minskad försäljning – på andra. Och detta ligger i själva det kollektiva handlandets logik. Det utmärkande för kollektiva nyttigheter är just att om någon drar försorg om gruppens gemensamma intresse, kan de övriga utnyttja det utan att själva bidra. Följden är att ett rationellt kollektivt handlande kan vara mycket svårt att uppnå. Möjligheten varierar mellan olika typer av grupper. Små grupper eller sk privilegierade grupper, som innehåller minst en medlem som skulle tjäna på att agera för gruppens intresse, har det lättare. Men i alla grupper kommer den kollektiva nyttan att stanna på en suboptimal nivå, eftersom varje individ kan parasitera på den mängd som andra producerar.³⁵

I ett senare arbete har Olson tillämpat samma betraktelsesätt på den ekonomiska tillväxten. Även om ekonomisk tillväxt ligger i allas intresse, menar Olsson att samhällets möjligheter att åstadkomma en välståndsutveckling minskar, när de organiserade intressena växer sig starka.³⁶

Russell Hardin har preciserat och vidareutvecklat Olsons tes. Han visar bl a att sannolikheten för att uppnå kollektiv rationalitet ökar vid upprepa-de spel av "Fångarnas dilemma". Igen möter vi uteslutande nyttomaximerande individer och logisk-matematisk metod, ingen analys av hur det faktiskt går till när en riksdag fattar beslut.³⁷

Perspektivet är detsamma i de tongivande läroböckerna. Med spelteoretiska exempel visas till vilka paradoxala resultat enskilt rationellt handlande kan leda. Böckerna är kliniskt befriade från grundlag, statsapparat, parlament och partiledningar, som kringskär eller åsidosätter medborgarnas preferenser.³⁸

Som varje annan god teori både skärper och fördunklar det utilitaristiska arvet vår blick för den politiska verkligheten. Genom sitt renodlade modelltänkande har de rationalistiska forskarna nått uppseendeväckande resultat. De har, kort uttryckt, upptäckt instabilitetsproblemet. Men genom sin renodling har de också förbisett hur instabilitetsproblemet i praktiken hanteras i de västerländska demokratierna.

Det löses inte på ett sätt, som skulle tillfredsställa de rationalistiska forskarnas logiska och matematiska modeller. Snarast är det bristen på stringens hos beslutsreglerna, en viss löslighet i den politiska processen, som gör det möjligt för politikerna att undvika röstningsparadoxens rävsax.

I vår del av världen grundas de politiska systemen på två principer. Den ena är den politiska jämlikheten, som betyder att varje medborgarröst är lika mycket värd. Den andra är organisationsfriheten, som innebär att vi låter medborgarna organisera sig för att också på andra vägar än den parlamentariska verka för sina intressen. När särskilda intressen är berörda, ger vi dem extra inflytande genom att låta dem representeras i utredningar, vid remissbehandlingen etc. Denna blandning av principer gör ofta den politiska bilden förvirrande och osäker. Man kan aldrig så noga veta, vilken utgången blir av en politisk kraftmätning. Ibland hävdar den parlamentariska majoriteten sin suveränitet och driver igenom sin vilja oavsett vad intresseorganisationerna säger. Stundom finner regering och riksdag det mera förenligt med sina intressen att ge efter för de kooperativa påtryckningarna för att få en samlad lösning till stånd. Under vilka omständigheter intressena organiseras och får inflytande är i dag föremål för omfattande internationell forskning och utgör också frågeställningen för ett av de projekt jag leder.³⁹

Blandningen av principer är vår praktiska hantering av instabilitetsproblemet. Medborgarnas intressen kanaliseras både genom en parlamentarisk och en korporativ kanal och någon strikt rollfördelning är inte genomförd.

Samtidigt är det så att de förtroendevalda i dag lika litet som under paternalismen är underkastade några imperativa mandat från väljarna.⁴⁰ De står fria att gå på en annan linje än den medborgarna givit uttryck för. Ett drastiskt exempel är den svenska folkomröstningen om högertrafik år 1955, då 83 procent av väljarna sade nej men statsmakterna ändå införde högertrafik några år senare. Avgörande för detta beslut torde ha varit en saklig övertygelse hos ledande politiker om vad som i denna fråga faktiskt var det allmänna bästa. Men också strategiska skäl får ibland politiker att fråntråda medborgarpreferenserna. De kan tex befinna sig i målkonflikt mellan trohet mot sitt program och önskan att bilda koalition med ett parti, som i vissa frågor har en annan uppfattning. För att över huvud taget få något inflytande måste man därför, om man inte har egen majoritet vilket är sällsynt, göra avkall på sin övertygelse i vissa frågor. I praktiken fungerar således inte utilitarismens enkla modell för automatisk överföring av medborgarpreferenser till politiska beslut. Där emellan förekommer ett strategiskt spel med parlamentariska och korporativa aktörer om vad

som i varje enskild fråga är den bästa lösningen, alldeles oavsett vad nu ens väljare kan ha sagt.

En termfråga i sammanhanget kan skapa oklarhet. Vår frågeställning har varit vad vi med rationalistiskt och spelteoretiskt språkbruk kallat demokratins instabilitetsproblem. Också inom andra statsvetenskapliga grenar talar man om stabilitet och instabilitet men då på ett rakt motsatt sätt. Den sk pluralistiska teorin beskriver de västerländska politiska systemen på det sätt jag här gjort i termer av samverkan och konkurrens mellan olika sorters aktörer. För pluralisterna är emellertid just spridningen av inflytande till många olika grupper i samhället en förutsättning för att uppnå vad de kallar stabilitet. Det tillstånd, som rationalister kallar ”instabilt”, får alltså beteckningen ”stabil” av pluralister – med de olika normativa värderingar, som det växlande språkbruket implikerar. Vare sig vi kallar kompromissandets och mångfaldens politik instabilt med rationalisterna eller stabilt med pluralisterna skall vi alltså komma ihåg, att det är samma fenomen vi här talar om.⁴¹

Är då denna blandning av principer lösningen på vårt problem? Bör politiska beslut fattas genom den form av strategiskt spel, som förekommer i dag? Det är ingalunda vår slutsats. För om vi anklagade paternalisterna för klasspolitik för den oberoende ställning de intog gentemot sina väljare, måste vi väl i konsekvensens namn fråga oss om det inte är berättigat att rikta samma kritik mot dagens självständiga makthavare. Finns det inte i själva verket goda skäl för en sådan anklagelse? Vi vet t ex att de offentliganställda är överrepresenterade i politiken. Är det en tillfällighet att den offentliga sektorn fortsätter att växa så kraftigt, att vi måste ta stora utlandslån för att finansiera den? Gynnar inte de styrande sina intressen i dag på samma sätt som i går? Ännu en gång utslungas anklagelserna att politikerna främst drivs av privat vinningslystnad och politikerföraktet ventileras med jämna mellanrum i massmediadebatten. Är det, när allt kommer omkring, kanske samma gamla paternalister vi haft hela tiden, som anser sig ha rätt att bortse från medborgarnas preferenser och själva bestämma vad som är till folkes bästa? Kanske utilitarismen bara har stannat på papperet som en rent teoretisk diskussion, under det att det är paternalismen som överlevt, numera måhända främst i gestalt av socialdemokraterna som t ex beträffande löntagarfonderna tydligt demonstrerat sin övertygelse att de har rätt att fatta beslut mot folkflertalets vilja?

Vår utblick mot den politiska verkligheten och dess sätt att fatta beslut genom kompromissande partier och organisationer hjälper oss inte i den normativa frågan hur de styrande och medborgarna bör förhålla sig till varandra. Iakttagelsen av den faktiska beslutsprocessen har fört oss tillbaka till utgångspunkten för denna uppsats och vi har ställt frågan om vi över huvud taget någonsin lämnat paternalismen bakom oss. Vår utflykt i empirin har snarast förstärkt vår känsla av att den rationalistiska teoribildningen gått i baklås.

6

Med rötter i såväl Jeremy Bentham's utilitarism som modernare riktningar som existentialism och neofreudianism har det under senare år förts en internationell debatt i vårt ämne om begreppet *autonoma preferenser*, som i hög grad synes mig relevant för det problem vi här diskuterar. Låt oss kortfattat upprepa frågeställningen. Instabilitetsproblemet i dagens demokratier kan inte förnekas. Att totalt underordna de styrande medborgarnas preferenser garanterar ingen kollektiv rationalitet. Att å andra sidan tillåta de styrande att stå helt fria i förhållande till medborgarna förefaller demokratiskt oacceptabelt. Men kanske det finns vissa preferenser, som de styrande under alla omständigheter bör acceptera? Det förefaller mig som om det finns ett behov av en mellanposition mellan utilitarismen och paternalismen, som gör de styrande friare än de är i teorin men mera bundna än de är i praktiken.

Jag stannar till en början inför två inlägg i diskussionen om autonoma preferenser.

Utgångspunkten för norrmannen Jon Elsters bidrag är den vanliga inom den rationalistiska teoribildningen: rationellt handlande förutsätter att man använder sig av sådana medel, att man uppnår sitt mål. Men vad händer om målet visar sig ouppnåeligt? Resignation är naturligtvis en möjlighet. Men det som Elster intresserar sig för är en del andra, kanske mera troliga psykologiska effekter på aktören. Man intalar sig t ex att det mål, som man inte kan nå, i själva verket inte är så eftersträvansvärt. Man gör som räven i fabeln och säger att rönnbären är sura.

Hur skall en vetenskaplig bedömare ställa sig till ett sådant uttalande? Skall man acceptera rävens självbedrägeri? Elster skisserar först en utilitaristisk hållning. Enligt principen att den enskilde själv bäst förstår sina egna intressen får uttala-

de preferenser inte ifrågasätts. Säger räven att rönnbären är sura, måste hans uttalande följaktligen godtas.

Elster själv nöjer sig emellertid inte med detta, som han säger efter John Rawls, "tunna" rationalitetsbegrepp, vars nyckelord heter konsistens: forskaren prövar om mål och medel är konsistenta eller olika mål inbördes konsistenta. Enligt den tunna teorin handlar räven rationellt, eftersom det ju inte finns någon anledning att plocka sura rönnbär. På samma sätt utesluter inte den tunna rationalitetsteorin, fortsätter Elster, vare sig sådana verksamheter som regndans, rådfråga horoskopet eller vända på klacken när man möter en svart katt – förutsatt att det är ens uppfattning att dessa företeelser har betydelse. Av denna anledning anser Elster att det finns behov av ett "bredare" rationalitetsbegrepp, som inte utan vidare godtar vilka preferenser som helst. Man måste helt enkelt ställa frågan: var rönnbären verkligen sura?

Att på detta sätt ifrågasätta individernas uttalande preferenser har fått forskarna att höja ögonbrynen. Ty det är ett uppenbart brott mot utilitarismen och den rationalistiska teorin, som den hittills utvecklats. För en svensk statsvetare är greppet inte lika chockerande. Inom en annan statsvetenskaplig tradition i vårt land har man nämligen sedan årtionden just ägnat sig åt att ifrågasätta preferenser. Jag syftar på den av Herbert Tingsten lanserade idékritiken. Tingsten påpekade att politiska ideologier inte väsentligen består av värderingar utan av verklighetspåståenden, vilka följaktligen kan prövas precis som vilka andra empiriska utsagor som helst. Dettametodiska program ledde till hans berömda, kritiska analyser av konservatismens, fascismens och socialismens idésystem. Tingsten skulle aldrig ett ögonblick ha tvekat om att det är en legitim vetenskaplig uppgift att undersöka om räven har rätt eller fel, när han påstår att rönnbären är sura.

Elster väljer emellertid ett annat förhållnings-sätt. Han föreslår att man skall bedöma åsikter och önskemål efter hur självständigt och medvetet de har skapats. Har de tillkommit på detta sätt, kallar Elster dem "autonoma". Någon alldeles klar definition lyckas han inte åstadkomma. "I can offer no satisfactory definition of autonomy . . . Just as there are persons well known for their judgement, there are persons that apparently are in control over the processes whereby their desires are formed, or at least are not in the grip of processes with which they do not identify themselves."

Det bästa exemplet på icke-autonoma preferenser är just "sura rönnbär".

Därefter överför Elster distinktionen mellan tunn och bred rationalitet från det individuella till det kollektiva planet. Här sammanfaller det tunna begreppet helt enkelt med röstningsparadoxens problem: att det inte tycks gå att formulera någon regel som garanterar att besluten speglar en majoritet av medborgarnas preferenser.

Helt följdriktigt betyder det breda rationalitetsbegreppet på det kollektiva planet att man inte finner det tillfyllest att bara summera individpreferenser, hur svårt nu detta i och för sig många gånger kan vara. Det innebär i stället att man även ser till systemets förmåga att bringa medborgarnas preferenser i samklang med den bredare teorin för individuell rationalitet.

Elster är medveten om på vilka djupa vatten han beger sig med denna formulering. Respekten för medborgarsuveräniteten, för den enskildes självförståelse av sitt intresse, ligger ju till grund för hela den demokratiska åskådningen. Ifrågasätter man detta, är risken stor att man antingen hamnar i paternalismen med dess betoning av helhetens bästa framför särintressenas, varvid anklagelsen för klasspolitik alltid ligger på lur, en logisk men kanske inte historisk paradox. Eller också får man åberopa utilitarismens teori om den offentliga debattens intresseförädling, mot vilken dock föreställningen om mobiliseringen av särintressen genast anmäler sig som mothypotes. Ändå synes mig Elster, som jag strax närmare skall utveckla, med sin idé om de sura rönnbären ha lämnat ett viktigt och originellt bidrag till den rationalistiska teoribildningen, som skulle kunna hjälpa oss att komma ur de nuvarande svårigheterna.⁴²

Engelsmannen Albert Weale menar liksom Elster att medborgarnas preferenser inte alltid är möjliga att följa, helt enkelt därför att människor ibland har inkonsistenta önskemål: en person som vill sluta röka längtar ändå efter en cigarett, en människa med glupande aptit vill vara slank. Vilka preferenser skall gälla under sådana omständigheter? För att besvara frågan inför Weale begreppet "projekt". De preferenser skall ta över, som är bäst för en person). Hansson ifrågasätter ga projekt, d v s med hennes mål i livet. Man skall fatta sådana beslut, som en människa skulle medverka till om hon fick tänka igenom olika alternativ med kännedom om konsekvenserna. Det är oenkligen något av boyscoutmoral över denna lösning, som i de anförda exemplen inte synes betyda

något annat än puritanism. Men det är genom detta resonemang Weale kommer fram till begreppet autonoma preferenser. Detta beskrivs som "ett alternativ till utilitarismen" med dess enkla påbud för regeringar att tillgodose människors efterfrågan, oberoende av vad det är för preferenser de för fram.

En kritisk värdering av medborgarnas preferenser är för Weale någonting helt annat än paternalism. Han skiljer mellan subjektiva och objektiva teorier om det goda. I det förra fallet avgörs vad som är bäst för en person av denne själv, i det senare fallet fälls avgörandet av opartiska bedömare. Weale hävdar själv att hans idéer om autonoma preferenser hör till den subjektiva teorin; ja, i själva verket bekänner han sig med stort engagemang och vid ett flertal tillfällen i boken till denna välfärdssubjektivism.⁴³

I den svenska debatten har denna uppfattning tillbakavisats på ett, som det förefaller mig, övertygande sätt. I en recension av Weales arbete menar Sven Ove Hansson att terminologin subjektivitet – objektivitet visserligen är långt ifrån ovanlig i sammanhanget men ändå missvisande. Den ger nämligen intrycket att man skulle vara mindre subjektiv, när man bedömer vad som är bra för andra än vad som är bra för en själv. Hansson föredrar i stället att skilja mellan "egenbedömningar" (varvid en person bedömer vad som är bäst för honom) och "mellanmänskliga bedömningar" (varvid någon annan bedömer vad som är bäst för en person). Hansson ifrågasätter om Weales idé om autonoma preferenser verkligen är den subjektivitet den utger sig för att vara. De hypotetiska egenbedömningarna under eftertanke och insikt om konsekvenserna skall ju göras av andra människor än dem de avser och är följaktligen vad Hansson kallar mellanmänskliga bedömningar. "Weale lyckas inte göra troligt att de hypotetiska egenbedömningarna är mycket mer än ett kamouflage för att få mellanmänskliga bedömningar att framstå som mindre förmyndaraktiga."

Men det är bara detta sätt att framställa saken, inte autonomibegreppet i sig, som Hansson opponerar mot. Han anser att mellanmänskliga bedömningar har sin givna plats i politiken. Under sympati för Weales vänsteruppfattning i socialpolitiken motiverar Hansson sin uppfattning med att vi har ansvar för våra medmänniskor. Hur vällovt det än kan vara att undvika förmyndarskapstänkande går det inte att avsvära sig alla mellanmänskliga bedömningar i politiken. "Ett civilise-

rat samhälle måste vara ett samhälle som går balansgång mellan å ena sidan att bli ett förmyndarsamhälle, å andra sidan att bli ett ansvarslöst samhälle. Liksom andra balansakter görs den bäst med öppna ögon."⁴⁴

Debatten om autonoma preferenser, som förts av Elster, Weale och andra, leder sålunda till slutsatsen att vissa önskemål bland medborgarna förtjänar större respekt än andra. Det avgörande kriteriet på autonoma preferenser är att medborgarna kommit fram till dem på ett självständigt och frivilligt sätt, under god insikt om deras konsekvenser och efter medveten avvägning mot andra önskemål.

Men därtill kommer, som vi sett, ytterligare en egenskap. Rävns självbedrägeri accepterar vi inte; idékritiken lär oss att man som vetenskapsman även bör pröva sanningshalten i de verklighetsföreställningar, som utgör en väsentlig del av varje politisk åsikt. Vi har med andra ord anledning att göra ett tillägg till den definition av rationellt politiskt handlande, som lämnades i början av denna uppsats. Om vi flyttar vår begreppsapparat från studiet av beslutsfattarnas överväganden till en analys av medborgarnas motiv följer av vad vi sagt, att det inte är tillräckligt att preferenserna, om de är flera, skall kunna rangordnas efter angelägenhetsgrad och, om de är motstridiga, modifieras så att de blir konsistenta. De föreställningar om faktiska sammanhang, som också ingår i doktrinerna, måste kunna styrkas med belägg.

Med detta förslag görs de autonoma preferenserna till begränsningar i de styrandes beslutskalkyler, varvid svängrummet för politikernas handlande minskar. Med ett språkbruk, som ligger nära utilitaristernas eget ovan beskrivna ideal om politik som en sorts seminarieverksamhet skulle man kunna säga, att vi med denna definition ställt kravet på politikens förvetenskapligande.

Därmed har vi gjort en viktig modifiering av en av utilitarismens centrala principer. Alla önskemål, som människor uttalar, kan inte utan vidare läggas till grund för samhällets beslut. Ibland uppstår preferenserna av alldeles irrationella orsaker. Stundom vill en människa egentligen inte det hon ger uttryck för. Funderar man närmare på saken, är det inte rimligt att acceptera allt folk säger om sina intressen.⁴⁵ Utilitarismen bygger på en förklarad människosyn, som betraktar medborgarna som en sorts "förprogrammerade varelser", vilkas preferenser politikerna bara har att effektuera. I stället är det väl så att vi i vissa frågor har goda argument, i andra har vi en mindre genomtänkt

uppfattning, i ett tredje fall kan vi ha gjort förhas-tade eller tanklösa-uttalanden, som vi vid-närmare eftertanke inte vill stå för. Att under sådana för-hållanden begära att politikerna krampaktigt skall hålla fast vid alla uttryckta preferenser även om de leder till de cykliska majoriteternas paradoxer är inte rimligt. Så snart vi inser att även okunnighet, trångsynthet och avundsjuka kan uppträda i de kollektiva rangordningarna, behöver vi inte vara så bekymrade över att dessa ibland blir inkon-sistenta.⁴⁶ Utan att känna några demokratiska skrupler kan vi tillåta politikerna att frånträda sådana preferenser för att först i efterhand ställas till svars för sitt handlande vid de återkommande valen. Medborgarnas preferenser är inte givna en gång för alla. Den politiska opinionsbildningen är en fortgående bildningsgång, under vilken vi oav-brutet reviderar våra åsikter, allt eftersom vår kunskap fördjupas.

Det hindrar naturligtvis inte att man teoretiskt kan tänka sig att även genomtänkta preferenser kan leda till kollektiv intransitivitet. Igen blir då lösningen densamma. Vi har goda skäl att i sådana situationer sätta vår lit till människans beredvillig-het att ta intryck av sakskalet. Precis som i vårt resonemang om allmänviljan och upprepade spel av "Fångarnas dilemma" har vi anledning att tro på människans förmåga att anpassa sig till nya omständigheter: blir hon övertygad om att den valda strategin inte leder till det eftersträfvade må-let, byter hon till den strategi, för vilken sannolik-heten talar.

Sammanfattningsvis innebär sålunda vår stånd-punkt att endast sådana medborgarpreferenser som är rationellt grundade bör vara absolut bin-dande för de kollektiva beslut, som fattas av politi-ker i ett samhällssystem som vårt.

7

I denna uppsats har jag inte framlagt några positi-va resultat, åtminstone inte några som är tillnär-melsevis utförda eller preciserade. Syftet har varit kritiskt. Slutsatsen är att den rationalistiska stats-kunskapens grundläggande misstag är att den för-biset den roll som partier och organisationer spe-lar i den politiska beslutsprocessen. Det kan synas vara ett märkligt påstående, eftersom inget poli-tiskt fenomen torde ha varit föremål för så mycket statsvetenskaplig forskning som just dessa besluts-organ. Men när statsvetarna lämnar den empiris-ka forskningen och börjar teoretisera om ratio-nellt politiskt handlande är det som om de plötsligt glömde bort hur partier och organisationer funge-

rar. I röstningsparadoxens begreppsvärld finns bara-individuella-preferenser-och-frågeställningen inskränker sig till vilken beslutsregel, som bör användas för att summera preferenserna. Utilita-risternas sentida arvtagare betraktar partier och organisationer blott som osjälvständiga röstnings-maskiner, vilkas uppgift det är att automatiskt expediera medborgarnas individuella preferen-ser, hurudana de sedan än må vara beskaffade. Ändå har den moderna forskningen kunnat visa att båda de antaganden, som ligger till grund för den rationalistiska teoribildningen, utgör felakti-ga eller orimliga utgångspunkter. Samhällets bä-sta är ibland inte alls detsamma som summan av individernas bästa; tvärtom kan enskilt rationellt handlande leda till kollektivt irrationella beslut. Vad som är bäst för den enskilde är ibland inte alls det han själv framför som sin ståndpunkt; tvärtom kan individuella preferenser ibland uppstå av helt irrationella orsaker. Därigenom har det uppstått ett i teorin oförutsett spelrum för partier och orga-nisationer att sammanväga, tolka och företräda medborgarpreferenserna. Ännu en gång möter vi politiker med en av medborgarpreferenserna del-vis oberoende ställning, som påminner om det förhållande som rådde under paternalismen. Så länge den statsvetenskapliga teorin inte beaktar detta förhållande utan fortsätter att leva sitt liv i utilitarismens luftiga boningar, får vi en olycklig klyfta mellan en normativ teori, som inte ger väg-ledning för vår utvärdering av det demokratiska styrelseskickets sätt att fungera, och en faktisk beslutsprocess, som vi inte kan överblicka eller bedöma på ett systematiskt sätt. Risker är uppen-bar att detta kan fräta på vår tilltro till den repre-sentativa demokratin och skapa en cynisk inställ-ning till politiken.

Arvet från utilitarismen har varit en fruktbar inspirationskälla för den rationalistiska teoribild-ningen. Klarare än tidigare har vi kommit att se svårigheterna att med demokratiska metoder häv-da det allmänna bästa gentemot särintressena. Men i dag utövar den kvardröjande utilitarismen ett hämmande inflytande på statskunskapen. Den får forskarna att tveka att ta det nödvändiga steget ut ur instabilitetsproblemet, som utgör utilitaris-mens egen begränsande trollkrets. De rationalis-tiska forskarna är ovilliga att erkänna att ett visst inslag av paternalism är nödvändigt i samhällsar-betet. Politik måste bygga på att de förtroendeval-da i partier och organisationer ges rätt att göra vad som kallats mellanmänniska bedömningar, att avgöra vad som är bäst för andra. Medborgarnas

egna, uttalade preferenser är därvid den främsta källan till information. Okritiskt kan de dock inte accepteras; ibland ligger det i det allmänna bästa att politikerna fattar andra beslut. Men när medborgarnas preferenser är frivilligt omfattade, medvetet avvägda mot andra önskemål och i sina verklighetsföreställningar styrkta med belägg, då bör de respekteras lika obevekligt som andra begränsningar på politikernas manöverutrymme, tex ekonomiska resurser eller parlamentarisk styrka. I den fortsatta teoribildningen om rationellt politiskt handlande förblir den överordnade frågeställningen hur vi skall utforma vårt styrelseskick så att det fungerar i bättre samklang med folkviljan än vi misstänker att den gamla paternalismen gjorde.

Noter

- ¹ För värdefull kritik av en tidigare version av denna uppsats framför jag mitt tack till Sverker Gustavsson, Axel Hadenius, Jörgen Hermansson, Barry Holmström, Lennart Nordfors, Olof Petersson och Evert Vedung, alla vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
- ² AK 1886:18, s 48 (Sparre).
- ³ Edmund Burke: *The Works. Volume the second* (London: John C Nimmo, 1899), s 382.
- ⁴ Jean Charles Léonard Simonde de Sismondi: *Nouveaux principes d'économie politique* (Paris, 1819).
- ⁵ AK 1886:16, s 8 (Boström).
- ⁶ Herbert Tingsten: *Den svenska socialdemokratiens idéutveckling I* (Stockholm: Tiden, 1941), s 29.
- ⁷ Göran Therborn: *What Does the Ruling Class Do When it Rules?* (London: NLB, 1978). Tyvärr får författaren väldigt litet sagt empiriskt i denna bok och försvinner snart ut i systemanalysens abstraktioner.
- ⁸ Rolf Torstendahl: "Tidlös historia", *Tiden* 1984, s 518 ff. Den ståndpunkt Torstendahl här själv intar kan på motsvarande sätt betecknas som "teorilös historia". Det tycks signifikativt att de större perspektiven på den fråga vi här diskuterar dragits upp av samhällsvetare tex Jens Alber: *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat* (Frankfurt: Campus Verlag, 1982); Francis G Castles: *The Social Democratic Image of Society* (London: Routledge & Kegan Paul, 1978); Arnold J Heidenheimer, Hugh Hecllo, Carolyn Teich Adams: *Comparative Public Policy. The policy of social choice in Europe and America* (New York: St Martin's Press, 1975); Stein Kuhnle: *Velferdsstatens utveckling. Norge i komparativt perspektiv* (Bergen, Oslo, Stavanger, Tromsø: Universitetsforlaget, 1983); Staffan Marklund: *Klass, stat och socialpolitik* (Arkiv: 1982).
- ⁹ Jag framför mitt tack till professor Sten Carlsson för värdefulla synpunkter på detta problem.
- ¹⁰ *Tingsten 1941*, s 61 och 66.
- ¹¹ Hjalmar Sellberg: *Staten och arbetarskyddet 1850-1919* (Uppsala: Almqvist & Wiksell, 1950), s 303 ff.
- ¹² Sten Carlsson: *Lantmannapolitiken och industrialismen. Partigruppering och opinionsförskjutningar i svensk politik 1890-1902* (Stockholm: Lantbruksförbundets Tidskriftsaktiebolag, 1953), cit s 354.
- ¹³ Åke Elmér: *Folkpensioneringen i Sverige* (Lund: Gleerup, 1960), s 27 och 49.
- ¹⁴ Karl Englund: *Arbetarförsäkringsfrågan i svensk politik 1884-1901* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1976), s 35.
- ¹⁵ Ingrid Hammarström m fl: *Ideologi och Socialpolitik i 1800-talets Sverige* (Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis, 1978), s XIII f.
- ¹⁶ Erik Johan Stagnelius: "Suckarnas mystär", *Liljor i Saron* (Stockholm, 1821).
- ¹⁷ Se nedan avsnitt 6.
- ¹⁸ Jfr Brian Barry: *Political Argument* (London: Routledge & Kegan Paul, 1965), särskilt s 173-186.
- ¹⁹ John Stuart Mill: *Utilitarianism* (London: Everyman's Library, 1972). Boken utgavs första gången 1861.
- ²⁰ En god inblick i det moderna debattläget får man i *Utilitarianism and Beyond* utg av Amartya Sen & Bernard Williams (Cambridge, London, New York, New Rochelle, Melbourne, Sydney: Cambridge University Press, 1982).
- ²¹ CL Ten: *Mill on Liberty* (Oxford: Clarendon Press, 1980), cit s 109 och 114.
- ²² Jon Elster: *Sour Grapes. Studies in the subversion of rationality* (Cambridge, London, New York, Melbourne: Cambridge University Press, 1983), s 43-108.
- ²³ En modern variant av detta tema utvecklas av Francis Sejersted: "Politikk som interessekamp eller styringsproblem", *Deltakerdemokratiet* utg av Trond Bergh (Oslo: Universitetsforlaget, 1983); även i dens: *Demokrati og rettsstat. Politisk-historiske essays* (Oslo: Universitetsforlaget, 1984), s 137-151. Enligt Sejersted har den offentliga debatten en sanerande funktion: endast "anständiga" åsikter kan överleva, när de granskas i öppen debatt. Aktörerna måste med andra ord alltid argumentera i termer av allmännyttan, vilket i praktiken anses leda till att egenintressena tonas ned, då man i längden inte kan leva ett dubbelliv.
- ²⁴ Jörgen Westerståhl & Folke Johansson: *Bilden av Sverige. Studier av nyheter och nyhetsideologier i TV, radio och dagspress* (Stockholm: SNS, 1985), cit s 39, 145 f, 159, 230 ff och 243.
- ²⁵ Kenneth J Arrow: *Social Choice and Individual Values* (New Haven and London: Yale University Press, 1963). Boken utgavs första gången 1951.
- ²⁶ Se tex Annie Marion Osborn: *Rousseau and Burke. A study of the idea of liberty in eighteenth-century*

- political thought* (London, New York, Toronto: Oxford University Press, 1940). Även Alfred Cobban: *Rousseau and the Modern State* (London: Allen & Unwin, 1934) och John W Chapman: *Rousseau – Totalitarian or Liberal?* (New York: Columbia University Press, 1956).
- ²⁷ Leif Lewin: *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år* (Stockholm: Norstedts, 1984), s 31 ff.
- ²⁸ *Arrow* 1963, s 81.
- ²⁹ Tex Amartya Sen: "Rational Fools", *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell, 1982), s 103.
- ³⁰ Jörgen Hermansson: "Modern rationalistisk teori-bildning och Rousseaus teori om allmänviljan", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1984, s 343 ff.
- ³¹ Lewin 1984, s 241–249. I denna analys utgick jag inte från Hermanssons tolkning av allmänviljan utan från Jon Elsters sk solidaritetsspel. Lösningen blir densamma hos Hermansson och Elster och vägen dit likartad. Men medan Elsters fångar sitter fast i marknaden med dess individuella rationalitet och måste utarbeta en gemensam strategi för att uppnå det allmänna bästa, uppträder Hermanssons aktörer som lagstiftande medborgare som direkt tar ställning till de kollektiva utfallen av spelet. Hermanssons analys synes därigenom bättre anpassad till politiska undersökningar (jfr nedan avsnitt 6) – förutom att den utgör en skarpsinnig och originell tolkning av Rousseaus åskådning.
- ³² *Arrow* 1963.
- ³³ Anthony Downs: *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper & Row, 1957), cit s 295.
- ³⁴ James M Buchanan & Gordon Tullock: *The Calculus of Consent. Logical foundations of constitutional democracy* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 1969), särskilt s 17 (cit), 19 f, 27, 267, 284 f, 294 och 297–306 (cit s 298). Boken utgavs första gången 1962.
- ³⁵ Mancur Olson: *The Logic of Collective Action. Public goods and the theory of groups* (Cambridge, Mass and London: Harvard University Press, 1965).
- ³⁶ Dens: *The Rise and Decline of Nations. Economic growth, stagflation and social rigidities* (New Haven and London: Yale University Press, 1982).
- ³⁷ Russell Hardin: *Collective Action* (Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1982).
- ³⁸ William H Riker & Peter C Ordeshook: *An Introduction to Positive Political Theory* (Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice-Hall, 1973); Steven J Brams: *Game Theory and Politics* (New York: The Free Press, 1975); Robert Abrams: *Foundations of Political Analysis. An introduction to the theory of collective choice* (New York: Columbia University Press, 1980).
- ³⁹ Se utförligare Leif Lewin: "Vi lever efter två läror", *Svenska Dagbladet* 1983.09.01. Övriga forskare i projektet "Riksdagen och de organiserade intressena" är Jörgen Hermansson, Urban Laurin, Lennart Nordfors och Anders Westholm.
- ⁴⁰ Erik Holmberg & Nils Stjernquist: *Grundlagarna* (Stockholm: Norstedts, 1980), s 176.
- ⁴¹ Se Nicholas R Miller: "Pluralism and Social Choice", *The American Political Science Review* 1983, s 734–747.
- ⁴² Elster 1983, cit s 21. Se även Leif Lewin: "Var rönnbären verkligen sura?" *Svenska Dagbladet* 1985.02.13.
- ⁴³ Albert Weale: *Political Theory and Social Policy* (London: Macmillan, 1983). Weales perspektiv är ett annat än det jag här arbetar med. Han intresserar sig mindre för hur individuella preferenser skall föras över till kollektiva beslut än hur statsmakten skall garantera sådana levnadsomständigheter för individen att denne kan utveckla autonoma preferenser.
- ⁴⁴ Sven Ove Hansson: "Politikens etiska grundvalar", *Tiden* 1985, s 59 ff.
- ⁴⁵ Några av de skarpsinnigaste inläggen från senare tid i denna klassiska fråga är Amartya Sen: "Behaviour and the Concept of Preference", *Choice, Welfare and Measurement* (Oxford: Basil Blackwell, 1982), s 54–73; Felix E Oppenheim: "Self-Interest and Public Interest", *Political Concepts. A reconstruction* (Oxford: Basil Blackwell, 1981); Brian Barry: "The Public Interest", *Political Philosophy* utg av Anthony Quinton (Oxford: Oxford University Press, 1967), s 112–126.
- ⁴⁶ Utgivarnas introduktion till Kurt Baier: "Welfare and Preference", *Rational Man and Irrational Society? An introduction and sourcebook* utg av Brian Barry & Russell Hardin (Beverly Hills, London, New Delhi: Sage Publications, 1982), s 283.

Fackföreningsrörelsens organisation och forskningen därom

AV ROGER MOLIN

1. Inledning

Organisations- och styrelseformerna inom fackföreningsrörelsen har ett flertal gånger stått i centrum för såväl den samhällsvetenskapliga som den politiska debatten. Debatten har framför allt blossat upp i samband med förändringar som syftat till att öka de fackliga organisationernas inflytande på arbetsplatserna och i samhället. Om facket skall anförtros en framträdande roll har det ansetts som speciellt väsentligt att facket är demokratiskt, att dess medlemmar har möjlighet att delta och påverka. Forskningen om de fackliga organisationerna har dock inte så sällan gett nedslående resultat. Gängse beskrivningar av den svenska fackföreningsrörelsens organisatoriska utveckling bedömer denna som på direkt kollisionskurs med demokrati och medlemsinflytande. Antalet organisationsenheter inom rörelsen har blivit allt färre, dess organisationsnät allt mer utglesat.

Forskningen om fackföreningsrörelsens organisation har inriktats på central och regional nivå. Framför allt har uppmärksamheten ägnats åt sammanslagningar av förbund och avdelningar med slutsatsen att antalet organisationsenheter minskat. Den sk storavdelningsreformen, som på tjuugo år reducerade antalet avdelningar från ca 8 000 till 1 500, har fått stå som symbol för denna utveckling. På denna bild av utglesning har debatten om fackets organisations- och styrelseformer byggd.

Ett pågående forskningsprojekt om hur LO-förbundens organisation förändrats kan nu visa resultat som gör att hittillsvarande beskrivningar av fackföreningsrörelsens organisationsformer starkt måste ifrågasättas.¹ Antalet organisationsenheter inom LO-förbunden har inte minskat, fackföreningsrörelsens organisationsnät har inte tunnats ut. Samtidigt med de uppmärksammade sammanslagningarna på central och regional nivå har det nämligen ägt rum en kraftig utbyggnad av

organisationsenheter på arbetsplatsnivå, en process som i ringa utsträckning är känd. Detta har inneburit att på en allt större andel av arbetsplatserna finns organisationsenheter, och att en allt större andel av medlemmarna har en organisationsenhet på den egna arbetsplatsen.

Denna uppsats innehåller tre delar. Den första delen avser att teckna en ny bild av hur fackföreningsrörelsens organisationsstruktur förändrats. Den delen inleds med en diskussion av hur förbunden inom LO är uppbyggda av organisationsenheter på olika nivåer. Därefter redogörs, i stark sammanfattning, för en pågående studie av LO:s förändrade organisationsformer. I skenet av dessa resultat granskas sedan, i en andra del, den bild av LO:s organisation som Axel Hadenius (1976) tecknat i sin avhandling *"Facklig organisationsutveckling – En studie av Landsorganisationen i Sverige"*. Avslutningsvis behandlar den tredje delen några av de konsekvenser för forskning om andra fenomen inom fackföreningsrörelsen som den gängse bilden av LO:s organisationsformer haft. Som exempel förs fram Leif Lewins (1977) studie *"Hur styrs facket? – Om demokratin inom fackföreningsrörelsen"*.²

2. Organisationsenheter på flera nivåer

De ursprungliga fackföreningarna hade en enkel organisationsstruktur. De bestod av en enda organisationsenhet oftast för en yrkesgrupp på en arbetsplats. Besluten fattades på medlemsmötet och verkställdes av styrelsen.³ Efterhand som fackföreningarna började samverka i riksomfattande fackförbund blev organisationsstrukturen alltmer komplicerad. Nu finns det organisationsenheter på flera nivåer som står i ett hierarkiskt förhållande till varandra samtidigt som de juridiskt är självständiga föreningar.⁴

Innan vi går över till att diskutera organisations-

enheter av olika slag, bara några ord om vad som här avses med en organisationsenhet. Jag har reserverat beteckningen för sammanslutningar med egna stadgar och egna styrelser. De utgör mer eller mindre väl avgränsade enheter med tämligen väldefinierade arbetsuppgifter och en bestämd plats i organisationshierarkin.⁵

I stället för att bilda en organisationsenhet väljs eller utses ibland en person att representera medlemmarna på t ex en arbetsplats eller på del av en arbetsplats. Dessa personer fullgör vanligtvis sådana uppgifter som en organisationsenhet skulle ha fullgjort om där funnits någon. Ibland har sådana personer också rättigheter som annars skulle ha tillfallit en organisationsenhet. Här kallas sådana personer för ombud.

2.1 Förbund, avdelning och klubb

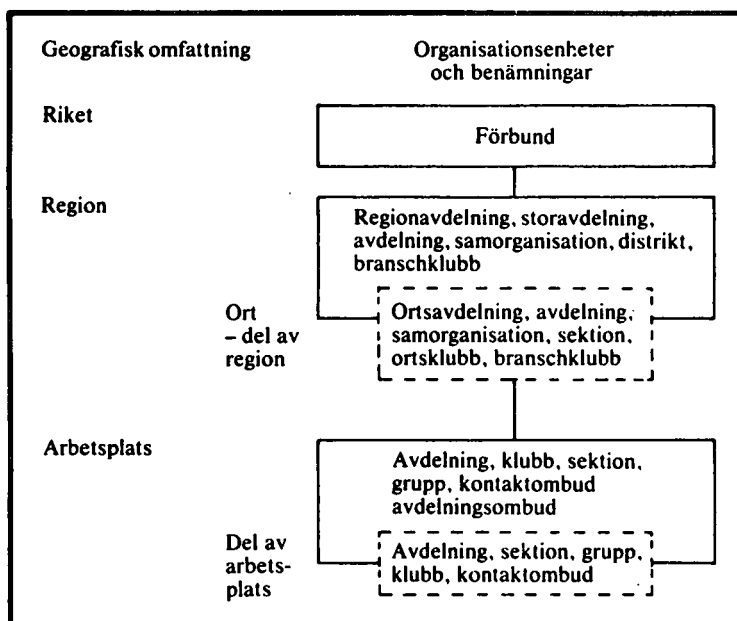
I nedanstående figur har jag klassificerat olika organisationsenheter efter deras geografiska räckvidd. För det första urskiljs *arbetsplatsorganisationer*, organisationsenheter med medlemmar från en enda arbetsplats.⁶ På stora arbetsplatser förekommer också att delar av arbetsplatsen och/eller olika yrkesgrupper har egna organisationsenheter eller egna ombud. Ombud finns också på små arbetsplatser, utan underlag för egna organisationsenheter.

Medlemmar från flera arbetsplatser sammanförs i *regionala organisationsenheter*. Bland dessa skiljer jag mellan sådana som har medlemmar från en enda ort och sådana med medlemmar från större områden, med flera orter. Slutligen finns organisationsenheter för hela riket – *riksorganisationer*.

Det normala idag är att förbunden har organisationsenheter för riket, för regionen och för arbetsplatsen, med benämningarna förbund, avdelning och klubb.⁷

Även om begreppen arbetsplats-, region- och riksorganisation utgår från organisationsenheter-ns geografiska utbredning så illustrerar de samtidigt, om än inte fullständigt, organisationsenheter-ns plats i den interna hierarkin. En arbetsplatsorganisation kan dock vara direkt underställd en riksorganisation utan mellankommande regional organisationsenhet, men kan också ha organisationsenheter på flera regionala nivåer mellan sig och riksorganisationen. Likaså kan en regional organisationsenhet sakna underorganisationer på arbetsplatserna.

Figuren visar också några vanliga interna benämningar som dessa olika organisationsenheter har haft och har. Märkbart är att en och samma benämning kan avse organisationsenheter av vitt skild karaktär och att olika benämningar kan avse organisationsenheter av samma karaktär. Fram-



Principskiss över förbundens organisationsenheter.

för allt används "avdelning" för olika slag av organisationsenheter på ett ofta förvirrande sätt. En avdelning kan vara en organisationsenhet för en del av en arbetsplats, för en arbetsplats, för en ort, för en större region eller för hela riket.⁸

2.2 Brokig avdelningsflora

Den enhetlighet i förbundens uppbyggnad som kan iakttas i dag är i stor utsträckning en produkt av organisationsförändringar under 1960- och 1970-talen. Tidigare var de olika förbundens organisation mera olikartad. I fackföreningsrörelsens barndom byggde organisationsuppdelningen oftast på yrkesgränser. Fack i ordet fackförening betyder yrke och en fackförening omfattade en yrkesgrupp på en eller flera arbetsplatser. Den gemensamma nämndaren var i första hand att man var spinnare eller färgare och inte att man arbetade vid Borås spinneri eller Kilsund. När sådana fackföreningar bildade riksomfattande organisationer, fackförbund, fick de ursprungliga föreningarna beteckningen avdelning. Även efter det att industriförbundsprincipen kommit att dominera över yrkesförbundsprincipen behöll avdelningarna sin tidigare beteckning, detta oavsett om de byggde på yrkes- eller industrigränser, omfattade en eller flera arbetsplatser, en eller flera orter.

En del förbund bildade en avdelning för varje arbetsplats, andra bildade en för varje ort eller för större regioner, åter andra företags-, Orts- eller regionsvis för olika yrken. Många förbund hade på så sätt flera avdelningar på en och samma ort, ibland flera på samma arbetsplats. Medlemmarnas närmaste organisationsenhet kunde finnas på den egna arbetsplatsen, där det också kunde finnas flera organisationsenheter från samma och/eller andra förbund, men den kunde också vara en Ortsavdelning eller en regionavdelning tillsammans med medlemmar från andra arbetsplatser. På arbetsplatserna kunde det alltså saknas organisationsenhet men det kunde också finnas flera organisationsenheter, antingen från samma förbund eller från olika förbund. Det fanns inte någon gemensam policy inom hela LO-området för hur avdelningarna skulle organiseras. Det skiljde inte bara mellan förbunden utan ett och samma förbund kunde tillämpa olika principer på olika orter. Den princip som ändå dominerade fram till och med 1950-talet, var att förbunden bildade en avdelning för varje ort, även om undantagen var många.

Denna brokiga avdelningsflora innebar att antalet avdelningar blev stort och att de hade ett

mycket varierande medlemsantal. Till LO, som bildats 1898, anslöts året efter 664 avdelningar tillhörande 16 förbund. Med undantag för en nedgång efter storstrejken 1909 ökade antalet avdelningar sedan stadigt år från år och 1952 uppnåddes det senare aldrig överträffade antalet 8915 avdelningar. Avdelningarnas storlek i meningen antalet medlemmar varierade högst avsevärt. Inom flertalet förbund var det övervägande antalet avdelningar mycket små. Vanligtvis hade majoriteten av avdelningarna färre än 100 medlemmar. År 1950 fanns 8846 avdelningar och av dessa hade 6267, dvs 71 % färre än 100 medlemmar.⁹

Samtidigt fanns riktigt stora avdelningar och några få avdelningar kunde rymma majoriteten av medlemmarna. För 30 av de år 1950-44 förbunden täcktes en majoritet av medlemmarna av de 15 % största avdelningarna.¹⁰ Inom Sko- och läderarbetarnas förbund hade ända fram till 1960-talet 70 % av avdelningarna färre än 100 medlemmar. Samtidigt hade de fyra största (5 %) drygt 50 % av medlemmarna. År 1950 hade 64 % av Svenska Beklädnadsarbetareförbundets avdelningar färre än 100 medlemmar samtidigt som sex avdelningar (4 %) räckte för att innehålla hälften av medlemmarna. Inom Svenska Fabriksarbetareförbundet hade år 1950 72 % av avdelningarna färre än 100 medlemmar samtidigt som 23 avdelningar (4 %) hade 34 % av medlemmarna och de 27 % största hade 75 % av medlemmarna. Liknande spännvidd uppvisas i de övriga förbund som hittills kartlagts, eller börjat kartläggas inom projektet – Textil, Elektrikerna, Handels, Metall, Livs, Fastighets, Kommunal, Pappers, Statsanställdas, Försäkrings, Trä och Byggnads.¹¹

3. Förändrad organisationsstruktur

Från och med 1960-talet förändras organisationsstrukturen drastiskt inom flera LO-förbund. På regional nivå slås organisationsenheter för orter eller små regioner samman till organisationsenheter för stora regioner. På arbetsplatsnivå bildas samtidigt nya organisationsenheter. Efter hand förändras också arbetsfördelningen mellan arbetsplatsorganisationer och regionala organisationsenheter.

3.1 Från Orts- till regionavdelningar

Redan mot slutet av 1940-talet kan denna nya tendens skönjas. Små avdelningar på samma eller näraliggande orter börjar gå samman. Från och med 1953 får detta också genomslag i avdelnings-

statistiken från LO. Antalet avdelningar minskar för första gången sedan storstrejken, först långsamt, sedan snabbt, genom att flera förbund inför sk storavdelningar. Förbunden går från en regional organisation i huvudsak baserad på orten till en organisation baserad på större regioner. Den princip som överlag följs är att varje avdelning skall ha så många medlemmar att man med en rimlig medlemsavgift får råd att anställa en ombudsman plus kanslipersonal. Hur koncentrerat respektive förbunds organisationsområde är avgör då de nya avdelningarnas regionala omfattning. Bland de skäl som anförs för organisationsförändringen märks sådana som har med ekonomin, effektiviteten och medlems servicen att göra. Ökade ekonomiska resurser används till att anställa personal varvid man avser att förbättra effektiviteten i förhandlingar gentemot arbetsgivaren och i servicen till medlemmarna.

Antalet avdelningar inom LO-förbunden minskar från 7930 år 1960 till 1460 år 1982. Denna dramatiska minskning beror inte uteslutande på bildandet av storavdelningar inom förbunden. 1960- och 1970-talets många sammanslagningar av förbund, från 44 år 1960 till 25 år 1975, medför också en minskning av avdelningsantalet. Tex så får Livs 1964 och 1965 tillsammans 101 avdelningar från Tobaks och Bryggeri men Livs' avdelningsantal ökar ändå bara med 20. Byggnads får år 1961 202 avdelningar från Murarna som till övervägande del kan gå upp i redan existerande Byggnadsavdelningar. I huvudsak är det små förbund som går ihop eller går upp i större. Av de 25 minsta år 1960 (de hade alla färre än 20 000 medlemmar) återstår i dag 6 stycken. (Musikerna, Sjöfolk, Gruv, Försäkrings, Frisörerna, Bleck- och plåt.) För dessa sammanslagningar anförs samma argument som för avdelningssammanslagningarna: För några förbund var samgående med andra förbund en förutsättning för storavdelningar. För att få till ett nödvändigt antal medlemmar i avdelningarna skulle vissa avdelningar annars ha kommit att omfatta i stort sett hela riket.

Dessa avdelnings- och förbundssammanslagningar är en mycket uppmärksam och väldokumenterad sida av den organisatoriska förändring som LO-förbunden genomgått efter 1960-talet.¹² En andra sida, alls inte uppmärksam och alls inte dokumenterad, är en kraftig utbyggnad av antalet organisationsenheter på arbetsplatserna.

I nästa avsnitt skall vi för åtta förbund visa hur det, hand i hand med storavdelningsbildandet,

växer fram organisationsenheter på arbetsplatserna. De förbund som går igenom är Handels, Metall, Beklädnads, Elektrikerna, Livs, Fabriks, Trä och Byggnads. Samtliga dessa inför, med början under 1960-talet, storavdelningar. Handels, Beklädnads, Elektrikerna, Livs, Trä och Byggnads gör det omgående efter ett beslut om storavdelningar, medan Metall och Fabriks gör det successivt under en lång tidsperiod. Fabriks blev "färdiga" år 1982, Metall har än i dag ett relativt stort antal avdelningar. Dessa åtta förbund minskar sitt avdelningsantal från 2831 stycken år 1960 till 358 år 1982, dvs 13 % kvarstår jämfört med år 1960. Motsvarande siffror för hela LO-området är 7930 till 1460, kvar är 18 %.

3.2 Samtidigt arbetsplatsorganisationer

Handels organisation baserades fram till 1960-talet på avdelningen, en regional organisationsenhet för flera arbetsplatser. Genom en påtaglig uppdelning efter yrkeslinjer fanns på många orter flera avdelningar. Införandet av storavdelningar innebar att antalet avdelningar minskat från 260 till dagens 31. Under samma period skapades drygt 1700 arbetsplatsorganisationer och drygt 300 regionala organisationsenheter (bransch- och ortsklubbar).¹³ På cirka 50 procent av Handels arbetsplatser med fler än 10 och på drygt 90 procent av de med fler än 50 medlemmar finns en organisationsenhet. En majoritet av medlemmarna har nu en facklig organisationsenhet på den egna arbetsplatsen.

Metall har ända sedan seklets början haft organisationsenheter såväl regionalt som på arbetsplatsen. De stora arbetsplatserna har antingen täckts genom att avdelningen varit arbetsplatsspecifik eller genom att en regional avdelning haft klubbar som underorganisationer. År 1960 fanns ca 1500 klubbar. Under 1960-talet börjar så avdelningar att gå samman. Antalet avdelningar minskar med ca 200, från 362 till dagens 148. Samtidigt skjuter klubbildandet fart, mellan 1960 och 1980 bildas 900 klubbar. 68 procent av Metalls arbetsplatser med fler än 10 anställda har klubb som lokal organisationsenhet, om gränsen sätts vid 50 anställda har 95 procent klubb. 1981 hade 88 procent av medlemmarna en facklig organisationsenhet på den egna arbetsplatsen.

Det nuvarande *Beklädnads* bildades år 1972 genom att Sko- och Läder, Beklädnads och Textil gick samman. Inom alla dessa förbund fanns sedan länge organisationsenheter på de stora arbetsplatserna antingen genom att avdelningarna var

arbetsplatsorganisationer eller genom att man hade klubbar som underorganisationer. Skilda avdelningar för olika yrkesgrupper hörde också till vanligheterna. Vid förbundssammanslagningen införs storavdelningar, tidigare drygt 150 tillsammans blir 14. Samtidigt bildas klubbar och 1973 fanns drygt 400 vilket innebar att 65 procent av arbetsplatserna med fler än 10 medlemmar hade klubb. Tio år senare har det krympande Beklädnads 382 klubbar, 70 procent av arbetsplatser med fler än 10 medlemmar har då klubb och sätts gränsen vid 50 medlemmar är täckningen 100 procent. En majoritet av medlemmarna har en facklig organisationsenhet på den egna arbetsplatsen.

Elektrikerna var liksom *Handels* ända fram till storavdelningsbildandet i huvudsak uppbyggt av regionala avdelningar. Under 1960-talet minskar antalet avdelningar från ca 140 till 33. Samtidigt bildas klubbar på de större arbetsplatserna. Några numerära uppgifter om antalet klubbar och klubb-täckningen kan vi ännu inte visa då en enkät till avdelningarna gällande detta inte är färdigbehandlad. Enligt förbundsledningen är det i dag ytterst få arbetsplatser med fler än 10 medlemmar som inte har en egen organisationsenhet.¹⁴

Livs hade fram till storavdelningsbildandet mycket skiftande organisation. De ursprungliga delarna som härrörde ur Bageriarbetarförbundet var uppbyggda kring regionala organisationsenheter medan *Tobaks* och *Bryggeri* som anslöts på 1930-talet i betydande utsträckning hade organisationsenheter på arbetsplatserna antingen genom att avdelningen täckte en enda arbetsplats eller genom att regionala avdelningar hade klubbar som underorganisation. Uppdelning efter yrkesgränser tillhörde också vanligheten. Under 1960-talet minskar avdelningsantalet från knappt 130 till 22. Samtidigt bildas klubbar på arbetsplatserna så att 1969 finns 196, 1977 473, 1980 475 och 1983 483. Sistnämnda år har 75 procent av alla arbetsplatser med fler än 10 medlemmar klubb. För arbetsplatser med fler än 50 medlemmar är täckningen hundraprocentig. 83 procent av medlemmarna arbetar på arbetsplatser med egen organisationsenhet.

Fabriks, något av ett uppsamlingsförbund inom LO, hade före storavdelningsbildandet en mångfasetterad organisation. Regionala avdelningar med och utan underorganisationer på arbetsplatserna blandades med yrkesföreningar och enarbetsplatsavdelningar. Med början under 1960-talet, då man hade knappt 500 avdelningar, har man successivt infört storavdelningar. Från och med

1982 har man 28 avdelningar. Fram till år 1970 bildas ca 400 klubbar och under 1970-talet ytterligare 250. 1982 har 60 procent av arbetsplatserna med fler än 10 medlemmar klubb. Motsvarande siffra för arbetsplatser med fler än 50 medlemmar är 91 procent. Av medlemmarna har då 88 procent en facklig organisationsenhet på den egna arbetsplatsen.

Trä var fram till 1960-talet framför allt uppbyggt av Ortsavdelningar. År 1949 uppnår man 597 avdelningar, fram till 1963 minskar antalet till 505 varefter man genom övergång till storavdelningar minskar antalet till 36 (1969). Redan innan övergången till storavdelningar fanns organisationsenheter på en del större arbetsplatser, sk verkstadsklubbar. I och med storavdelningsbildandet satsar man systematiskt på att bygga ut nätet av underorganisationer. På ortsnivå bildas Ortssektioner, på arbetsplatserna klubbar. Målet är att varje arbetsplats skall ha en egen organisationsenhet (eller ett kontaktombud på de små arbetsplatserna). Exakta uppgifter om antalet klubbar, andelen arbetsplatser med egen organisationsenhet och andelen medlemmar med organisationsenhet på den egna arbetsplatsen kan ännu ej redovisas.¹⁵ Uttalanden på kongresser under 1970-talet tyder dock på att systemet med klubbar och kontaktombud är väl utbyggt. År 1970 fanns 474 sektioner och 232 klubbar. År 1983 fanns 340 sektioner och drygt 500 klubbar.

Byggnads bildades 1949 genom en sammanslagning av Byggnadsträarbetareförbundet med grovarbetare från *Grov* och *Fabriks*, rörarbetare från *Metall*, chaufförer från *Transport*, och anläggnings- och vattenbyggnadsarbetare från *Väg* och *Vatten*. År 1961 går också *Murarna* upp i *Byggnads*. Som mest fanns det 648 avdelningar, det var år 1951. År 1964 när beslut om storavdelningar fattades minskade antalet avdelningar från 396 till 44 (1969). Redan innan storavdelningsbildandet fanns underorganisationer till de då i huvudsak ortsbaserade avdelningarna. Det var främst yrkesklubbar, omfattande en yrkesgrupp på en eller flera arbetsplatser. Efter storavdelningsbildandet bildas Ortssektioner som i stor utsträckning omfattar samma område som de tidigare Ortsavdelningarna, år 1970 fanns 346 Ortssektioner, 1983 är det 313. På arbetsplatserna byggs ett system med ombud upp.

3.3 Resultatet ett vittförgrenat organisationsnät

Som framgått av ovanstående är utvecklingen inom sju av dessa åtta förbund likartad. Från att ha

haft en minst sagt brokig flora av organisationsenheter lokalt går de mot en enhetlig organisationsrisk utformning. De har nu arbetsplatsorganisationer och regionala avdelningar som byggstenar. För dessa sju förbund har storavdelningsbildandet gått hand i hand med en utbyggnad av organisationsenheter på arbetsplatserna. Inom det åttonde förbundet, Byggnads, finns inte organisationsenheter på arbetsplatserna. Dess storavdelningar är indelade i sektioner för mindre geografiska områden.¹⁶

Någon utglesning av antalet organisationsenheter har ej ägt rum. Tvärtom har organisationsnätet blivit allt mer vittförgrenat och medlemmarna har i och med organisationsstrukturens förändringar fått kortare avstånd till närmaste organisationsenhet än vad de hade tidigare. Merparten av medlemmarna har nu en facklig organisationsenhet på den egna arbetsplatsen. Storavdelningsbildandet innebar således inte bara den uppmärksammade reduceringen av antalet organisationsenheter på regional nivå utan även en samtida utbyggnad av organisationsenheter på arbetsplatserna.¹⁷

Utöver detta system med organisationsenheter på arbetsplatserna finns dels på olika delar av en arbetsplats och dels på arbetsplatser utan egen organisationsenhet ett nät av ombud. Lågt räknat finns 40 000 sådana ombud.¹⁸

3.4 Det fackliga arbetet på olika nivåer¹⁹

Den fackliga verksamheten handlar ytterst om att tillvarata medlemmarnas intressen. Förenklat sker det på två plan. Genom förhandlingar med motparten träffas överenskommelser om löner och andra anställnings- och arbetsvillkor. Genom påtryckningar på företrädare för staten avser man dels att skapa gynnsamma villkor för förhandlingarna med motparten och dels att direkt förbättra villkoren för medlemmarna. Såväl förhandlingar som överenskommelser kan ha mycket skiftande karaktär. Förhandlingarna kan vara formella tillställningar med stora förhandlingsdelegationer från såväl den fackliga sidan som från arbetsgivar-sidan och från staten men kan också vara en kort diskussion i en hiss mellan en gruppordförande och en avdelningschef. Överenskommelsen kan vara ett avtal med hundratals sidor text utformade av jurister från respektive sidor men kan också vara ett muntligt löfte i nämnda hiss. Överenskommelsen kan gälla allt ifrån att inrätta nya typer av partssammansatta organ för hela arbetsmarknaden till ett tillfälligt byte av arbetsuppgifter för en anställd.

Som vi sett har förbunden inom LO organisationsenheter på flera nivåer. De är underordnade varandra i ett hierarkiskt förhållande. Möjligheterna för olika organisationsenheter att delta i fullgörandet av de fackliga uppgifterna – förhandlingar och överenskommelser – bestäms bland annat av deras formella rättigheter. Det är framför allt ur tre, sins emellan beroende källor, som organisationsenheter på olika nivåer hämtar dessa formella rättigheter – stadgar, kollektivavtal och den arbetsrättsliga lagstiftningen. Hur arbetet i praktiken fördelas mellan de olika organisationsenheterna är avhängigt dessa formella rättigheter men påverkas också av andra förhållanden.

I stark sammanfattning kan sägas att den princip som återfinns i såväl stadgar som i kollektivavtal och i de arbetsrättsliga lagarna är att frågor som rör arbetsplatsförhållanden också skall hanteras av organisationsenheter på arbetsplatserna. I de frågor där beslutanderätten lämnats till en klubb kan inte högre nivåer ingripa och uppträda som ställföreträdare. Det normala inom LO-förbunden är att organisationsenheter på arbetsplatser på egen hand handlägger de frågor som rör medlemmarnas mellanhavanden med den enskilde arbetsgivaren. En sådan självständighet återfinns också när det gäller beslut om interna angelägenheter som studier, möten, kampanjer, kulturaktiviteter osv. Vidare är de självständiga i meningen att de avtal de träffar med sin lokala motpart endast binder dem själva.

Denna självständighet när det gäller frågor som rör arbetsplatserna beror inte på att stadgarna säger så. Oftast lämnas dessa frågor oreglerade i stadgarna. Stadgarna är egentligen detaljerade endast när det gäller lönerörelser. Där har de avgörande beslutsbefogenheterna lämnats till förbunds-nivån. Andra typiska förhandlingsfrågor regleras främst i den förhandlingsordning som finns som komplement till de centrala kollektivavtalen. Härifrån härrör principen om att tvister som rör arbetsplatsförhållanden också skall hanteras där. Stadgarna lämnar också oreglerat vem som har rätt att sluta avtal i andra frågor än i lönerörelser. Den princip som tillämpas är att den som har rätt att förhandla i en fråga också har rätt att sluta avtal. Även statsmakten har lagt sig i denna arbetsfördelning genom att i flera arbetsrättsliga lagar ange att vissa rättigheter skall utövas av den "lokala fackliga organisationen". När det finns organisationsenheter på arbetsplatsen är det med få undantag dessa som är lokal facklig organisation i arbetsrättslig mening.

Organisationsenheterna på riksnivå har således en stark ställning när det gäller lönerörelser. Det samma gäller förhandlingar om centrala samarbetsavtal. Likaså intar de en särställning när det gäller rollen som påtryckare gentemot statsmakten. När det däremot gäller förhållandet mellan en enskild arbetsgivare och de ansälda spelar de centrala organisationsenheterna en marginell roll. Förutsatt att det finns organisationsenheter på arbetsplatserna så sköts detta fält av dessa.²⁰

3.5 Förändrad arbetsfördelning

Varken utifrån dessa formella aspekter på arbetsfördelningen eller utifrån förändringar av organisationsstrukturen kan man dock dra entydiga slutsatser om fenomen som centralisering, demokrati och effektivitet. För slutsatser i sådana termer krävs också ett annat slags studier, bland annat av medlemmarnas aktivitet och av den reella arbetsfördelningen mellan klubb, avdelning och förbund. Avdelningarnas numerära tillbakagång och klubbarnas framväxt må sedan bedömas utifrån hur man uppfattar att arbets- och beslutsfördelningen mellan dessa förändrats.

Inom ramen för det projekt som jag driver finns ännu inga egna resultat på dessa punkter. Här skall jag bara något kommentera vad andra har att säga. Ekstrand (1979) säger följande om avdelningens arbetsuppgifter i dag.

”Det är avdelningen som är basen i fackföreningsrörelsens organisationssystem (. . .) Det är i dessa lokalavdelningar som den enskilde löntagaren utövar sin verksamhet, begär och får förhandlingshjälp, kritiserar träffade löneavtal och ställer krav för kommande avtal, deltar i konferenser och studier, erhåller information om lönepolitik, m m.”²¹

Skulle det vara organisationsenheter med sådana uppgifter som minskat från ca 9 000 till under 1 500, utan att ha ersatts av något annat, så vore slutsatser i termer av ökat avstånd och minskande möjligheter för medlemmarna att delta och påverka nära till hands liggande. Avdelningarna har förvisso också i stor utsträckning haft sådana uppgifter men frågan är om inte det var före storavdelningsbildandet. Så här skriver Bo Carlsson i en handbok om fackföreningsrörelsen som utkom 1969.

”Det är otvivelaktigt så att arbetsplatsorganisationerna fått en allt mer betydelsefull och central uppgift. Detta gäller då framför allt avtalsbevakningen och i övrigt allt som gäller tillvaratagandet av medlemmarnas intressen

på arbetsplatsen. Däremot spelar dessa enheter en mindre och oftast en obetydlig roll då det gäller administrativa frågor. Det finns en viss tendens till att den lokala fackföreningen (avdelningen) utvecklas till en administrativ central och ett forum för den utåtriktade verksamheten framför allt då det gäller att skapa en allmän opinion, medan däremot arbetsplatsorganisationerna i allt större utsträckning blir aktiva i fråga om det inre arbetet.”²²

En egen tidigare studie av verksamheten i Metall- och Handelsklubbar och en genomgång av de fallstudier som finns inom ramen för medbestämmandeforskningen ger också stöd för tanken att arbetsplatsorganisationerna inom LO-förbunden i betydande utsträckning agerar självständigt.²³ Systemet med förhandlingsrätt lokalt har gett upphov till ett stort antal fackliga maktcentra inte minst på arbetsplatserna. Andra nivåer kommer in först när man anser sig ha kört fast där. Ohlström (1970) och Uddevallarapporten (1971) visar på ett omfattande fackligt arbete inom organisationsenheter på arbetsplatserna.

När det gäller löner har bland annat Korpi (1970) visat att en stor del av löneförhandlingarna sker vid sidan av de centrala lönerörelserna, ute på arbetsplatserna. Sådana lönerörelser finns beskrivna hos Hart & Otter (1973). I en intervju med anledning av ett förslag från ett antal nationalekonomer till ett nytt lönesystem på arbetsmarknaden säger Karl-Olof Faxén följande.

”Karl-Olof Faxén var förbluffad över att hans kolleger inte med ett ord berörde löneglidningen. Till denna svåra fråga hör, enligt Faxén, hur maktfördelningen inom organisationerna är i dag. Den internationella tendensen är att klubbarna blir mäktigare under det att förbunden och centralorganisationernas roll tunnats ut. Att bemästra löneglidningen med någon sorts kommandometodik från centralt håll är enligt Faxén dödfött.”²⁴

Johannesson (1975) har studerat samspelet mellan lokala och centrala organisationsenheter i en central avtalsrörelse. Han visar att det finns en intern kommunikationsprocess där både de lokala och de centrala enheterna deltar. Medlemsaktiviteten är dock avsevärt större i de lokala förhandlingarna än i de centrala.

En genomgång av LO-tidningen, Metallarbetaren och Handelsnytt, under perioden 1950–1979, visar att artiklar om förhållanden på arbetsplatserna och om de fackliga organisationsenheterna där ges ett väsentligt större utrymme under 1970-talet.²⁵ Tendensen är tydligast för LO-tidningen och Handelsnytt där slutet av 1960-talet innebar ett

markant brott. I Metallarbetaren ägnades arbetsplatsorganisationerna uppmärksamhet under hela den studerade tidsperioden.

Klubbarnas ökade betydelse har också fått genomslag i andra massmedia. Läs en dagstidning, lyssna på Dagens eko och det står klart att den organisationsnivå som vid sidan av riksnivåerna tilldrar sig intresse är arbetsplatsnivån. I dessa media rapporteras om såväl lönerörelser på arbetsplatserna som om val till förtroendeposter där.

Den förändring av arbetsfördelningen som ovanstående tyder på har också sin motsvarighet på det formella planet. 1970-talets lagstiftning inte bara vidgar antalet förhandlingsbara områden, utan lägger sig också i förbundens interna arbetsfördelning. Klubbarna får en på två sätt stärkt ställning, dels på arbetsplatsen gentemot arbetsgivaren, dels internt inom förbunden. Källström finner att 1970-talets arbetsrättsliga lagstiftning genom detta principiellt skiljer sig från tidigare lagar på arbetsmarknaden.²⁶

Det finns således uppgifter som tyder på att arbetsfördelningen mellan arbetsplatsorganisationer och regionala organisationsenheter förändrats. Arbetsplatsorganisationerna har genom den arbetsrättsliga lagstiftningen fått sin ställning stärkt och representerar den organisationsnivå som handhar det fackliga arbetet på de svenska arbetsplatserna.

Att underorganisationer som själva utför vitala delar av en organisations verksamhet har stora förutsättningar att vara självständiga gentemot högre nivåer är också vad man kan vänta sig utifrån organisationsteoretiska utgångspunkter.²⁷ Lipset & Trow & Coleman (1956) har för amerikanska fackföreningar visat att inom förbund där mycket av det fackliga arbetet av branschskäl måste utföras på arbetsplatserna lyckas underorganisationerna motverka tendenser till centralisering.²⁸ Sunesson (1979) hävdar att organisationsenheter på arbetsplatserna har större förutsättningar än regionala organisationsenheter att motsätta på sig centrala påbud.²⁹ Elvander (1969) formulerar hypotesen att ju mera utvecklat och finförgrenat systemet med underorganisationer är, desto större är möjligheterna till medlemsinflytande.³⁰

En dansk undersökning av fyra avdelningar och dessas underorganisationer på arbetsplatserna har följande sammanfattande slutsats om förhållandet mellan arbetsplatsorganisationer och regionala organisationsenheter.

”En helt avgörande förudsättning för en lokalavdelnings styrke er et veludviklet tillidsmans- og klubbssystem, der er den bærende struktur i en afdeling. . . . et øget faglig bevidsthed og interesse hos bestemte grupper ofte har sit udspring i klubarbejde og har sværere ved at udvikles i afdelingssammenhæng.”³¹

Tyvärr finns det inga studier av hur medlemmarna utnyttjar den förutsättning som det innebär att på de egna arbetsplatserna ha de organisationsenheter som i stor utsträckning agerar självständigt gentemot den egna arbetsgivaren. Som vi kommer att se längre fram har medlemsinflytandet inom LO-förbunden hittills studerats utifrån förhållanden på riksnivå och på regional nivå.

4. Den gängse bilden av LO

När vi nu sett hur organisationsstrukturen och arbetsfördelningen förändrats skall vi övergå till att närmare granska den bild av fackföreningsrörelsens organisation som andra forskare gett. Den senaste undersökning som haft just LO:s förändrade organisationsformer som studieobjekt har Axel Hadenius svarat för och den skall få bilda utgångspunkt.

4.1 Utglesning av organisationsenheter

Hadenius' avhandling hade som syfte ”att beskriva och i möjligaste mån förklara framväxten av de organisatoriska former som i dag präglar den svenska fackföreningsrörelsen”.³² Tre strukturella fenomen sätts i centrum. För det första *centralisering* med vilket Hadenius avser överföring av beslutanderätt från nivåer lågt i organisationen till högre nivåer. För det andra *integration* som har att göra med delenheterens storlek och antal och avser sammanläggningen till färre och större enheter. Hur centraliseringen och integrationen påverkar beslutsfattandet i riktning mot *representativa former* och arbetsfördelningen mellan förtroendevalda och anställda funktionärer i riktning mot en tilltagande *professionalisering* är det tredje fenomenet.

I såväl inledningen som i slutorden sammanfattar Hadenius sina resultat om hur fackföreningsrörelsens organisationsstruktur förändrats. Han driver tre teser:

”Få jämförbara fackliga organisationer är så höggradigt centraliserade. Regleringen av medlemmarnas löner och anställningsvillkor, vilket traditionellt utgjort kärnan i den fackliga verksamheten, sköts i dag på högsta nivå inom organisationen.

En annan framträdande strukturell tendens är satsningen på stora organisatoriska enheter. Genom en rad fusioner har man gallrat i den ymniga floran av förbund. På lokal nivå har utvecklingen varit likartad. Här har de så kallade storavdelningarna gjort sitt intåg, vilket medfört en drastisk nedskärning av antalet lokala basorganisationer.

De direktdemokratiska kanaler mellan ledning och medlemmar, som förr upprätthölls, har successivt utvecklats och ersatts av ett system som så gott som helt baserar sig på den indirekta, representativa demokratin princip. Samtidigt har det skett en professionalisering i det fackliga livet. Många av de praktiska, förvaltande bestyren, som under de tidiga åren klarades med hjälp av frivilliga insatser från medlemmarnas sida, sköts nu av heltidsanställda funktionärer.³³

I slutorden finns samma slutsatser i mer koncentrerad form.

”Tre förhållandevis entydiga tendenser har kunnat fastställas: rörelsen har centraliserats, dess organisationsenheter har blivit färre och större samtidigt som den representativa demokratin med åren givits en allt starkare markering.”³⁴

Som synes ger Hadenius en helt annorlunda bild av organisationsenheternas utveckling än den som finns i denna artikels inledning. Han pekar endast på de sammanslagningar av organisationsenheter som skett på regional nivå. Den framväxt av organisationsenheter på arbetsplatserna som vi beskrivit som en med storavdelningsbildandet samtida process omnämns inte och sålunda sägs heller ingenting om arbetsfördelningen mellan arbetsplatsorganisationer och regionala organisationsenheter.

Hadenius säger i sin inledning att han skall vara kortfattad när det gäller förbundens inre liv. Men han för ingen diskussion om vad det är som han avgränsar sig ifrån och framför allt inte av vilka konsekvenser det får för hans resultat. Hadenius menar tvärtom att den bild han ger är fullt tillräcklig för den som ”blott söker den allmänna tendensen i förbundens interna utveckling”,³⁵ en uppfattning som jag ej kan dela. Hadenius ger bara ena sidan av en sammansatt utveckling. Som synes av ovanstående citat framförs ändå alla slutsatser utan några som helst förbehåll.

4.2 Inte trots utan därför

Hadenius' beskrivning av organisationsenheternas utveckling kan också ha haft konsekvenser för hans övriga teser. Man måste t ex ställa sig frågan

hur Hadenius skulle ha formulerat professionaliseringstesen om han även diskuterat alla förtroendevalda på arbetsplatserna, en nivå där det är ytterst ovanligt med anställda funktionärer? Vidare hur skulle tesen att de direktdemokratiska kanalerna mellan ledning och medlemmar har utvecklats, påverkats om hänsyn tagits till klubbnyvån där det tillhör ovanligheterna att man använder sig av annat än direktdemokratiska modeller för beslutsfattandet? När det gäller tesen om centralisering kan bilden också ha blivit annorlunda om uppmärksamhet även riktats mot de frågor som hantearas på arbetsplatserna. Frågan är om man i sådana fall, så förbehållslöst som Hadenius, kunnat skriva att regleringen av medlemmarnas löner och anställningsvillkor sköts på högsta nivå inom organisationen.

Med denna strukturella utveckling som bakgrund ter det sig för Hadenius märkligt att svensk fackföreningsrörelse har så hög organisationsgrad. Han frågar sig varför arbetarna vill vara medlemmar i en organisation där den strukturella utvecklingen inneburit att en efter hand allt mindre andel av medlemmarna kan delta i de sammanhang där de för dem avgörande besluten fattas. Detta ansvarsfyllda värv har enligt Hadenius teser centererats till ett smalt skikt av ledande förtroendemän och förbunds- och LO-funktionärer.³⁶

Den förklaring till detta fenomen som Hadenius för fram är att den s k ”business union-teorin” skulle vara tillämplig, att de svenska arbetarna har en instrumentell syn på sin fackliga organisations-tillhörighet. De betraktar den huvudsakligen som ett medel att tillförsäkra sig kortsiktiga ekonomiska och arbetssociala förbättringar. Därigenom skulle man inte ha ”bekymrat sig särskilt mycket över huruvida och i vilken utsträckning man själv haft möjlighet att delta i beslutsfattandet”.³⁷ Frågan är dock om det inte är Hadenius' bild av den organisatoriska utvecklingen som manar fram en motsats som inte existerar i sinnevärlden. Tänk om medlemmarna är med i förbunden inte trots att det hela tiden givits allt mindre möjligheter att delta i de sammanhang där för dem avgörande beslut fattas utan därför att de i så stor utsträckning ges möjlighet att delta i sådana sammanhang.

Den tes Hadenius med sådan skärpa driver att antalet lokala organisationsenheter minskat drastiskt håller inte streck. Tvärtom har organisationsnätet blivit allt mer vittförgrenat, en allt större andel av arbetsplatserna har fått en facklig organisationsenhet och en allt större andel av medlemmarna har en facklig organisationsenhet på den

egna arbetsplatsen. Vid en internationell jämförelse utmärks svensk fackföreningsrörelse just av sitt vitt förgrenade organisationsnät.³⁸ En företeelse som går hand i hand med ett annat utmärkande drag – den höga organisationsgraden.³⁹

4.3 Andra forskare om LO:s organisation

Hur har då andra beskrivit LO:s organisatoriska utveckling? Forskningen om den svenska fackföreningsrörelsen startade med breda kartläggningar av bland annat dess uppkomst, organisation och verksamhetsformer. Två statsvetare, Tage Lindblom (1938) och Jörgen Westerståhl (1945), skildrade systematiskt LO:s uppkomst respektive utveckling fram till början av 1940-talet. Bland forskare har dessa breda översikter egentligen inte fått några efterföljare. Till jubiléer har dock utgivits ett stort antal monografier av liknande karaktär, ibland har de skrivits av forskare. John Lindgren, Herbert Tingsten och Jörgen Westerståhl har skildrat Svenska Metallindustriarbetareförbundet, Ingemar Lindblad Kommunalarbetareförbundet, Pär-Erik Back Metall och Lantarbetareförbundet samt Bertil Björklund Typografarbetareförbundet. Samtliga förbund har givit ut en eller flera jubileumsskrifter och sammantaget finns ett knappt hundratal sådana. Vidare finns ett antal monografier för hela LO. Den mest kända är Ragnar Casparssons (1947–48) "LO under fem årtionden". Andra översikter gällande hela LO är Sigfrid Hansson (1927), Torvald Karlbom (1955 och 1969), Bo Carlson (1969) samt Rune Nordin (1983). Samtliga dessa verk har ambitionen att teckna heltäckande bilder av hur fackföreningsrörelsens struktur och verksamhet utvecklas. De har utpräglad deskriptiva ansatser och redogör, ibland tematiskt, så gott som alltid kronologiskt för vad som inträffar.

Trots ambitionen att teckna heltäckande bilder, eller kanske därför, har alla också det gemensamt att den lokala nivån beskrivs ytterst fragmentariskt. Vi kan få reda på hur antalet förbund, avdelningar och medlemmar förändrats, men om arbetsplatsorganisationer får vi på sin höjd reda på att de förekommer. Undantag från denna regel representeras av de handböcker om fackföreningsrörelsen som skrivits av företrädare för rörelsen. Detta gäller de ovan nämnda Karlblom (1969), Carlson (1969) och Nordin (1983). De betonar alla förekomsten av arbetsplatsorganisationer och det arbete som bedrivs där inte minst inom löneområdet. Men inte heller utifrån dessa arbeten finns för något förbund möjlighet att fastställa antalet klub-

bar eller att beräkna för hur stor andel av arbetsplatserna som det finns en facklig organisationsenhet eller hur stor andel av medlemmarna som har en organisationsenhet på den egna arbetsplatsen. Någon systematisk genomgång av hur storavdelningsbildandet påverkat framväxten av organisationsenheter på olika nivåer finns inte heller.

Hadenius är den ende som under senare år haft LO:s organisatoriska utveckling som studieobjekt. Men Hadenius är långt ifrån ensam om att beskriva LO som en organisation med allt färre organisationsenheter, om att endast se den sida av 1960- och 1970-talets organisatoriska förändringar som innebar sammanslagningar av organisationsenheter och helt utelämnat den samtida framväxten av organisationsenheter på lokal nivå. Även forskare som inte haft LO:s organisatoriska utveckling som sitt primära studieobjekt har i olika sammanhang funnit anledning att säga något om hur LO ser ut. Åtminstone följande forskare har karaktäriserat LO som en organisation med allt större och allt färre organisationsenheter: Bäck (1980), Elvander (1980), Hultén (1971), Ingelstam (1981), Lennartsson (1983), Lewin (1977), Lindhagen & Nilsson (1970), Lindroth (1975), Olofsson (1979), SE Olsson (1975), T Olsson (1980) och JP Windmuller (1981).⁴⁰ Påfallande ofta pekar man på storavdelningsbildandet i sammanhang där centralisering och demokrati inom LO diskuteras.⁴¹ Flera ger denna bild med hänvisning till Hadenius' resultat. Hadenius var inte på något sätt den som skapade tesen om integrationen inom LO. Den fanns redan när Hadenius gjorde sin studie. Men han formulerade den pregnantere än andra och utan förbehåll och har därigenom kommit att bli den som definitivt lagt fast tesen om utglesning.

Även sådana som i andra sammanhang visat sig förtrogna med klubbarnas förekomst och betydelse har i allmänna karaktäriserande avsnitt enbart tagit fasta på utvecklingen på riksnivå och på regional nivå. Sålunda pekade Elvander (1969) på nödvändigheten av att vid en utvärdering av storavdelningsbildandet titta på utvecklingen inom arbetsplatsorganisationerna.⁴² Som nämnts ovan formulerade han också hypotesen att "ju mera utvecklat och finförgrenat systemet med underorganisationer är inom en fackförening, desto större är det direkta medlemsinflytandet i konkreta fackliga frågor på arbetsplatsen, desto bättre fungerar den fackliga demokratin i denna mening".⁴³ När han tio år senare, i en studie av den skandinaviska arbetarrörelsen som framför allt tar fasta på de

socialdemokratiska partierna, skall karaktärisera den organisatoriska utvecklingen inom LO gör han det enbart med hänvisning till utvecklingen på avdelningsnivå. Vidare säger han att: "Övergången från direktdemokrati i småavdelningarna till representativt system i storavdelningarna har gjort avståndet längre mellan medlemmarna och förtroendemännen".⁴⁴ Detta gör Elvander med hänvisning till Hadenius. Tydligare än så kan inte Hadenius' genomslagskraft illustreras.

5. Bilder som sorteringsinstrument

Vi skall nu se hur denna bild av utglesning av LO:s organisationsnät påverkat annan forskning om fackföreningsrörelsen. Leif Lewins studie "*Hur styrs facket?*" får bilda utgångspunkt.

5.1 Vilket fack styrs hur?

Lewins undersökning handlar inte som Hadenius' om hur fackföreningsrörelsen ser ut utan avser i stället att besvara frågan om hur fackföreningsrörelsen styrs. Hur är det ställt med den fackliga demokratin och speciellt hur har den påverkats av övergången till storavdelningar? Jag skall diskutera i vilken utsträckning som sättet att besvara denna fråga och därmed kanske frågans svar är avhängigt den bild av LO-förbundens struktur som låg till grund för Lewins undersökning.

Som kriterium på att en organisation är demokratisk ställer Lewin upp förutsättningen att samspelet mellan styrelse och medlemmarna fungerar på ett sådant sätt att det utvecklar den enskildes allmänanda. Detta samspel sker på tre sätt, genom "opinionsbildningen", genom "sammanslagningssupplett" och genom den "auktoritativa verkställigheten". Beroende av hur dessa tre processer fungerar klassificerar Lewin styrelseformen som antingen demokratisk, manipulativ, terapeutisk, passiv eller impotent. Genom att den första av dessa processer – opinionsbildningen – inte fungerar alltigenom tillfredsställande kan, enligt Lewin, LO inte betecknas som demokratiskt. Styrelseformen är manipulativ. Det är bland annat den låga medlemsaktiviteten som gör att Lewin "underkänner" opinionsbildningen.

Aktiviteten mäter Lewin genom en enkät till förtroendevalda ur sektions- och avdelningsstyrelser samt till medlemmarna. Han frågar medlemmarna om de pratat med sektions- eller avdelningsstyrelseledamöterna och dessa om de pratat

med medlemmarna. Han frågar medlemmarna om de känner avdelnings- och sektionsstyrelseledamöterna och vice versa. Indexet facklig aktivitet bygger konsekvent på förhållanden på sektions- och avdelningsnivå, två i de flesta fall regionala organisationsnivåer. Förhållanden inom klubbarna, på arbetsplatsnivå, tas ej upp. Hur kan det då komma sig att Lewin utvärderar demokratin och effekterna av storavdelningsbildandet utan att ta upp den samtida framväxten av organisationsenheter på arbetsplatserna? Vart tog Elvanders råd från 1969 vägen, om att vid en utvärdering av storavdelningsreformen titta på utvecklingen inom arbetsplatsorganisationerna?

Vi skall se hur Lewin motiverar sitt urval och hur han uppfattar LO:s organisationsstruktur. Utvecklingen sammanfattas som följer:

"Vid en blick på utvecklingen av fackföreningsrörelsens organisationsstruktur är tre tendenser iögonfallande: ökningen av medlemsantalet, överflyttningen av allt större makt till den centrala LO-ledningen samt strävan att genom sammanslagningar bilda större och slagkraftigare enheter."⁴⁵

När Lewin närmare beskriver vad storavdelningsbildandet inneburit tar han utöver själva avdelningssammanslagningarna upp följande: att de gamla avdelningsenheterna ofta behölls som sektioner, att många avdelningar införde representantskap, att avtalskonferenser och avtalsråd införts inom vissa förbund.⁴⁶ I samband med denna karaktäristik av LO:s organisationsstruktur säger han att den bild han gett kommer att fungera som sorteringsinstrument i undersökningens empiriska del.⁴⁷ Och eftersom framväxten av organisationsenheter på arbetsplatserna inte finns med i den bild Lewin redovisar har han också sorterat ut dem ur undersökningen.

Ändå nämner Lewin ordet klubb två gånger. Den första gången är i en kommentar till en fråga till medlemmarna om de varit på ett fackligt möte det senaste året. Svaret ger vid handen att 39 % av medlemmarna har varit på ett fackligt möte det senaste året vilket föranleder följande kommentar.

"... i andra undersökningar rapporteras ofta betydligt lägre siffror, men då har man i allmänhet frågat efter närvaro på 'avdelningsmöte' medan vårt begrepp 'fackligt möte' är vidare och även inkluderar sektions- och klubbmöten."⁴⁸

Den andra gången är i sammanfattningen där Le-

win, mycket överraskande, säger att medlemmarna tycker att de har bättre kontakt med styrelsen i de gamla avdelningarna än med styrelserna i de nuvarande sektionerna och klubbarna.⁴⁹ Detta trots att han så vitt man kan bedöma av hans egen rapport inte frågat om förhållandena på klubb-nivå.

Inte i Lewins rapport tyder på annat än att han gjorde som han sade att han skulle göra, nämligen att låta den bild av storavdelningsbildandet som han tecknat i inledningen vara sorteringsinstrument för frågorna i den empiriska delen. Följaktligen utvärderas storavdelningsreformen utan hänsyn till den del som innebar en tillväxt av organisationsenheter på arbetsplatserna.

Det är svårövertygigt att Lewin ignorerar utvecklingen på arbetsplatserna, speciellt som åtminstone två statsvetare, den ena från den egna institutionen, tidigare visat på en omfattande aktivitet på klubb-nivå. Som vi redan sett hade Elvander till och med hävdad att i och med storavdelningsbildandet är deltagande på klubb-nivå ett bättre mått på aktivitet än deltagande på avdelningsnivå. Dessutom fanns Oscarssons (1963) studie av en Metallavdelning och dess underorganisationer på arbetsplatserna visande en livlig aktivitet i dessa underorganisationer. Är det så att Hadenius' samtida studie av organisationsutvecklingen har så mycket större inverkan?

Hur har då Lewins resultat påverkats av att han endast tar upp förhållanden på den regionala nivån? Hur skulle hans sammanfattande karaktäristik av LO ha blivit om aktivitetsmättet, det som "fäller" LO, även innefattat aktiviteter på arbetsplatsnivå? I avslutningen säger Lewin att medlemmarnas passivitet väcker bekymmer. Han har svårt att förstå den höga åsiktsöverensstämmelsen, den rimmar illa med att medlemsaktiviteten och andra fenomen i opinionsbildningen inte är så väl utvecklade.⁵⁰ Kan det vara så att hög medlemsaktivitet på den nivå som Lewin utelämnat bidrar till den höga åsiktsöverensstämmelsen? En sådan tolkning skulle så vitt jag förstår, med Lewins egen begreppsapparat, ge karaktäristiken "demokratisk" för LO, dvs ett annat resultat.

Här har vi sett hur den gängse bilden av LO-förbundens organisation bestämt sättet att besvara frågor om hur storavdelningsbildandet påverkat medlemsinflytandet. En annan bild av LO hade gett en annan uppläggning av studien, även arbetsplatsorganisationerna hade medtagits. Om detta också hade gett ett annorlunda resultat är för sent att ta reda på. Svaret kan bara finnas i en

sådan studie gjord parallellt med Lewins, och någon sådan studie gjordes aldrig. Men vi kan inte utesluta att resultatet skulle ha blivit annorlunda.

5.2 Medlemsinflytande, centralisering, förhållande till stat och arbetarklass

Studier med fackföreningsrörelsen i fokus har påfallande ofta gällt dess styrelseformer. Westerståhl (1945), Lindblad (1960), Björklund (1965), Eriksson (1973), Lewin (1977), Korpi (1978) och Ekstrand (1979) har bland annat studerat medlemsdeltagandet. Westerståhl (1945), Höglund (1979a, b), Sunesson (1974) och Hadenius (1976) har sett på centraliseringen av beslutsbefogenheter. Andra studieobjekt är de förtroendevaldas representativitet, genom tex Lewin (1977) och Korpi (1978). De av dessa som verkat under 1970- och 1980-talen har också ställt sig frågan hur storavdelningsbildandet påverkat dessa och andra aspekter av den fackliga styrelsen. Men så gott som undantagslöst har sådana frågor ställts utifrån föreställningen om att storavdelningsbildandet drastiskt minskat antalet organisationsenheter. Ingen har fört fram och betonat den andra sidan av storavdelningsbildandet, framväxten av organisationsenheter på arbetsplatserna. Det finns all anledning att misstänka att flera av dessa studier skulle ha sett radikalt annorlunda ut och kanske gett andra resultat om de byggts på en annan bild av den organisatoriska utvecklingen.

Inte bara rörelsens inre förhållanden, utan även dess relationer till omvärlden, har rönt uppmärksamhet. Westerståhl (1945) studerar förhållandet till socialdemokratiska partiet och till staten. Höglund (1979a, b) förklarar centraliseringen av beslutsbefogenheter med hänvisning till den "kapitalistiska ekonomins villkor". Sunesson (1974) analyserar förhållandet till staten och poängterar bland annat statens dominerande betydelse för fackföreningsrörelsens organisationsförhållanden. Olofsson (1974) diskuterar förhållandet mellan arbetarklassen och arbetarrörelsen. Han betonar de olika arbetareorganisationernas, varav fackföreningsrörelsen är en, betydelse för arbetarklassens ställning i ett kapitalistiskt samhälle.

Inte heller i sådana studier har konsekvenserna av det vittförgrenade organisationsnätet analyserats. För Olofsson blir den fackliga centraliseringen och det enligt honom därmed minskande antalet organisationsbärare ett problem för arbetarrörelsen.⁵¹ Det är inte svårt att föreställa sig att kunskap om hur LO:s organisationsstruktur drastiskt förändrats på arbetsplatsnivån skulle ha lett

till en diskussion av vilken betydelse det haft och kommer att få för relationen till arbetarklassen. Så här utifrån är det ju svårt att tänka sig annat än att förändringar på den organisationsnivå som befinner sig närmast arbetarklassen torde ha avgörande betydelse för relationen till densamma. Att Olofsson nu underlåter att diskutera detta kan svårligen förklaras med annat än den totala genomslagskraft som den gängse bilden av LO:s organisationsutveckling haft.

I dessa sammanhang representerar Eriksson (1973) ett undantag samtidigt som han illustrerar en av förklaringarna till utglesningstesens särställning. Han frågar sig om vi inte har väldigt schematiska föreställningar om vad den organisatoriska utvecklingen på lokal nivå inneburit. Han frågar sig om inte koncentrationen på förbunds- och avdelningsnivån kompenserats genom framväxten av underorganisationer till de regionala avdelningarna. I detta sammanhang vill han också skilja mellan hur olika frågor hanteras och mellan vilka olika funktioner som den fackliga organisationen fyller för medlemmarna. Han pekar på att en stor del av den fackliga verksamheten handlar om att reglera den enskilde medlemmens relationer till arbetsgivaren. I sådana frågor och i den lokala lönebildningen spelar arbetsplatsorganisationerna enligt honom en föga uppmärksammas roll. Men när han själv skall sammanfatta utvecklingen finns bara plats för det som hänt på regional nivå och på riksnivå. Sålunda pekar Eriksson i sammanfattningen endast på koncentrationstendenserna, framväxten av större organisationsenheter.⁵² Detta hänger så vitt jag kan förstå samman med bristen på data om utvecklingen på arbetsplatsnivå. Eriksson hade endast tillgång till detaljerade uppgifter när det gäller förbunds- och avdelningsnivån. Härmed har han också belyst en av orsakerna till utglesningstesens dominans – bristen på data om utvecklingen på arbetsplatserna.

6. Sammanfattning

Jag har i denna artikel velat visa hur den svenska fackföreningsrörelsens organisationsnät blivit allt mer vittförgrenat. En sådan bild av organisationsstrukturens förändringar avviker starkt från gängse beskrivningar av den fackliga organisationen. Enligt den helt dominerande bilden har fackföreningsrörelsens organisationsnät tvärt om blivit allt mer utglesat genom att sammanslagningar minskat antalet organisationsenheter.

Genom att visa hur bilden fungerat som sorte-

ringsinstrument, hur den påverkat urvalet av organisationsenheter i specifika studier har jag också sökt illustrera hur denna bild kan ha påverkat annan forskning om fackföreningsrörelsen. Jag har satt i fråga om man på ett fruktbart sätt kan studera centralisering, demokrati, förhållandet till staten m.m. utifrån en bild som endast innehåller utvecklingen på riks- och regional nivå. Kan storavdelningsbildandets effekter på medlemsinflytandet studeras utan att man beaktar den samtida framväxten av organisationsenheter på arbetsplatserna? Är det meningsfullt att studera centraliseringen inom LO-förbunden utan att ta hänsyn till den organisationsnivå som finns närmast medlemmarna?

Här har givits ett nekande svar på sådana frågor. Samtidigt har jag gett exempel på projekt som just studerat sådana fenomen, utan att uppmärksamma utvecklingen inom arbetsplatsorganisationerna. Exakt hur detta påverkat resultaten kan man inte gärna säga utan att göra om de aktuella studierna. Här har bara ställts frågan om inte slutsatserna från ett flertal studier om den svenska fackföreningsrörelsen starkt måste ifrågasättas.

6.1 Bilder som stöd för andra bilder

I denna uppsats har diskuterats hur bilden av utglesning kommit att påverka upplägningen av framför allt två studier av fackföreningsrörelsen. Mig förefaller det dock som om denna gängse bild av fackföreningsrörelsen har haft mycket större genomslagskraft än så. Dels har bilden styrt forskningen mot fenomen som ligger i linje med denna bild, fenomen som centralisering och professionalisering. Dels har bilden använts som stöd för att teser om sådana fenomen varit riktiga. Om detta kombineras med att bilden i konkreta undersökningar fungerat som sorteringsinstrument riskerar forskningen att ha fungerat som en självuppfyllande profetia.⁵³ Till sådana frågor hoppas jag kunna återkomma i ett annat sammanhang.

Källor

När det gäller kartläggningen av organisationsenheter nas numerära förändringar på olika nivåer innebär utvecklingen på riks- och regional nivå inga problem i och med att LO samt förbunden har samlat in uppgifter om och redovisat denna utveckling. LO:s statistikserie samt förbundens verksamhetsberättelser är tillfyllest. För organisationsenheter på arbetsplatsnivå är situationen

helt annorlunda. Varken LO eller förbunden har regelbundet samlat in uppgifter om förhållandena där. Inte heller avdelningarna inom förbunden har på något systematiskt sätt redovisat denna utveckling. Efter bildandet av storavdelningar blir situationen ljusare. Då börjar många avdelningar och även några förbund att samla in uppgifter om utvecklingen på klubb-nivån.

När jag nu ovan redovisat utvecklingen på arbetsplatserna så har för perioden fram till 1960-talet huvudsakligen utnyttjats kongressprotokoll, verksamhetsberättelser samt förbunds- och avdelningshistoriker. Utifrån dessa kan bara undantagsvis göras några numerära beräkningar av antalet arbetsplatsorganisationer. Jag har i stället redovisat den allmänna bilden av hur avdelningarna sett ut, om de täckt en eller flera arbetsplatser, om det förekommit underorganisationer på arbetsplatserna, om dessa byggt på yrkes- eller arbetsplatsegenskaper, osv. Framför allt har jag kunnat utnyttja historiker från avdelningarna för dessa syften. Totalt har jag för de åtta förbunden som här redovisats gått igenom drygt 200 historiker.

För perioden från och med 1960-talet utnyttjas avdelningarnas verksamhetsberättelser, central statistik, avtals- och adressregister samt interna utredningar oftast med anledning av förestående eller genomförda organisationsförändringar. Sålunda täcks Handels genom av förbundet insamlad statistik, Metall och Beklädnads genom bearbetning av interna avtalsinventeringar, Elektrikerna genom avdelningarnas verksamhetsberättelser och adressregister, Livs genom en intern utredning samt genom adressregister samt Fabriks, Trä och Byggnads genom interna utredningar, avtals- och adressregister.

Noter

- ¹ Projektet kallas "Den fackliga arbetsplatsorganisationens framväxt och betydelse – En studie av de till Landsorganisationen anslutna förbunden", finansieras av Arbetarskyddsfonden och utförs vid Företagsekonomiska institutionen, Uppsala universitet. En aktuell projektpresentation finns i Molin (1984a).
Förutom artikelförfattaren har i projektet arbetat Britt Johanson och Kjell Nilsson. Johanson har svarat för fältarbete vid Metall, Fabriks och Livs, Nilsson vid Trä och Byggnads. Nilsson skall inom ramen för projektet "Facklig politik och facklig makt 1910–1960" göra en fördjupad studie av dessa två förbund. Detta projekt genomförs vid Historiska institutionen, Stockholms universitet under ledning av Klas Åmark.
- ² Båda dessa studier ingick i ett av de största projekten någonsin om LO, dens k fackföreningsundersökningen, en studie genomförd vid Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet. Inom samma projekt genomfördes också en studie av LO och löntagarfondsfrågan; Åsard (1978) och en studie av icke-beslut; Svärd (1982).
- ³ Ibland fanns ingen permanent styrelse. Medlemsmötet beslöt då från fråga till fråga vem eller vilka som skulle verkställa beslut. Se Westerståhl (1945, s 84).
- ⁴ Detta anges hos Källström som ett typiskt drag hos de svenska fackliga organisationerna: "De fackliga organisationerna som sammansatta av självständiga rättssubjekt på olika nivåer inom organisationsstrukturen kan ses som ett typiskt drag hos de svenska arbetstagarorganisationerna". Källström (1979, s 16 f.)
- ⁵ Andra beteckningar som använts i sammanhang där fackföreningsrörelsens struktur behandlats är förening, organisation och enhet. Någon explicit definition av dessa begrepp har jag ej sett. De brukar dock användas som beteckningar för förbund, avdelning, klubb, sektion, grupp m.m. Hadenius och Lewin, vars forskning om fackföreningsrörelsen tas upp i denna artikel, använder begreppen "organisationsenhet" respektive "enhet". Även om de inte närmare definierar vad begreppen står för talar deras användning av dem för att de använder begreppen på samma sätt som jag gör.
Nordin diskuterar skillnaden mellan organisations- och beslutsenheter: "Vid beskrivningar av organisationer brukar det ske en sammanblandning av organisationsenheter och beslutsenheter, som egentligen är två saker. Ett möte, en styrelse eller kongress är beslutsenhet, medan en klubb, avdelning eller förbund är organisationsenhet. Men varje organisationsenhet har sin egen beslutsenhet". Nordin (1983, s 244.)
- ⁶ Med arbetsplats avses här det lokala, avgränsade område inom vilket arbetsgivarens verksamhet bedrivs. Detta har sin motsvarighet i vad som i arbetsmiljölagstiftningen och i SCB:s företagsregister kallas "arbetsställe". Begreppet följer således inte det juridiska företagsbegreppet. Kravet på lokal anpassning gör att ett företag eller en myndighet med verksamhet på flera orter eller på skilda håll på samma ort således har flera arbetsplatser. Speciella problem finns när det gäller byggnads- och anläggningsverksamhet där verksamheten flyttas allt eftersom objekten blir färdiga. Transporter utgör likaså ett problem, där är verksamheten rörlig genom att t ex fartyg och bussar växlar geografisk belägenhet. Alla sådana problem har vi ännu inte behövt hantera inom detta projekts ram. För elektrikeranställda vid installationsföretag har företaget, eller dess filial på en ort, klassificerats som arbetsplats. Det fasta kontor där man byter om och hämtar material och verktyg är då arbetsplatsen. För chaufförer vid ett åkeri blir på motsvarande sätt kontoret eller terminalen arbetsplats. Här närmar sig arbetsplatsbegreppet företagsbegreppet.
- ⁷ Till denna regel finns flera undantag. Arbetsplatser med färre än tio medlemmar har bara undantagsvis klubb. När arbetsplatsen har fler än femtio medlemmar saknas klubb bara undantagsvis. Förbund med medlemmar som arbetar med anläggningsverksam-

- het där platsen för arbetets utförande växlar från tid till annan, som t ex Byggnads, har bara undantagsvis klubb. Ett annat förbund, Pappers, saknar regionala organisationsenheter. Arbetsplatsorganisationerna är direkt underställda riksorganisationen.
- ⁸ Inom Pappers med sina få men stora arbetsplatser, pappersbruken, är avdelningarna arbetsplatsorganisationer. Inom Statsanställdas finns ofta flera avdelningar på samma arbetsplats genom att olika yrkeskategorier finns i skilda avdelningar. Inom Metall finns såväl orts- som regionavdelningar.
- Ytterligare en komplikation är att inom vissa förbund finns avdelningar som är riksorganisationer, de täcker hela riket. Det gäller t ex Statsanställdas som har en avdelning för medlemmar anställda vid statliga eldistributionsbolag.
- ⁹ Se Nyberg (1984, s 10), en nyutkommen preliminär bearbetning av äldre medlemsstatistik.
- ¹⁰ Ibid, s 22.
- ¹¹ Dessa senare resultat har hämtats från den kartläggning av förbunden som gjorts inom detta projekt. Resultat från sex förbund finns i en arbetsrapport – Molin (1983). För Trä och Byggnads finns ännu bara arbetsmaterial. När projektet startade fanns ingen statistik över avdelningarnas storlek. Som en följd av samarbete mellan detta projekt och statistikavdelningen på LO (Lars Nyberg) har LO nu tagit fram och publicerat statistik över avdelningsstrukturen (se LO-statistik 1983). För de förbund som vi båda granskat finns vissa smärre avvikelser. Till en del kan de bero på att vi använt oss av olika källor. Jag har använt förbundens verksamhetsberättelser medan LO:s bearbetningar bygger på de medlemsrapporter som förbunden kvartalsvis lämnat till LO. Till en del kan avvikelserna också bero på räknefel. Under projektets fortsättning skall uppgifterna harmonieras.
- För de förbund som jag ej granskat kommer jag att använda den nya LO-statistiken. De små avvikelser som funnits i de gemensamma förbunden motiverar inte det dubbelarbete som det innebär att även göra de resterande förbunden inom ramen för detta projekt.
- ¹² Att storavdelningsbildandet är "väldokumenterat och uppmärksammat" stämmer på ett ytligt plan. Sammanfattande siffror över det avtagande avdelningsantalet finns på de mest skilda håll. Mer detaljerade studier av sammanslagningarna saknas dock avseende t ex avdelningarnas storlek, antalet medlemmar i nedlagda avdelningar, m m.
- ¹³ Dessa 300 regionala organisationsenheter är av två slag. För det första är det sk ortsklubbar som täcker de arbetsplatser på en ort som inte har egna klubbar. För det andra är det branschklubbar som branschvis täcker de arbetsplatser på en ort som inte har egna klubbar. Bakgrunden är att varje arbetsplats skall ingå i en klubb. Arbetsplatser som är för små att bilda egna klubbar sammanslås då till bransch- eller ortsklubbar.
- ¹⁴ Intervju med förbundssekreterare Ove Cederlund 1/6 1983.
- ¹⁵ Trä och Byggnads täcks av Nilsson (se not 2 ovan) som ännu inte har färdigställt resultat om klubbnivån. Han har inte avslutat den delstudie som rör organisationsstrukturen på arbetsplatserna.
- ¹⁶ Inom Byggnads saknas de långvariga och fasta arbetsplatserna i traditionell mening. Medlemmarna är ofta objektsanställda, när ett bygge är färdigt flyttar man till ett annat. Inte så sällan har man då bytt ortssektion och arbetsstyrkans sammansättning är en annan.
- ¹⁷ Att märka är att dessa slutsatser härrör från åtta av de 24 förbund som är anslutna till LO. De övriga skall kartläggas efter hand. En förhandsgranskning av dessa gör att jag ändå vågar påstå att den sammanfattande slutsatsen från de åtta första i stort sett kommer att äga sin giltighet för hela LO-området. Därmed är inte sagt att det totala antalet organisationsenheter har ökat inom samtliga förbund. Inom exempelvis Lantarbetarna och Skogs minskar sannolikt antalet organisationsenheter. För Gruv och Pappers med sina relativt stora arbetsplatser har organisationen behållits i stort sett oförändrad, varje arbetsplats har en avdelning. Inom Kommunal har de gamla avdelningarna ombildats till sektioner. Klubbar som arbetsplatsorganisationer är ännu relativt ovanligt men blir allt vanligare. Inom förbund som Bleck och plåt, Musikerna, Målarna och Försäkringsanställdas med utpräglat små arbetsplatser är organisationsenheter på arbetsplatserna ovanligt. Grafikerna har liksom Metall, Textil och Livs sedan länge haft klubbar. Statsanställdas har de regionala organisationsenheterna uppdelade efter motparten, på arbetsplatserna har under främst 1970-talet byggts upp ett organisationsnät.
- ¹⁸ I LO:s statistik för 1983 uppges antalet arbetsplatsombud vara 39 026. Då saknas uppgifter från tio förbund.
- ¹⁹ Slutsatserna i detta avsnitt bygger på en genomgång av stadgarna för Beklädnads, Livs, Metall, Fabriks, Elektrikerna, Handels, Trä och Byggnads, av kollektivavtalen mellan dessa och deras motparter samt av de centrala arbetsrättsliga lagarna. (Lag om anställningsskydd, Lag om vissa anställningsfrämjande åtgärder, Lag om facklig förtroendemans ställning på arbetsplatsen, Lag om arbetstagares rätt till ledighet för utbildning, Lag om styrelserepresentation, Arbetsmiljölager, Lag om medbestämmande i arbetslivet.) Se även Johanson (1982) och Källström (1979).
- ²⁰ När arbetsplatsen saknar organisationsenhet är situationen mer oklar. Ofta finns kontaktombud som fullgör många av de uppgifter som en organisationsenhet där annars skulle ha handlagt. Om inget kontaktombud finns eller om ombudet inte har sådana uppgifter är vanligtvis närmaste regionala organisationsenhet lokal facklig organisation.
- ²¹ Ekstrand (1979, s 52).

- ²² Carlson (1979, s 126).
- ²³ Det "egna" projektet var "Arbetsrätt och inflytande" med Thomas Sandberg som projektledare. Se Sandberg (1982, 1983), Sandberg m fl (1979) och Molin (1982, 1984b). Vad gäller övriga projekts rapporter se Blomqvist (1981), Dahlström & Sterner (1978), Ehn & Sandberg (1979), Eriksson & Melin & Möllerström (1980), Gille (1982), Hammarström & Victorin (1982), Hart (1980, 1982), Hart & Hörte (1982), Hörte (1980), Kling & Stymne (1981), Larsson (1978), Lundahl & Skärvad (1980), Mattson & Wigblad (1980), Melin m fl (1983), Olsson (1981), Sandkull (1980, 1982), Sterner (1982), Teeland & Rinfors-Jonsson (1980).
- ²⁴ Dagens Nyheter 1984.12.07 s 10.
- ²⁵ Andersson & Widén (1982).
- ²⁶ Källström (1979, s 74 ff och s 83).
- ²⁷ Se tex Thompson (1977).
- ²⁸ Lipset, Trow & Coleman (1956, s 410 f).
- ²⁹ Sunesson (1974, s 162 ff).
- ³⁰ Elvander (1969, s 75).
- ³¹ Christensen (1976, s 361).
- ³² Hadenius (1976, s 8).
- ³³ Ibid, s 7.
- ³⁴ Ibid, s 189.
- ³⁵ Ibid, s 14.
- ³⁶ Ibid, s 189 f.
- ³⁷ Ibid, s 190.
- ³⁸ Se Källström (1979, s 218).
- ³⁹ Se Kjellberg (1983, s 54 ff).
- ⁴⁰ Se Bäck (1980, s 118 och 149), Elvander (1980, s 119), Hultén (1971, s 202 f), Ingelstam (1981, s 89), Lennartsson (1983, s 31 f), Lewin (1977, s 71 f), Lindhagen & Nilsson (1970, s 46 och 104), Lindroth (1975, s 81), Olofsson (1979, s 166 och 187), Olsson, S E (1975, s 42), Olsson, T (1980, s 437) och Windmuller J P (1981, s 51).
- ⁴¹ Se tex Olsson, T (1980, s 437), Hultén (1971 s 202 f). Se även Korpi (1978, s 237) som där för fram sammanslagningar av fackförbund och avdelningar som en bland andra centraliseringstendenser.
- ⁴² Elvander (1969, s 76).
- ⁴³ Ibid, s 75 f.
- ⁴⁴ Elvander (1980, s 170).
- ⁴⁵ Lewin (1977, s 71 f).
- ⁴⁶ Ibid, s 76 f.
- ⁴⁷ Ibid, s 77.
- ⁴⁸ Ibid, s 133.
- ⁴⁹ Ibid, s 238.
- ⁵⁰ Ibid, s 240.
- ⁵¹ Olofsson (1979, s 166 och 187).
- ⁵² Eriksson (1973, s 3 f).
- ⁵³ Som en självuppfyllande profetia kan bilden också ha fungerat gentemot medlemmarna inom fackföreningsrörelsen. Att ständigt få en bild av den egna organisationen som allt mer utglesad kan inte gärna uppmuntra till aktivitet.

Litteratur

- Alarik, B, Holzhausen, J & Levinson, K, 1983, *Anställdas medverkan i strategiska beslut*. Stockholm: Arbetslivscentrum.
- Andersson, K & Widén, S, 1982, *Fackföreningstidningarnas bild av de lokala basorganisationerna*. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen.
- Aspling, A & Sandberg, T, 1982, *Arbetsorganisation och medbestämmande – en inledning*. S 9–35 i Sandberg, T, *Arbetsorganisation och medbestämmande*. Stockholm: Tiden.
- Björklund, B, 1965, *Svenska typografförbundet. Studier rörande Sveriges äldsta fackförbund*. Stockholm.
- Blomqvist, M, 1981, *Vem bestämmer medbestämmandet?* Sociologiska institutionen vid Uppsala universitet.
- Broström, A, 1982, *MBL:s gränser – den privata äganderätten*. Stockholm: ALC.
- Bäck, M, 1980, *Partier och organisationer i Sverige*. Stockholm: Liber förlag.
- Börjeson, T, 1971, *Metall 20 – fackföreningen och människan*. Västerås: Läromedelsförlagen.
- Carlson, B, 1969, *LO och fackförbunden*. Stockholm: Tiden.
- Casparsson, R, 1947–48, *LO under fem årtionden I–II*. Stockholm: Tiden.
- Christensen, E, 1977, *Fagforeninger og lokalsamfund*. Esbjerg: Sydjysk universitetsforlag.
- Dahlström, E & Sterner, M, 1978, *Scan väst*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Ehn, P & Sandberg, A, 1979, *Företagsstyrning och löntagar-makt*. Stockholm: Prisma.
- Ekstrand, L, 1979, *Från konsul Göransson till MBL. Om lokal facklig kamp i Sverige*. Uppsala.
- Elvander, N, 1972, *Intresseorganisationerna i dagens Sverige*. Lund: Gleerup. 2:a reviderade upplagan.
- Elvander, N, 1980, *Skandinavisk arbetarrörelse*. Stockholm: Liber.
- Eriksson, K, 1973, *Facklig demokrati. Begrepp och utvecklingstendenser*. Göteborg: Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Eriksson, L & Melin, L & Möllerström, T, 1980, *Koncerner och lokalt inflytande – en illustrerad problem-analys*. Motalaprojektets arbetsrapport 3.
- Gille, T, 1982, *Lokalt fackligt arbete i koncernföretag – fyra fallstudier*. Ekonomiska insitutionen, Linköpings universitet.
- Hadenius, A, 1976, *Facklig organisationsutveckling. En studie av Landsorganisationen i Sverige*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Hansson, S, 1927, *Den svenska fackföreningsrörelsen*. Stockholm: Landsorganisationen.
- Hammarström, O & Victorin, A, 1982, *MBL-förhandlingar i praktiken*. ALC.
- Hart, H & Otter, C, 1973, *Lönebildningen på arbetsplatsen*. Stockholm.
- Hart, H & Sterner, M, 1978, *Berol Kemi*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.

- Hart, H, 1980, *Östra Sjukhuset*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Hart, H, 1982, *Det fackliga inflytandet över besluten*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Hart, H & Rimfors-Jonsson, G & Teeland, L, 1980, *Klubbstyrelsens organisation*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Hart, H & Hörte, S Å, 1982, *Medbestämmandets utveckling*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Hultén, G, 1971, *Arbetsrätt och klassherravälde. Kring strejklagarnas historia*. Stockholm: Rabén & Sjögren.
- Höglund, S, 1977, *Demokrati i en stor facklig organisation. En diagnos av den svenska Landsorganisationens stadgeförändring 1941*. Umeå: Sociologiska institutionen.
- Höglund, S, 1979a, *En fallstudie i organisationsförändring. Vad drev fram 1941 års stadgeförändring i den svenska Landsorganisationen? Umeå: Sociologiska institutionen*.
- Höglund, S, 1979b, *Demokrati i en stor facklig organisation. En diagnos av den svenska Landsorganisationens stadgeförändring 1941*. Umeå: Sociologiska institutionen.
- Hörte, S Å, 1980, *Kontakter mellan arbetsgivare och fackliga organisationer på det lokala planet*. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Ingelstam, L, 1981, *Arbetets värde och tidens bruk*. Stockholm: Liber.
- Israel, J, 1964, *Den vilda strejken. En fallstudie*. Stockholm: Aldus.
- Johannesson, C, 1975, *De centrala avtalsförhandlingarna och den fackliga demokratin. Studier över Svenska Metallindustriarbetareförbundets förhandlingsorganisation vid förbundsförhandlingar med samordning*.
- Johanson, B, 1982, *Arbetsplatsorganisationernas framväxt och betydelse inom Metall och Handels*. Uppsala: Företagsekonomiska institutionen.
- Jönsson, A, 1982, *Erfarenheter från kommuner och landsting – en forskningsöversikt*. Stockholm: Tiden.
- Karlbom, T, 1955, *Den svenska fackföreningsrörelsen*. Stockholm: Tiden.
- Karlbom, T, 1969, *Arbetarnas fackföreningar*. Helsingfors: Bok och Bild.
- Kjellberg, A, 1983, *Facklig organisering i tolv länder*. Lund: Arkiv.
- Korpi, W, 1978, *Arbetarklassen i välfärdskapitalismen*. Stockholm: Prisma.
- Korpi, W, 1970, *Varför strejkar arbetarna?* Stockholm
- Kling, M & Stymne, B, 1981, *Spelet mellan facket och företagsledningen – Sociala strategier för medbestämmande*. Liber.
- Källström, K, 1979, *Lokala kollektivavtal. Om lokala parter rättsliga ställning inom fackliga organisationer*. Stockholm: Liber.
- Larsson, S, 1978, *Hällekis – En ort i avveckling och utveckling*. Stockholm: ALC.
- Lennartsson, H, 1982, *Struktur och organisation*. Göteborg: Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet.
- Lewin, L, 1977, *Hur styrs facket? Om demokratin inom fackföreningsrörelsen*. Uppsala.
- Lilja, K, 1983, *Workers Workplace Organisations*. Helsingfors: Acta Academiae oeconomicae.
- Lipset, S & Trow, M & Coleman, J, 1956, *Union Democracy*. New York.
- Lindbom, T, 1938, *Den svenska fackföreningsrörelsens uppkomst och tidiga historia 1872–1900*. Stockholm: Tiden.
- Lindhagen, J & Nilsson, M, 1970, *Hotet mot arbetarrörelsen*. Jönköping.
- Lindroth, B, 1975, *Bingo!* Stockholm: Prisma/Verdandi.
- LO, 1982, *LO 80-rapporten. Rapport till LO-kongressen 1981*. Stockholm: LO.
- Lundahl, U & Skärvad, PH, 1980, *Medbestämmande i avveckling*. Liber.
- Lysgaard, S, 1967, *Arbejderkollektivet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Mattsson, J & Wigblad, R, 1980, *Fackligt inflytande över investering. I AB Järnförädling – fallbeskrivning*. Ekonomiska institutionen, Linköpings universitet.
- Melin, L m fl, 1983, *Strukturförändringar, företagsstrategier och lokala aktörer*. Ekonomiska institutionen vid Linköpings universitet.
- Molin, R, 1982, *Att göra områden till frågor. Ett lokalt fackligt arbete*. S 16–44 i Sterner, M (red). *Det lokala fackets arbete*. Stockholm: Tiden.
- Molin, R, 1983, *Storavdelningsbildandet inom sex förbund anslutna till LO*. Företagsekonomiska institutionen vid Uppsala universitet (stencil 97 s).
- Molin, R, 1984a, *Hur ser facket ut? Den lokala fackliga organisationens förändring*. *Arbetshistoria nr 31–32*, s 76–83.
- Molin, R & Edquist, M & Dahlgren, H, 1984b, *Glöm MBL, starta med problemen – Om lokalt fackligt arbete*. Stockholm: Tiden.
- Nordin, R, 1981, *Fackföreningsrörelsen i Sverige. Uppkomst och utveckling*. Stockholm: LO och Prisma.
- Nordin, R, 1983, *Den fackliga arbetarrörelsen. Organisation – Verksamhet – Samhälle*. Stockholm: Tiden.
- Nyberg, L, 1984, *Förbundens avdelningar. Medlemsstatistik 1902–1980*. Stockholm: LO (stencil 51 s).
- Olofsson, G, 1979, *Mellan klass och stat*. Lund: Arkiv.
- Olsen, PB, 1979, *”Sammen er vi stærkest”. Teknologi – Fagpolitik – Organisationsstruktur*. Köpenhamn: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Olsen, PB & Tetzschner, H, 1979, *”Til skærm i vor nød” materialistisk organisationsteori*. Köpenhamn: Nyt fra samfundsvidenskaberne.
- Olsson, K, 1981, *Fackligt inflytande på företagets planering – en fallstudie vid AB Gustavsberg*. Stockholm: ALC.
- Olsson, SE, 1975, *Hamnarbetarna och Transportarbetareförbundet 1897–1972. Arkiv för studier i arbetarrörelsens historia nr 7–8*.
- Olsson, T, 1980, *Pappersmassestrejken 1932*. Lund: Arkiv.

- Oscarsson, V, 1963, En metallfackförening och dess underorganisationer. En studie i svensk organisationsdemokrati. *Statsvetenskaplig Tidskrift*, s 494-520.
- Sandberg, T, Björklund, L & Molin, R, *Företagsdemokrati i sex verkstadsföretag*. Lund: Studentlitteratur.
- Sandberg, T (red), 1982, *Arbetsorganisation och medbestämmande*. Stockholm: Tiden.
- Sandkull, B, 1980, *Från kugghjul till mikroprocessorer. En studie av Hugin kassaregister AB*. Ekonomiska institutionen vid universitetet i Linköping.
- Sandkull, B (red), 1982, *Facket i storföretagen - en forskningsöversikt om inflytandets villkor i koncerner*. Tiden.
- Steen, J & Ullmark, P, 1982, *En egen väg - att göra fackliga handlingsprogram*. Stockholm: Tekniska högskolan i Stockholm.
- Sterner, M (red), 1982, *Det lokala fackets arbete*. Stockholm: Tiden.
- Sunesson, S, 1974, *Politik och organisation*. Lund: Arkiv avhandlingsserie.
- Svärd, S-E, 1982, *Icke-beslut - maktens andra ansikte*. Stockholm: Norstedts.
- Teeland, T & Rimfors-Jonsson, G, 1980, *ESAB. Sociologiska institutionen vid Göteborgs universitet*.
- Thompson, S D, 1977, *Hur organisationen fungerar*. Lund: Prisma.
- Tidman, Y, 1981, *Handelsanställdas förbund - 75 år*. Malmö: Handelsanställdas förbund.
- Uddevallarapporten, 1971*, Företagsdemokratidelegationen. Stockholm.
- Vennerström, I, 1972, *Primus verkstadsklubb 1897-1927*. Stockholm.
- Westerståhl, J, 1945, *Svensk fackföreningsrörelse*. Stockholm: Tiden.
- Windmuller, J P, 1981, Concentration Trends in Union Structure: An International Comparison. *Industrial & Labor Relations Review*, s 43-57.
- Åsard, E, 1978, *LO och löntagarfondsfrågan. En studie i facklig politik och strategi*. Stockholm: Rabén & Sjögren.

Statskunskapen och teorin över den fackliga demokratin

AV CONNY JOHANNESSON

1. Inledning

1.1 Syfte

Arbetsrättens utveckling under 1970-talet på svensk arbetsmarknad torde i hög grad förklara dagens förstärkta intresse för den fackliga demokratifrågan. Det är emellertid ett besvärande faktum i debatten att den normativa fackliga demokratiteorin ofta diskuteras med en bristande precision. Detta gäller också i viss utsträckning den inomvetenskapliga debatten i statskunskapen, som disciplin betraktad. Från en teoretisk statsvetenskaplig synvinkel kan det anses vara en arbetsuppgift att försöka nyansera och systematisera argumentens varierande normativa innebörd och bakgrund. Ambitionen med föreliggande uppsats är därför att presentera och diskutera mera teoretiskt stringenta benämningar på de olika teorifragmenten, som följaktligen kan komma till en mera utbredd komparativ användning.

Den teoretiska begreppsapparaten för analysen har hämtats från den strukturfunktionalistiska ansatsen. Ansatsens olika funktionsbegrepp synes med fördel kunna appliceras på den fackliga demokratinormens olika, och inte sällan implicita, föreställningar. I överensstämmelse med de avgränsningar som avses att göras kommer sålunda följande fyra stipulerade demokratimodeller att urskiljas och presenteras:

- I Distributionsmodellen
- II Sanktionsmodellen
- III Kommunikationsmodellen
- IV Socialiseringsmodellen

De fyra modellerna har relaterats till fyra olika *delfunktioner* hos det representativa fackliga systemet. Funktionsbegreppet användes här i en målriktad normativ teoretisk innebörd. För att erhålla denna infallsvinkel på framställningen har Michels berömda "järnlag om oligarki" tagits till utgångspunkt för analysen. Michels järnlag betraktas sålunda som en grundläggande empirisk teori, till vilken de fyra normativa modellerna kan

länkas som olika riktade svar på frågan om hur det demokratiska dilemmaet skall kunna "lösas" i facklig organisation.

1.2 Avgränsningar

Urvalet med fyra modeller är en följd av analysens avgränsning till den inomvetenskapliga statskunskapsdebatten över facklig demokrati. Det centrala avgränsningskriteriet har därför blivit att försöka utgå från en numera tämligen allmänt vedertagen statsvetenskaplig definition av begreppet facklig intresseorganisation.

Den oftast använda definitionen av intressegrupp är hämtad från den moderna gruppteorins standardverk, D B Trumans *The Governmental Process* (1951): "As used here 'interest group' refers to any group that, on the basis of one or more shared attitudes, makes certain claims upon other groups in the society for the establishment, maintenance, or enhancement of forms of behaviour that are implied by the shared attitude."¹ Annorlunda uttryckt: en intresseorganisation är varje formaliserad grupp, som ställer krav på den auktoritativa värdefördelningen i samhället. Den angivna definitionen implicerar också i praktiken teorin om det pluralistiska samhället. Definitionen förutsätter ideologiskt ett samhällssystem, i vilket intresseorganisationerna har ett betydande inflytande. Teorin utgår från att medborgarna i ett demokratiskt samhälle måste ha rätt att fritt sammansluta sig och verka för sina önskemål och krav. De politiska partierna speglar bara en sida av medborgarnas intresse. Påtryckningar via intresseorganisationer ger ökade möjligheter till politiskt inflytande för olika grupper och eliminerar därmed också risken för minoritetsförtryck. Teorin innefattar också idén att det mångskiftande organisationsväsendet förhindrar att någon medborgargrupp blir alltför mäktig. Om en sådan utveckling är på väg, så börjar övriga grupper att samverka till sitt gemensamma försvar. Kort ut-

tryckt: Ett pluralistiskt samhälle betyder ett samhälle, där ett flertal olika grupper agerar i konflikt och samverkan med varandra – både fackligt och politiskt.² Som en idéhistorisk kommentar kan man alltså med visst fog påstå, att den klassiska "Webbska" synen på fackliga organisationers uppgift i modern statsvetenskaplig teori alltmör ersatts av ett systemteoretiskt synsätt. Istället för att ensidigt betrakta en organisations rena fackliga förhandlingsresultat studeras numera oftast en facklig organisation även i ljuset av ett system med hänsyn tagen till dess ideologi, ekonomi och teknologi. Denna nyare inriktning har under senare år föranlett en betydande teoretisk utveckling med sitt i särklass främsta bidrag i John T Dunlops *Industrial Relations Systems* (1958).

Med ett pluralistiskt synsätt på intresseorganisationernas roll i det politiska systemet framstår det statsvetenskapliga intresset för den normativa fackliga demokratiska teorin som lättbegripligt. Synsättet i fråga torde också i hög grad förklara intressets avgränsning till speciellt det *representativa* fackliga systemets olika funktioner. Nödvändigheten av den "alternativa" fackliga demokratin synes aldrig eller sällsynt sällan ha gjorts till föremål för statsvetenskaplig västerländsk debatt, varken vad beträffar den rousseauanskt inspirerade direkt-demokratimodellen eller den leninistiskt färgade elitmodellen.

Det pluralistiska synsättet kan möjligen också förklara det starka intresset för den normativa fackliga demokratiska teorin i speciellt *svensk* statskunskap. Det får anses vara ett välkänt och allmänt vedertaget faktum att det svenska samhället är av ovanligt utpräglad pluralistisk karaktär. Detta förhållande har följaktligen avsatt en markerad svensk statsvetenskaplig debatt och forskning över den fackliga demokratins normativa villkor. Denna omständighet har naturligtvis särskilt påverkat denna uppsats avgränsning. Materialet som redovisas i det följande har en viss slagsida mot svenska förhållanden medan det utländska stoffet reducerats till en analys av mera klassiska arbeten på området.

1.3 Begreppsapparat

Undersökningens begreppsapparat har tagits från den strukturfunktionalistiska analysinriktningen, företrädd av G Almond och B Powell.³

Analysinriktningens centrala begreppsram kan sägas koncentreras kring frågan: Vilka strukturer fyller vilka grundläggande funktioner i ett visst givet system och under vilka betingelser? Det för-

utsäts i analysinriktningen att vissa funktioner eller aktiviteter i en eller annan form utövas i varje system. Den första uppgiften gäller därför att identifiera de fundamentala funktionerna och att specificera dem till önskad detaljeringsnivå. Almond särskiljer tre olika kategorier av grundläggande funktioner, vilket således möjliggör studier av funktionsuppfyllande på tre skilda analysnivåer. Dessa tre kategorier är:

A. Systemets kapabiliteter ("förmågor")

På denna nivå koncentreras uppmärksamheten på systemets relationer till omgivningarna, på hur systemet fungerar i omgivningarna.

B. Omvandlingsfunktioner

På denna nivå analyseras vilka strukturer som uppfyller de funktioner som fordras för att inflödena i systemet skall omvandlas till utflöden.

C. Systembibehållande och anpassningsfunktioner

Inom var och en av de tre funktionskategorierna föreslås vidare enligt Almond en specificering av *delfunktioner* med universell giltighet. Följande fyra delfunktioner är här relevant att omnämna:

A. Systemets kapabiliteter:

I *Distributiv kapabilitet* (systemets förmåga att fördela resurser och värden)

B. Omvandlingsfunktioner:

II *Utdömande av sanktioner*

III *Kommunikation* (inom systemet och mellan systemet och dess omgivning)

C. Systembibehållande och anpassningsfunktioner:

IV *Socialisation* (medlemmarnas skolning och anpassning till systemet)

I föreliggande studie betraktas sålunda det fackliga representativa systemet som en struktur i en intresseorganisation, vilket har att uppfylla en funktion. Studien antar emellertid, att de olika statsvetenskapliga normerna för facklig demokrati lämpligen kan preciseras till de ovan angivna fyra *delfunktionerna* i komparativt syfte. Modellerna har följaktligen benämnts: distributionsmodellen, sanktionsmodellen, kommunikationsmodellen och socialisationsmodellen. Den centrala tesen för analysen är alltså, att diskussionen kring det demokratiska fackliga *representationssystemets* uppgift skulle vinna i klarhet, om tre olika analysnivåer åtskiljs vilka samtidigt tillskrivs entydigt angivna delfunktioner.

Konkret formulerat kan således följande normativa demokratiargumentering förväntas för de fyra olika modellerna.

Distributionsmodellen: Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av facklig *effektivitet* i förhållande till en motpart.

Sanktionsmodellen: Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av ett fackligt partisystem med en utvecklad *opposition*.

Kommunikationsmodellen: Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av en inomfacklig fungerande ömsesidig informell kommunikation mellan valda och väljare för att uppbygga en *åsiktsöverensstämmelse*.

Socialisationsmodellen: Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av medlemmarnas i vid bemärkelse fackliga *skolning*, som aktivt skall utgå från de valda.

1.4 Michels

Man kan utan överdrift påstå att den moderna fackföreningsforskningens klassiska arbete utgöres av Robert Michels' *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie* (1911). Av samma anledning har detta arbete utsatts för de mest skiftande tolkningar. I likhet med Leif Lewins syn i *"Hur styrs facket?"* (Uppsala 1977) har jag för den fortsatta analysen funnit det lämpligt att betrakta Michels' teori som en empirisk teori, dvs en framställning som avser att visa hur någonting faktiskt är beskaffat.⁴

Enligt Michels är *fåtalsvälde* en oundviklig konsekvens av all organisation, även facklig. De fackliga representanternas dominerande ställning över de vanliga medlemmarna är inte slumpmässig utan en obehaglig tendens i den moderna demokratin att ersätta den politiska jämlikheten med en uppdelning i ledare och ledda. Michels betraktar denna utveckling mot en oligarki som mer eller mindre lagbunden. Orsaken är att söka i själva tillväxten hos organisationen. För den fackliga organisationen utgår Michels ifrån uppfattningen att arbetarklassen är den svagaste klassen i samhället. Striden mot kapitalklassen kräver militanta fackföreningar för att hävda arbetarnas intressen. Under själva organisationsprocessen genomgår dock de fackliga ledarna en psykologisk förändring: Genom sina alltmer ökade intellektuella, ekonomiska och administrativa resurser fjärnas de fackliga representanterna i samma takt från medlemmarna. Ett representativt ledarskap ter

sig därför osannolikt enligt Michels. För de fackliga ledarna blir det inte längre ett primärt intresse att försöka förverkliga medlemmarnas önskemål utan snarare själva organisationsapparaten, som skapar och vidmakthåller ledningens egen status.

"Demokratins förverkligande förutsätter så odemokratiska kampmedel, att målet i praktiken kommer att överges genom kamporganisationens uppbyggnad – så kan man kortfattat formulera det michelska dilemman".⁵ Michels lämnade inte själv något förslag på detta dilemmas verkliga lösning. Denna till synes olösliga paradox har emellertid allt sedan Michels dagar dominerat debatten om arbetarrörelsens organisationsproblem.⁶ Den följande analysen skall alltså ses som en presentation och jämförelse av fyra olika normativa *modeller* om hur demokratiska fackliga organisationer bör styras för att motverka tendensen till oligarki.

2. Distributionsmodellen

"Distributionsmodellens" handlingsnorm för hur fackliga organisationer bör styras kan principiellt sägas innebära att det representativa systemets demokratiska funktion ersätts av värdet "*effektivitet*" i organisationens intressebevakning. Denna norm kan vid en logisk analys betraktas som en tänkbar lösning på de michelska dilemman, dvs hur det ovillkorliga fåtalsväldets utvecklande i den moderna demokratiska fackföreningsrörelsen skall "motverkas". Modellens idékärna kan med fördel studeras mot bakgrund av Max Webers effektivitetsbegrepp.

2.1 Weber

Max Webers teser om byråkratins effektivitet är både välkända och omdiskuterade i samhällsvetenskapen.

Enligt Weber kunde ledningen i en organisation skapa legitimitet för sin maktutövning över medlemmarna genom att appellera till tre olika typer av auktoritet: karismatisk, traditionell och legal. Den legala auktoritetstypen hade enligt Weber sitt främsta uttryck i den moderna byråkratin och innebar att kompetensområdet för olika befattningshavare inom styrelsen var noga reglerat av allmänt giltiga lagar. Weber ansåg denna byråkrati som den mest rationella organisationsformen på grund av sin effektivitet i förhållande till andra styrelseformer. Demokrati uppfattas som en variant av denna legala auktoritet, ehuru Weber klargör att den legala styrelseformen inte alltid är demokratisk: tvärtom framställes byråkratin, inte

demokratin, som prototypen för den legala ordningen med anledning av dess optimala effektivitetskapacitet.⁷

Den weberska synen om en konflikt mellan de demokratiska värdena fri opinionsbildning och majoritetsstyre å ena sidan och administrativ effektivitet å den andra kan utan större svårighet överföras till det fackliga området. Frågan avser då den fackliga organisationens uppgift inte bara som demokratisk institution, utan också dess uppgift att "effektivt" uppnå tillfredsställande förhandlingsresultat och förmåner för sina medlemmar hos en motpart. Är det inte rent av möjligt att en byråkratiskt uppbyggd fackförening med en stark ledning är bättre ägnad att uppnå dessa resultat, hos en lika rustad motpart, än en demokratisk organisation?

Detta principiella synsätt tycks ha särskild utbredning i inomfackliga kretsar. Uppfattningen har också inspirerat vissa statsvetenskapliga framställningar. I det följande kapitlet är det min avsikt att ge några valda konkreta exempel på denna "distributiva" syn.

2.2 Östergren

Det är kanske en viss överdrift vid påståendet, att en svensk organisationsexpert, Bertil Östergren, fd SACO-direktör, klarast formulerat "distributionsmodellens" normativa förutsättningar. Även om Östergren inte på något sätt helt ensam utvecklat och presenterat föreställningen, torde han ändå bäst beskrivit fenomenet i fråga då han just stämplat termen "facklig distributionsdemokrati". Östergrens argumentering kan därför tillskrivas ett speciellt intresse, även om den till sitt innehåll starkt påminner om den allmänna fackliga organisationsteorin i tex VL Allens och PM Blaus klassiska statsvetenskapliga arbeten.⁸

Redan 1961 lanserade Bertil Östergren i några tidskrifts- och tidningsartiklar begreppet "distributionsdemokrati" i den fackliga demokratidebatten.⁹ Begreppet utlöste ett statsvetenskapligt intresse och blev bla föremål för ventilerung i Stockholms-Tidningen i februari 1962. I ett inlägg i samma tidning den 13 februari fick Östergren anledning att utveckla sin syn om organisationsdemokratins normativa innebörd.

Östergren rubricerar belysande nog sin artikel "Missuppfattad demokrati". Udden är riktad mot den traditionella statskunskapens sätt att se på facklig demokrati, där, enligt Östergren, endast dess formella aspekt studeras och inte dess reella

innehåll: Man har överfört det majoritetsparlamentariska system som gäller för hela samhällets system till den inre organisation i de delkollektiv, som tillsammans bildar samhället. En intresseorganisation kan, enligt Östergren, betraktas som ett parti då dess faktiska verksamhet ligger på det politiska planet. Lönebeloppen är nämligen ingenting annat än symboler, formella företeelser. Vad som har betydelse – och vad som intresserar medlemmarna – är den reella och relativa konsumtionskraft som lönen ger. Då denna avgöres av politiska instanser bestämmer den också organisationens funktion, enligt Östergren. En organisation kan således inte företräda blott en del av sina medlemmar om den skall fylla sin funktion i samhället. Beaktas denna "reella" fackliga verksamhet så finns en vital intern demokrati i organisationerna. Förvisso kan den förstärkas, menar Östergren, men då bör den få utvecklas på grundval av organisationsväsendets egna förutsättningar.

När Östergren talar om "organisationsväsendets egna förutsättningar" menar han alltså två centrala normativa företeelser, dels att organisationernas verkliga aktivitet skall ligga på det demokratiska politiska systemets nivå, och dels att begreppet facklig demokrati mer skall betraktas som en fråga om de fackliga beslutens innehåll än dess rent tekniska tillblivelse. Klarare än så kan man knappast konkret formulera den, som jag valt att kalla, distributiva modellen. Argumenteringen för facklig representativ demokrati sker alltså med hänvisning till behovet av facklig *effektivitet* i förhållande till organisationens omgivning. Att Östergren väljer att benämna sitt synsätt "distributionsdemokratiskt" i enlighet med modern strukturfunktionalistisk terminologi är förmodligen helt slumpmässigt. Benämningen motsvarar dock sällsynt väl denna analysinriktnings definition av begreppet "distributiv kapabilitet", dvs ett i detta avseende representativt systems förmåga att fördela resurser och värden.

Naturligtvis har den östergrenska uppfattningen inte fått stå oemotsagd. Denna kritik kommer närmare att redovisas när framställningens tre övriga normativa modeller presenteras.

Det distributiva synsättet har emellertid, måhända av naturliga skäl, en särskilt utbredd popularitet bland fackliga ledare i allmänhet. I den fackliga demokratidebatten drivs ofta denna uppfattning mer eller mindre explicit av arbetarrörelsens representanter, och inte sällan i konstant polemik med vissa kritiska inomfackliga röster. Som

en konkret illustration på denna till det yttre något förvirrande begreppsdiskussion har jag valt ett kort debattutdrag och en analys från min egen doktorsavhandling *"De centrala avtalsförhandlingarna och den fackliga demokratin"* (Lund 1975). Debatten är hämtad från Svenska Metallindustriarbetareförbundets kongress 1973 och torde i hög grad belysa det distributiva synsättets olika ytterligheter, sett från den egna interna fackliga debatten.

Frågan om det direkta omröstningsförfarandet vid förbundets avtalsförhandlingar fick en central plats till 1973 års Metall-kongress. Medan debatten under 1950- och 1960-talens kongresser ägnat denna fråga en relativt obetydlig roll, framstod den nu som betydelsefull. 1973 års kongress hade att ta ställning till hela nio motioner över den skvetorättens avskaffande.

Motionärerna vände sig i flertalet fall mot förbundsstyrelsens definitiva beslutanderätt i avtalsfrågor, men även mot LO:s vetorätt. I strängt taget samtliga motioner förordades att medlemsomröstningar skulle företas över förslag till avtalsuppgörelse och att medlemmars beslut skulle vara gällande. Argumenteringen var i princip densamma: Vetorätten bar skulden för den bristande aktiviteten bland medlemmarna och det låga intresset för avtalsfrågor. Vetometoden var både *"odemokratisk"* och auktoritär, då den underkände medlemmarnas kompetens att avgöra sina egna arbetsvillkor. Genom beslutande medlemsomröstningar skulle dessa förhållanden ändras, menade motionärerna. Medlemsengagemanget skulle öka och förbundet skulle verka i *"i en anda av demokrati"* – en anda som förbundet i andra sammanhang var så mån att slå vakt om.

I sitt utlåtande över motionerna tog överstyrelsen speciellt fasta på frågan om understödsproblematiken vid eventuell arbetsmarknadskonflikt. Överstyrelsen ansåg, att om beslutanderätten framtogs förbundsstyrelsen i alla avtalsfrågor och överfördes direkt till medlemmarna, så skulle de senare också få avgöra när strejkvapnet skulle kunna användas. Detta kunde medföra, att en mindre kanske välavlönad minoritet började profitera på samtliga medlemmars gemensamma förbundskassa. På vilket sätt ett sådant förfarande skulle vara *"mer demokratiskt"* än att den av kongressen valda förbundsstyrelsen avgjorde frågan med hänsyn tagen till hela förbundets medlemsantal, var en sak som överstyrelsen inte ansåg sig förstå. Motionärernas idé stod därför också i strid med den av förbundet accepterade solidariska lö-

nepolitiken. Förbundsstyrelsens representant, Sven Wehlin, upprepade samma argumentering som överstyrelsen under själva kongressdebatten. Wehlin fick också anledning att förklara hur den fackliga demokratin inom förbundet fungerade. Att förekomsten av vetorätten skulle innebära, att man i förbundet inte hade *"någon demokrati"* var en egendomlig uppfattning, enligt Wehlins sätt att se. Konsekvenserna blev ju, att ett representativt demokratiskt system på något sätt var *"odemokratiskt"*. I stället var det enligt Wehlin tvärtom. Den representativa demokratin var, till skillnad från motionärernas förslag, den enda *"verkningsfulla arbetsform"* som kunde accepteras under normala förhållanden. Förbundet bedrev aldrig någon politik över huvudet på medlemmarna och dessa hade också krav på en *"fungerande"* organisation.

Efter några korta ytterligare inlägg beslöt kongressen att godkänna överstyrelsens utlåtande och avslå motionärernas förslag om vetorättens avskaffande.

Den refererade metalldebatten torde på sitt sätt vara ganska representativ för den inomfackliga svenska demokratidebatten både i modern och historisk tid: En officiell majoritetsuppfattning som förespråkar den indirekta demokratin ställs oftast mot en minoritetsuppfattning av den direkta demokratis anhängare, där den förra betonar ett slags effektivitetsvärde och den senare ett slags rousseauanskt inspirerat värde om *"folkviljan"* hos medlemmarna. Uppfattningarna är därför som sådana helt olika och torde också i takt med centralismens framväxt blivit helt oförenliga.

Ett mera generellt försök att förena värdet effektivitet med ett ökat inflytande för den vanlige medlemmen erbjuder däremot, den som jag valt att kalla, sanktionsmodellen. Problemet gäller då inte indirekt eller direkt demokrati utan frågan om det representativa systemets eventuella *reformer* mot ett mera traditionellt politiskt representativt system med fackliga partikonstellationer. Detta synsätt, som behandlas i det följande, har, kanske typiskt nog, tilldragit sig störst intresse i den utomfackliga debatten och forskningen.

3. Sanktionsmodellen

En mycket omfattad handlingsnorm inom statskunskapen för hur demokratier bör styras har utvecklats av efterkrigstidens valforskare. Riktningen torde ha sin främste teoretiska företrädare i Joseph Schumpeter.¹⁰

Liksom Michels uppfattar Schumpeter den stora massan som trög och politiskt omedveten. Schumpeter är därför också, i motsats till den klassiska demokratins teoretiker, väl medveten om behovet av en politisk elit. Men han har utvecklat detta elitperspektiv till en distinkt normativ teori, om hur eliter genom *konkurrens* kan bli en garanti mot den utveckling av fåtalsvälde inom demokratiska organisationer som Michels förutspått.

Uppfattningens idékärna är, att skillnaden mellan demokrati och icke-demokrati mera skall betraktas som en fråga om den politiska elitens utseende än en fråga om massans direkta participation i beslutsprocessen. I demokratin föreligger en styrelse genom olika eliters inbördes tävlan medan detta moment saknas hos den icke-demokratiska eliten. Konkurrensen tvingar i sin tur eliterna att anpassa sig efter väljarnas önskemål och den för en viss mandatperiod vinnande eliten blir den, vars program kommer närmast folkmajoritetens vilja: Demokratins väsen ligger helt enkelt i denna valprocedur.

Statsvetenskapliga försök har också gjorts att överföra denna politiska demokratimodell till den fackliga demokratin. Jag har valt att i analogi med den tidigare strukturfunktionalistiska terminologin benämna uppfattningen "sanktionsmodellen". Formuleringen syftar på – den något kontroversiella – idén om ett fackligt partisystem med en väl utvecklad uppdelning i ledning och opposition. Modellen har sin upprinnelse i en berömd amerikansk studie från mitten av 1950-talet.

3.1 Lipset

Lipsets klassiska arbete *Union democracy* (1956) är en studie över amerikanska typografförbundet. Undersökningen är till sin teoretiska uppläggning en prövning av allmängiltigheten i Michels järnlag om oligarki – dvs generaliseringarna: att utvecklade organisationer av nödvändighet ger den sittande ledningen ett övertag i maktresurser; att denna position försvaras med olika medel; och att medlemmarnas relation till organisationen resulterar i en låg deltagandenivå.¹¹

Lipset ansluter sig i princip till Michels uppfattning då han förklarar, att själva strukturen hos stora organisationer av nödvändighet leder till ett utvecklande av byråkratiska beteendemönster. De villkor som ger upphov till byråkratisering, behovet att etablera stabila kontakter med motsvarande byråkratiserade organisationer i fackföreningens omgivning, och de villkor som leder till

en demokratisk cirkulation i ledningen är, enligt Lipset, sålunda i princip svåra att förena. En fackförening är också enligt Lipset en statusskapande institution då ledarrollen tillerkänns högre status än medlemsrollen. Dessa båda omständigheter monopoliserar makten hos den sittande ledningen menar Lipset. Genom ledningens kontroll över ekonomiska tillgångar, kommunikationer och kunskap kan medlemmarna, och to m en facklig opposition, svårligen göra sig gällande. I synnerhet gäller detta i en "affärsmässig" facklig rörelse, som ser som sin främsta uppgift att enbart tillförsäkra medlemmarna bästa möjliga avtal. En sådan politik bidrar både till att reducera alternativa opinioner och det potentiella inflytande medlemmarna kan ha på organisationen. Slutsatsen av hans resonemang är därför, att de fordringar som den vitala demokratin ställer vanligen icke kan tillgodoses i fackliga sammanslutningar.

Lipset menar sig dock, i motsats till Michels, ha funnit ett undantag från denna grundregel. I sina undersökningar av det amerikanska typografförbundet fann han ett sedan länge väl fungerande inomfackligt tvåpartisystem: Detta betydde att Michels teori varit alltför enkel och behövde kompletteras.

En facklig "oligarki" är enligt Lipset under vissa villkor förenlig med demokrati. Detta villkor är: en i vid bemärkelse hög befintlig status hos organisationens medlemmar. En hög medlemsstatus medför ett medlemsengagemang och detta skapar i sin tur ett realistiskt alternativ till oligarki, då ett högt deltagande ökar utsikterna för demokratisk kontroll. Denna medlemsstatus förutsätter i sin tur en positiv uppfattning om själva medlemsskapet från den fackliga ledningen: nämligen rätten att fritt organisera opinioner och bilda fraktioner. "Detta är demokratins fasta kostnader – som är väl värda sitt pris: att grupper som anses skadliga för förbundets intressen kan bildas. Alternativet härtill är diktatur."

Den fackliga demokratins yttersta villkor, enligt Lipset, är alltså den fria opinionsbildningen och ett fungerande inomfackligt parlamentariskt system. Detta synsätt har upptagits och utvecklat av en svensk statsvetare, professor Nils Elvander. Elvander presenterade bl a sin argumentering i en svensk pressdebatt under 1960-talets början.¹²

3.2 Elvander

Elvanders plädering tar direkt sikte på ett tvåpartisystem i svensk fackföreningsrörelse. Enligt

hans sätt att se finns det ett faktiskt alternativ till det bland organisationens etablerade motto "enade vi står, söndrade vi falla", där facklig opposition betraktas som något onormalt och stridande mot själva intresseorganisationsidén. Detta alternativ utgöres av ett partisystem med uppdelning i militanta och moderata med avseende på facklig taktik och därmed i princip också allmänpolitiska attityder. Uppdelningen förutsätter, menar Elvander, en viss grad av social homogenitet i en organisation så att icke interna intressemotsättningar av olika slag utan skilda ideologiska attityder avgör medlemmarnas gruppering. Från denna utgångspunkt anser Elvander, att den svenska tjänstemannarörelsen i synnerhet men även den svenska arbetarrörelsen i allmänhet uppfyller de principiella betingelserna för ett tvåpartisystem. Fördelarna med ett sådant system skulle enligt Elvander vara uppenbara: Organisationen styrka skulle inte försvagas utan i stället förstärkas genom att en "legaliserad opposition" skulle fånga upp ett dolt missnöje och avleda det från själva förbundet till det maktägande partiet. Medlemmarnas valhandlingar skulle därmed bli reella, samtidigt som organisationerna kunde fördjupa den politiska demokratin då de på ett helt annat sätt skulle kunna fullgöra sin viktiga uppgift som artikulerare i det politiska systemet.

En efterföljande pressdebatt uppstod som en reaktion på Elvanders förslag. Representanter från flertalet huvudorganisationer engagerades i frågan. Elvanders utspel upplevdes uppenbarligen som en provokation mot den förhärskande normativa idén om facklig demokrati bland organisationerna själva. Jag vill i korthet återge några inlägg som belyser "sanktionsmodellens" principiella dilemma.¹³

Bertil Bolin, redaktör för *Tiden*, kommenterade, som närstående LO, Nils Elvanders förslag till ett fackligt partisystem för speciellt svenska förhållanden. Bolin pekar på, att man inte utatn vidare, som Elvander, kan dra paralleller från det amerikanska typografiförbundet till svensk fackföreningsrörelse: Centralismen eller maktkoncentrationen inom de svenska fackliga organisationerna fyller inget självändamål utan betingas av liknande företeelser inom andra grupper av samhället som organisationerna konfronteras med. De fackliga organisationerna fäster inte avgörande betydelse till "de formella uttrycken för demokratiskt handlande utan mera vid det reella innehållet". Från detta perspektiv sett är det, enligt Bolin, oriktigt att tala om fackligt fåtalsvälde eller om en brist på opposition.

TCO-direktören Otto Nordenskiöld ansåg sig också principiellt ha svårt att förstå Elvanders förslag om ett tvåpartisystem: Ville man förbättra den fackliga demokratin, vilken i många avseenden behövde förstärkas, borde man gå andra vägar. "Förutsättningarna för en verklig demokrati inom organisationerna beror bland annat på en god informationsverksamhet, och detta i vidaste bemärkelse, dvs en informationsverksamhet som äger rum såväl mellan ledningen och medlemmarna, som mellan medlemmarna och ledningen." Elvanders partibildningsförslag är inget framkomligt alternativ enligt Nordenskiöld. Frågorna som partibildningen skall grundas på kan leda till helt orimliga konstellationer. Ett partisystem förutsätter också att oppositionen ständigt är missnöjd. Men, frågar Nordenskiöld, måste det nödvändigtvis föreligga missnöje i en facklig organisation för att den skal betraktas som demokratisk? I facklig verksamhet växlar grupperingarna i stället från fråga till fråga, men sammanhållningen sker runt en gemensam målformulering, menar Nordenskiöld. Vill man därför förändra den fackliga demokratin bör man gå vidare på dess "egna villkor och inte de politiska".

Elvanders slutreplik kom i huvudsak att kretsa runt problemet om själva frågorna för partibildningen i organisationerna. Han fick här anledning att utveckla sitt synsätt om en vänster – höger falang. En viss reträtt synes föreligga när Elvander förklarar, att "det amerikanska typografiförbundets renodlade tvåpartisystem med permanenta partier kan väl bara få en motsvarighet inom vissa förbund, där förutsättningarna är speciellt gynnsamma". Det viktiga anses enligt Elvander vara, att partigrupperingarna bör växla från fråga till fråga där vänster – höger inte alltid är avgörande. Det viktiga är i och för sig inte fasta partier utan att partisystemet som sådant existerar: "opposition måste tolereras". Endast därigenom kan, menar Elvander, den interna organisationsdemokratin liksom den allmänpolitiska demokratin göra sig gällande och förstärkas.

En intressant utvecklingslinje i Elvanders syn kan möjligen spåras när han i en artikel i *Vår lösen* några år senare diskuterar frågan om "direkt och indirekt demokrati".¹⁴ När denna fråga behandlas med avseende på folkrörelserna nämns aldrig tanken på ett fackligt tvåpartisystem i ord. En modifierad väg lanseras nu av Elvander för att förbättra den interna organisationsdemokratin. Vill man förstärka den fackliga demokratin, förklarar Elvander, måste man börja i den ända som de lokala

organisationerna och deras underorganisationer utgör. På den direkta demokrati som här ofta råder, och anknyter till medlemmarnas vardagliga behov, skall man bygga vidare till allt generellare frågor. Ur det perspektivet framstår det samtidigt som angeläget att förbättra "kommunikationerna mellan medlemmar och ledning". Den direkta demokratin kommer på det sättet att förstärka det representativa systemet.

Den refererade debatten kan sägas illustrera den grundläggande kontroversen i den mera allmänna fackliga demokratidebatten: det normativa *motsatsförhållandet* mellan en distributiv modell och en sanktionsmodell. När Bolin, som han uttryckte saken, talar om facklig demokrati i betydelsen av "beslutens reella innehåll" gör han sig till tolk för en typisk inomfacklig uppfattning som motsvarar distributionsmodellens. Elvanders plädering faller å sin sida väl in i "sanktionsmodellens" argumentering, dvs en argumentering för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av ett fackligt partisystem med en utvecklad opposition. Man kan med fog påstå att de två modellerna betonar två *ytterligheter* i synen på det representativa fackliga systemets funktion. I den förra framhävs ett effektivitetsvärde och i den senare ett "deltagandevärde". Problemet med dessa två synsätt kan uttryckas så, att de inte lyckats finna den "optimala" punkt där effektivitet och deltagande borde kunna förenas. "Svaret" på denna besvärliga fråga har emellertid lanserats i den, som jag valt att kalla, kommunikationsteoretiska modellen. När Nordenskiöld i debatten ovan förespråkar en intern "god informationsverksamhet" tangerar han ett sådant synsätt. Elvander själv synes under åren själv glidit mot en sådan uppfattning när han talar om behovet av förbättrad "kommunikation mellan medlemmar och ledning". Synsättet i fråga förtjänar en separat behandling, icke desto mindre då det haft en avgörande betydelse för den mera empiriskt inriktade organisationsforskningen under 1960- och 1970-talen.

4. Kommunikationsmodellen

Det torde vara en allmän erfarenhet i den moderna statskunskapen, att Schumpeters tidigare nämnda "konkurrensteori" visat sig svår att empiriskt tillämpa. De metodiska svårigheterna att slita tvisten om maktelit – konkurrens har under senare år avsatt en något modifierad infallsvinkel på Schumpeters teori. Modifieringen har inneburi-

rit att man börjat göra direkta mätningar av eliternas representativitet, eller *åsiktsöverensstämmelsen* mellan valda och väljare. I Sverige är det särskilt göteborgsforskarna Jörgen Westerstahl och Bo Särilvik, som betonat begreppet åsiktsöverensstämmelse som det grundläggande demokratiska värdet.¹⁵

En svensk fackföreningsforskare har gått i denna skolas lära och upptagit synsättet för studiet av den fackliga demokratin. Jag syftar på Ingemar Lindblads banbrytande avhandling *Svenska kommunalarbetsförbundet* från 1960. Avhandlingen representerar den, som jag valt att kalla, kommunikationsteoretiska modellen för facklig demokrati. Modellen, som i hög grad inspirerat de senare årens svenska organisationsforskning, anser sig stå någonstans mellan distributions- och sanktionsmodellen, och söker lösningen på det michelska dilemmat i det representativa systemets informella *kommunikationskanaler* och dess uppbyggande av en åsiktsöverensstämmelse i fackliga frågor.

4.1 Lindblad

Lindblad konstaterar i sin avhandling, efter att empiriskt påvisat avsaknaden av en organiserad opposition inom Kommunalarbetsförbundet, "att det är orimligt att utan vidare dra paralleller mellan politisk och facklig demokrati".¹⁶ Synsättet grundar Lindblad på uppfattningen att förhållandena inom stat och kommun inte går att jämföra med en intresseorganisation. Bland medborgarna inom stat och kommun, menar Lindblad, finns betydande divergenser i åsikter och intressen som med olika medel konkurrerar om inflytande. Så är inte fallet vad målen beträffar i en facklig organisation. Här föreligger en allmän åsiktsöverensstämmelse att förhandlingsuppgiften är den väsentligaste delen av organisationens arbete. Därför ligger det i sakens natur, anser Lindblad, att framgångsrika förhandlingar kräver och medför en principiell solidaritet hos medlemmarna internt för de krav som framförs. Endast i fråga om medel kan meningsmotsättningar föreligga.

Lindblads tolkning av den fackliga demokratin förutsättningar fick icke stå oemotsagd. Kritiken kom, måhända som väntat, från sanktionsmodellens förespråkare. Detta gav också Lindblad anledning att utveckla sitt synsätt.

I en artikel i *SACO-tidningen* 1960, "Facklig demokrati och politisk", tog Lars Foyer Lindblads forskningsresultat och premisser till utgångspunkt för en mera allmän analys av frågan.¹⁷ Foyer er-

känner det principiellt riktiga i Ingemar Lindblads synsätt: "Det är svårt att tänka sig ett på rent fackliga grunder uppkommet partiväsen inom facklig organisation." Foyer gör dock gällande, att man inte utan vidare kan godta "Lindblads te- ser". Foyer skiljer sålunda på allmänna mål och mera distinkta krav som kan föreligga inför en förhandling. I det förra fallet kan man anta, menar Foyer, att enigheten är verklig så länge dessa mål inte specificeras mer än principen "bästa möjliga avtal", tex öre- talet för en för samtliga enhetlig timlön. Avtalens innehåll är dock vidare än så. Avtalen ger utrymme för prioriteringar av olika slag och det är dessa frågor problemet gäller: "Nå- gonstans vid övervägandet härav passerar man måhända från frågor om medel till frågor om mål." Förutsättningarna för facklig demokrati närmar sig därmed politisk demokrati menar Foyer. Brännande nära den politiska demokratins centralproblem om ett partisystem för därtill det faktum, att organisationernas verksamhetsområde breddas allt mer genom olikartade engage- mang i det politiska livet. Foyers konklusion är därför: Framgångsrika förhandlingar kräver med- lemslojalitet men denna fordrar i sin tur att de fackliga organisationerna så långt som möjligt för- söker att leva upp till de demokratiska "idealen."

Ingemar Lindblad återkom och preciserade sin uppfattning i en artikel i *Liberal debatt*.¹⁸ Lind- blad upprepar här sin tidigare argumentering sam- tidigt som han utvecklar frågan om ett partisystem i svenska fackliga organisationer. Lindblad fram- håller, att en intresseorganisation kan liknas vid en stat i krig: "Ett fackförbund är en stridsgruppe- ring med en ständigt närvarande motståndare el- ler motpart, som det gäller att övervinna, eller i vart fall att tränga tillbaka." Inre splittring kan i en sådan situation utgöra ett hot mot organisati- onens huvudsakliga funktion. Lindblad anser att man dock bör skilja på yrkesförbund och industri- förbund. I de förra, i första hand SACO-förbun- den, där organisationen är fackligt homogen finns egentligen ingen saklig grund för motsättningar. det är industriförbunden, tex Metall, med en mångfald inre grupper, som ställs inför detta pro- blem. En inomfacklig tävlan i sådana förbund skulle snabbt spränga organisationen i bitar me- nar Lindblad. Ett internt partisystem skulle också få andra konsekvenser, konkurrens i militans kunde nämligen lätt leda till lokala konflikter med följd att den etablerade förhandlingsordningen på svensk arbetsmarknad bröts sönder. Erfarenhe- terna från Storbritannien avskräcker, påpekar ar-

tikelförfattaren. Men representationsproblemen kvarstår, konstaterar Lindblad och föreslår därför en annan lösning. Denna är, då samtidigt den sociologiska satsen synes gälla, att medlemsintres- set inte aktiveras annat än i mycket speciella fack- liga krissituationer: förbättrade interna *kommuni- kationer*. Kommunikationen måste vara ömsesidig, "med väl informerade medlemmar och en ledning som verkligen tar reda på och tar hänsyn till med- lemmarnas åsikter". Förhållandet är särskilt an- geläget på grund av organisationernas allmänpoli- tiska agerande anser Lindblad, då behovet av ny- anser kan antas vara vida större där än i de relativt entydiga avtalsrörelserna. I viss grad gäller detta svenska LO men i ännu högre utsträckning de politiskt heterogena tjänstemannaorganisationer- na: Problemet måste lösas med en förbättrad in- tern kommunikation, och *inte* ett tvåpartisystem.

Lindblads normativa argumentering, för facklig representativ demokrati genom hänvisning till be- hovet av en inomfacklig fungerande ömsesidig in- formell kommunikation mellan valda och väljare för att uppbygga en åsiktsöverensstämmelse, har återkommit i ett flertal moderna svenska avhand- lingar över den fackliga demokratiproblematiken. Jag kan nämna Bertil Björklunds *Svenska Typo- grafförbundet* (1965), Kjell Erikssons *Facklig De- demokrati* (1973) och Conny Johannessons *De cent- rala avtalsförhandlingarna och den fackliga demo- kratin* (1975).¹⁹

Kommunikationsmodellens popularitet i den empiriska forskningen torde i huvudsak kunna förklaras av, att den erbjudit en mera godtagbar *kompromiss* och lösning av den normativa kon- flikten mellan den fackliga demokratins "effekti- vitetsvärde" och "deltagandevärde". Av den an- ledningen har den sk distributionsmodellen resp sanktionsmodellen betraktats som två ytterlig- hetsnormer, där den senare främst haft ett akade- miskt värde och den förra mera ett renodlat inom- fackligt värde.

En intressant tendens i Sverige under senare år är möjligen att det inomfackliga intresset för "di- stributionsmodellen" börjat modifieras. Jag syftar på det tidiga 70-talets tilltagande frekvens av vilda strejker och dess konsekvenser för den fackliga ledningens sätt att se på den svenska fackliga de- demokratin. Ett föga uppmärksammat förhållande i debatten är man på visst inomfackligt håll i Sveri- ge mer eller mindre öppet börjat bekänna sig till en, enligt min uppfattning, kommunikationsteo- retisk modell. Från en självkritisk intern facklig synvinkel har man bl a dragit konsekvenserna så,

att de *illegala* konflikterna varit indikationer på bristande inre-kommunikationer i organisationen. Argumenteringen kan vara av ett visst allmänt intresse att få belyst, då den faktiskt illustrerar kommunikationsmodellens alltmer tilltagande betydelse för svenska förhållanden. Av den anledningen har jag valt att återge ett kort utdrag från min egen avhandling, som i detta sammanhang berör förhållanden från Svenska Metallindustriarbetareförbundet.²⁰

4.2 Facklig förnyelse

Under perioden 1956–1973 genomgick Svenska Metallindustriarbetareförbundets förhandlingsstadgar en utveckling både i koncentrerings- och centralismens riktning. 1961 års kongressbeslut innebar tillskapandet av ett mindre, permanentt sk avtalsråd valt på fyra år, som ersatte de tidigare för varje avtalsrörelse valda avtalskonferenserna. Avtalsrådet övertog avtalskonferensernas befogenheter, att som rådgivande organ bistå förbundsstyrelsen i avtalsfrågor, men tilldelades också rätten att höras i situationer om avtalsupp-sägning och konflikt, något som tidigare ensamt tillkommit medlemmarna i formell omröstning.

Stadgeutvecklingen i förbundet kan ses som en anpassning till den centrala förhandlingsformens framväxt och etablering under slutet av 1950-talet och början av 1960-talet på svensk arbetsmarknad. Kravet på en *effektiv* arbetsform som skapade kontinuitet vid avtalsförhandlingarna ställde andra anspråk på organisationen än tidigare. Förbundsledningens dilemma synes dock ha varit hur denna arbetsform skulle samordnas med kravet på ett mera utbredd deltagande från de vanliga medlemmarna.

Vid 1950-talets mitt, i en tid med rena förbunds-förhandlingar, fungerade sedan länge i förbundet, vid sidan av förbundsstyrelsen, avtalskonferenserna som ett inför varje avtalsrörelse direktvalt medlemsrådgivande organ. Genom att varje yrkesgrupp där tilläts en formell representation antogs kraven om effektivitet och deltagande kunna förenas. Det nya avtalsrådet från 1961 uppbyggdes efter i princip samma mönster. Ett mindre, mer permanent rådgivningsorgan i ett avtalsråd ökade emellertid risken för en försvagning av organisationens interna kommunikationssystem. Därför tillskapades också 1961 obligatoriska sk informationskonferenser inför varje avtalsrörelse för förbundets olika avtalsområden. Ombuden på dessa konferenser, som utsågs av de lokala klubbstyrelserna, antogs bära huvudansvaret för den

direkta medlemskontakten. På det sättet betraktades informationskonferenserna som efterföljare till de gamla avtalskonferenserna. Den nya förhandlingsordningen från 1961 vittnade ändå om en betoning på styrelseformernas effektivitetsvärde: Medlemmarna tilläts endast vart fjärde år att kontrollera ombuden i avtalsrådet, yrkesgrupprepresentationen där gjordes mindre än tidigare, och ombuden till informationskonferenserna utsågs indirekt av de lokala verkstadsklubbarnas styrelser och skulle enligt stadgan endast inkallas inför, sedermera "i samband med", avtalsrörelse.

Inrättandet av informationskonferenser i förbundet 1961 betraktades formellt som en motvikt mot stadgans koncentrerings- och centralismens riktning. De vilda strejkerna på svensk arbetsmarknad under det senare 1960-talet och 1970-talets början, som i relativt hög utsträckning även hemsökte Metalls verksamhetsområde, visade och bedömdes bli så i förbundet, att denna motvikt inte var tillräckligt tungt vägande. En reaktion inträffade nu i förbundsledningens sätt att se på förhandlingsorganisationen och därmed det formella fungerandet av organisationens styrelseformer vid centrala avtals-sammanhang. Förhållandet kan sammanfattningsvis beskrivas så, att en mera medlemscentrerad uppfattning lanserades då en viss dekoncentrerings- och styrelseformerna inträdde: Den interna *kommunikationsaspekten* började tillmätas större betydelse.

Förhandlingsorganisationen kompletterades nu med sk fackliga rådslag direkt bland medlemmarna och en på verkstadsklubbsnivå förstärkt sk kontaktmannaorganisation inrättades. De direkta medlemskontakterna och den lokala mötesverksamheten tillskrevs ökad vikt. Genom dessa anordningar skulle det representativa systemet kompletteras med en fortlöpande informell kommunikation i båda riktningarna mellan valda och väljare. Uppfattningen om detta kommunikationssystemets betydelse fick överhuvudtaget ett ökat utrymme och stöd i förbundets debatt. Yttre former som valhandlingar, yrkesgrupprepresentation, och en mera godtycklig kontakt mellan ombud och medlemmar bedömdes inte som en tillräcklig garanti för åsiktsöverensstämmelsen. En mera systematiserad informell kommunikationsverksamhet med lokal förankring började eftersträvas i förbundet under 1970-talet: En bättre balans mellan kraven på effektivitet och deltagande antogs därmed ha uppstått.

Det organisatoriska reformarbetet inom Metall under de senaste åren, vilket även haft en liknande motsvarighet i vissa andra svenska fackför-

bund, sammanfaller väl i tiden med det tidiga 70-talets nyväckta *allmänna diskussion* över den demokratiska teorin. Nyvänsterns kritik av den "etablerade" politiska demokratin föranledde en liknande diskussion på det fackliga området. I denna debatt involverades också statsvetarna. Ett särskilt intressant bidrag lämnades av den svenske forskaren Leif Lewin. Detta bidrag presenteras och analyseras i ett följande kapitel, då det tilldragit sig uppmärksamhet i den nyare empiriska forskningen.

5. Socialisationsmodellen

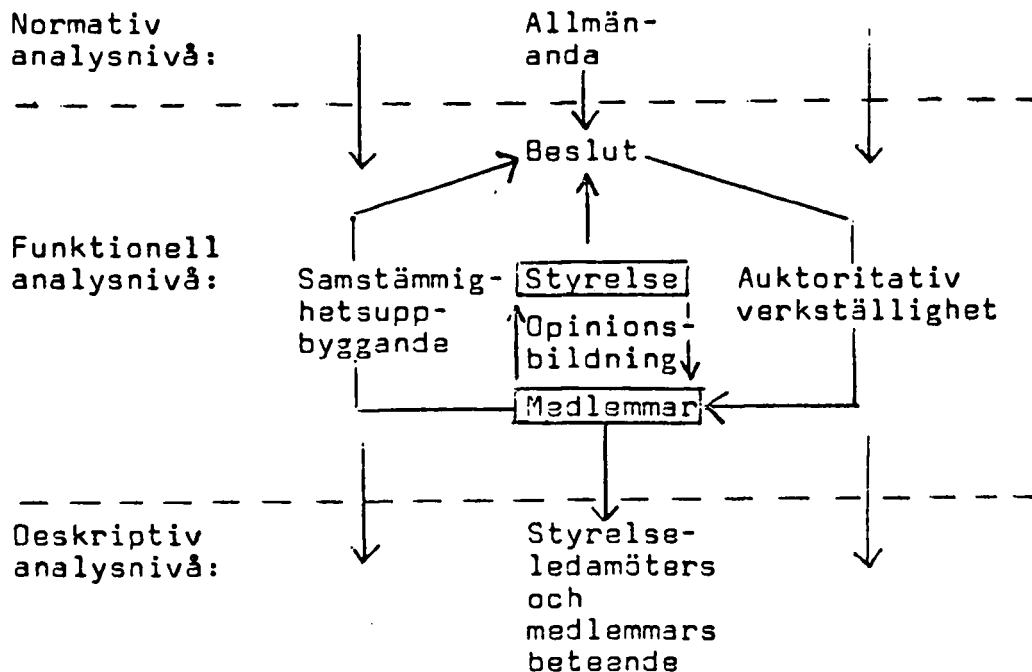
I den hittillsvarande framställningen har tre normativa teorier om facklig demokrati presenterats och analyserats: distributionsmodellen, sanktionsmodellen och kommunikationsmodellen. Därmed skulle denna uppsats kunna avslutas, då dessa tre modeller kan sägas representera den mera *traditionella* kunskapsmassan på området. Förhållandet kompliceras dock av en under senare år lanserad och omdiskuterad teori. Jag avser alltså Leif Lewins så kallade *interaktiva demokrati*modell.

Enligt mitt förmenande kan denna modell icke föras in under de mera konventionella modeller som tidigare uppställts. Lewins modell, som formulerats i boken "*Folket och eliterna*" (1970),

utgör ett normativt nytänkande i den demokratiska teorin och förtjänar därför en separat kommentar, särskilt som modellen redan legat till grund för en projektstudie över demokratin inom svensk fackföreningsrörelse. (Leif Lewin, *Hur styrs facket?* 1977)

Min grundläggande uppfattning om den lewinska teorin är, att den lämpligen kan förstås och jämföras med de mera traditionella modellerna om den analyseras från en strukturfunktionalistisk utgångspunkt. Då Lewin använder formuleringen "*allmänandans* utveckling hos medlemmarna" som det centrala demokratiska värdet i det representativa systemet så vill jag i analogi med min tidigare terminologi påstå, att en "socialisationsfunktion" primärt åsyftas. Lewins modell ligger alltså på en analysnivå där systembibehållande och anpassningsfunktioner behandlas. Jag har följaktligen valt att i komparativt syfte benämna denna: socialiseringsmodellen. Begreppet syftar här på en normativ argumentering för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av medlemmarna i vid bemärkelse fackliga *skolning*, som aktivt skall utgå från de valda. Detta mitt ställningstagande motiverar en något närmare presentation och granskning av Lewins arbeten.

Lewin har illustrerat sin interaktiva demokrati-modell i följande figur.²¹



Lewin ordnar sin framställning i tre kategorier av satsar: deskriptiva, funktionella och normativa. De deskriptiva satserna är beskrivande satsar avseende de individuella medborgarnas politiska beteende. För det andra framställer han förklarande satsar gällande för det politiska systemets funktion. På denna analysnivå tänks den interaktiva modellen i idealfallet fungera på i princip följande sätt: Opinionsbildningen utgöres av ett samspel mellan medlemmarna och styrelsen, vilket bl a tar sig uttryck i att medlemmarna aktivt deltar i politiken, införskaffar kunskaper om systemet och accepterar med detta förknippade värden. Detta samspel tar sig också uttryck i att styrelseledamöterna söker informera och propagera, göra sig förtrogna med medlemsopinionen och verka för en fördjupning av systemvärdena. Som en följd av denna interaktion kan ett samstämmighetsuppbyggande ske både i fråga om valprocedurer och sakfrågor mellan styrelse och medlemmar. I idealfallet fattar likaså styrelsen beslut som är grundade i denna av den ömsesidiga opinionsbildningen befrämjade samstämmighet. Till sist verkställs de fattade besluten på ett auktoritativt sätt, dvs utan att möta protester från medlemmarnas sida.

Den tredje kategorin av satsar i modellen, och vilka i vår analys är av särskilt intresse, utgöres av normativa påståenden. I dessa ingår Lewins värderingar eller normativa postulat, dvs uttalanden om vilka mål som bör eftersträvas. Lewins första arbete i *Folket och eliterna* 1970 avsatte här en viss kritik, som bl a torde berott på att hans åsikter inte var helt klart formulerade. I sin bok *Hur styrs facket?* från 1977 har Lewin fått anledning att utveckla de normativa förutsättningarna för sin modell i ett idéhistoriskt perspektiv. I sammandrag kan på denna punkt följande nämnas.²²

"För min interaktiva demokratimodell är allmänandans utveckling det normativa postulatet. För att ett politiskt system skall kallas demokratiskt måste samspelet mellan styrelse och medlemmar utformas på ett sådant sätt, att det utvecklar den enskildes allmänanda." Innebörden av begreppet "allmänanda" som basnorm hämtar Lewin från John Stuart Mill: "Mills politiska uppfostringsprogram är hans mest originella bidrag till demokratins idéutveckling, och tankegången har haft stort inflytande i debatten om demokrati."

För Mill var massans politiska deltagande inte blott ett mål i sig. De var samtidigt ett medel för en omfattande folkuppfostringsidé. Genom folkligt deltagande i den politiska beslutsprocessen skulle

medborgarnas intellektuella och moraliska status höjas och utvecklas till en högre nivå. Målet för demokratin var helt enkelt att genom allas involvering i styrelsen utveckla den enskildes allmänanda. Enligt Lewin har denna idétradition underskattats i den normativa demokratidebatten. Svensk demokrati exempelvis, menar Lewin, med dess speciella folkrörelsetraditioner har i själva verket i hög grad präglats av detta demokratiska uppfostringsprogram. Likväl, framhåller Lewin, har forskningen endast betonat den tekniska sidan av Mill, när man talat om demokrati som exempelvis åsiktsrepresentation – istället för allmänanda i dess djupare mening.

I Lewins fackliga studie över LO har begreppet allmänanda specificerats till att omfatta "den solidariska lönepolitiken". Hans slutsats på denna centrala punkt i undersökningen är, "att den från idéhistorisk synpunkt bästa tänkbara karakteristiken av de strävanden inom Landsorganisationen, som under senare år tagit sig uttryck i den solidariska lönepolitikens principer, är att uppfatta dem som en opinionsbildning i John Stuart Mills anda i syfte att befrämja medlemmarnas allmänanda och ansvarstagande även för ekonomiskt sämre lottade grupper i samhället." Enligt Lewin är det alltså möjligt att undvika fåtalsvälde inom demokratiska organisationer, om interaktionen mellan styrelse och medlemmar fungerar på ett sådant sätt att den utvecklar den enskildes "allmänanda". Denna allmänanda är i alla avseenden, enligt Lewin, bättre utvecklad hos styrelsen än hos medlemmarna och utvecklingen av denna inställning sker alltså genom en aktiv påverkan från ledningens sida, "den växer inte spontant från gräsrotterna". Lewins argumentering för facklig representativ demokrati sker sålunda främst genom hänvisning till behovet av medlemmarnas i vid bemärkelse fackliga skolning, som aktivt skall utgå från de valda. Från en normativ utgångspunkt och med ett strukturfunktionalistiskt språkbruk kopplas alltså det representativa systemet till en *socialisationsfunktion* hos den fackliga organisationen. Denna min tolkning av Lewins modell fordrar en något närmare presentation av begreppet "opinionsbildning" i hans modell.

Begreppet interaktion hos Lewin kan lätt sammanblandas med begreppet spontan opinionsbildning. I så fall reduceras interaktionsbegreppet till en fråga om åsiktsöverensstämmelse mellan ledning och medlemmar. Detta är uppenbarligen inte Lewins avsikt. I jämförelse med de mera traditionella demokratimodellerna torde en viss klarhet

vinnas om särskilt begreppet "socialisation" eller skolning betonas.

Målsättningen med Lewins demokratimodell är för det första av socialpsykologisk karaktär: genom ett deltagande skall den enskilde förändras till sin personlighet och hans politiska ansvarstagande och engagemang skall vidgas till att omfatta systemet som helhet. Deltagandet är medlet, allmänandans målet. Enligt Lewin kan man alltså inte sänka kravet på deltagande utan att samtidigt försämra möjligheten till måluppfyllelse. Detta är den avgörande punkten i Lewins avståndstagande från vissa alternativa normativa teorier om demokrati. Sålunda kan tex både Webers och Schumpeters teorier kritiseras från Lewins utgångspunkt då de inte lägger den vikt vid folkets deltagande i beslutsprocessen, som är förutsättningen för att målet "allmänandans utveckling" skall uppnås. Av i princip samma anledning kan man från Lewins synsätt kritisera den i Schumpeters efterföljd utformade "åsiktsöverensstämmelsemodellen": deltagandet underskattas. I och för sig är denna senare modell i långa stycken förenlig med Lewins uppfattning. Å ena sidan har de samme andlige fader i John Stuart Mill och för det andra betonar båda ett något så när högt deltagande för demokratins mål. Skillnaden ligger dock i själva synen på opinionsbildningsprocessen. Om man ställer upp åsiktsöverensstämmelsen som det avgörande demokrativärdet, blir politikernas främsta skyldighet att enligt den förra modellen så precist som möjligt avspegla medborgaropinionen. Men hur går det då med den påverkan på folkopinionen, den opinionsbildning, som Mill ansåg vara så väsentlig för att fostra folkets breda lager till demokratiskt ansvarstagande, låter Lewin fråga. En sådan påverkan från eliternas sida av massan förutsätter ju uppenbarligen att den demokratiska teorin inte förbjuder eliten att ha andra åsikter än massan och inte heller hindrar eliten från att försöka förmå massan att ändra inställning. Enligt Lewin är alltså utrymmet för den viktiga ledargärningen mycket knapp i "avspeglingsteorin". Exakt samma huvudinvändning kan man också från Lewins utgångspunkt rikta mot den direkta rousseauanska demokratin. I Lewins interaktionsmodell har eliterna i stället en självständig, opinionsbildande roll och i vissa fall skyldighet att gå emot den allmänna opinionen. Kort uttryckt: Endast genom en ibland intensiv propaganda kan – för att tala i Michels termer – den breda massan engageras politiskt och få sina vyer vidgade för det politiska systemet som helhet.

Den lewinska modellen representerar följaktligen ett nytänkande för det normativa studiet av facklig demokrati. När jag i komparativt syfte väljer att benämna modellen en "socialisationsmodell" så åsyftar jag den, enligt min uppfattning, centrala roll som Lewin tilldelat det funktionella värdet "skolning". Vid värdet skolning ligger tonvikten på styrelsens roll: "det är genom dess påverkan, som medlemmarna skall fås att acceptera en sådan sammanvägning av de enskilda kraven, som bäst gagnar systemet som helhet." Man kan därför fastslå, att Lewins arbete från 1977 om demokratin inom svensk fackföreningsrörelse utgör en inom statskunskapen ytterligare formulerad handlingsnorm för hur fackliga organisationer bör styras. I vilken grad denna modell kommer att bilda ett verkningsfullt alternativ till den i första hand så omfattade "kommunikationsmodellen" får framtiden utvisa. Några mera generella problem med Lewins modell kan dock påpekas.

En metodologisk konsekvens av Lewins ställningstagande för begreppet allmänanda är att han anser att demokratins måluppfyllelse kan mätas efter i vilken grad systemet lyckas befrämja denna. Lewin har specificerat detta begrepp för att bli användbart för den svenska fackföreningsrörelsens styrelseproblem till att omfatta den sk solidariska lönepolitiken. Hans uppfattning är alltså att den solidariska lönepolitiken skall utgöra den empiriska tillämpningen av allmänanda. Detta ställningstagande låter sig diskuteras: är det nödvändigtvis utvecklandet av den enskildes allmänanda, som den solidariska lönepolitiken avser att befrämja? Är det inte möjligt att den solidariska lönepolitiken som det övergripande målet för den fackliga demokratin lika gärna kan tolkas på något annat sätt?

Lewins principiella svårighet att specificera begreppet allmänanda till att omfatta den solidariska lönepolitiken beror på att det framför allt är på denna punkt som de fackliga aktörerna själva synes iakttä en särskilt utbredd idépolitisk tystnad. Detta problem kan vara avhängigt av att begreppet allmänanda saknar en viss empirisk relevans i den moderna fackliga debatten. En ytterligare fråga som hans modell föder är alltså, om de fackliga ledarna själva i allmänhet gör gällande att "allmänandans utveckling" är det centrala demokratiska värdet? Det kan tex i stället vara det mera konventionella värdet "åsiktsöverensstämmelse".

En viss generell kritik kan också riktas mot komplexiteten i Lewins modell, som möjligen gör

den svårhanterlig på empiriska förhållanden. På den funktionella analysnivån studeras fyra variabler med inte mindre än sammanlagt tio olika värden. Därtill kan läggas att sådana värden som tex "systemorientering", "legitimitet" och "auktoritet" icke är helt statsvetenskapligt entydiga. En viss varning kan måhända utfärdas mot Lewins terminologi i allmänhet. När Lewin exempelvis klassificerar vissa svenska lokala fackföreningar som "impotenta" i sina styrelseformer eller andra som "terapeutiska" så sker det knappast med ett språkbruk som tidigare är känt varken i den svenska inomfackliga debatten eller forskningen. Problemet som dessa torde ha generell betydelse för den tillämpade statskunskapen, och i synnerhet den alltmer accelererande uppdragsforskningen inom området fackliga organisationer.

6. Sammanfattning

Syftet med denna uppsats har varit att försöka öka begreppsklarheten i den statsvetenskapliga diskussionen om den fackliga demokratins normativa funktion. Av denna anledning har en struktur-funktionalistisk terminologi använts där olika analysnivåer åtskiljts med entydigt angivna del-funktioner. I komparativt syfte har sålunda följande fyra demokratimodeller stipulerats:

Distributionsmodellen:

Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av facklig *effektivitet* i förhållande till en motpart.

Sanktionsmodellen:

Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av ett fackligt parti-system med en utvecklad *opposition*.

Kommunikationsmodellen:

Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av en inomfacklig fungerande ömsesidig informell kommunikation mellan valda och väljare för att uppbygga en *älsiktsöverensstämmelse*.

Socialiseringsmodellen:

Argument för facklig representativ demokrati genom hänvisning till behovet av medlemmarnas i vid bemärkelse fackliga *skolning*, som aktivt skall utgå från de valda.

Noter

- ¹ Truman s 33.
- ² Strand s 28.
- ³ Almond-Powell s 27 ff. Jfr Johannesson s 15 ff.
- ⁴ Jfr Lewin, Hur styrs facket? s 16.
- ⁵ Ibid s 16.
- ⁶ Jfr ibid s 16.
- ⁷ En väl tillrättalagd presentation av Webers teser och deras applicering på den fackliga demokratin återfinns i Lewin, Hur styrs facket? s 22 ff.
- ⁸ Jfr V L Allen, Power in Trade Unions (1954) och P M Blau i "Critical Remarks on Weber's Theory of Authority" (APSR 1963).
- ⁹ Jfr Östergren, Tiden 15/8 -61 och AB 17/8 -61.
- ¹⁰ Jfr Lewin, Hur styrs facket? s 30 ff.
- ¹¹ Jfr Lipset s 7 och 463-469. Se också Lipset i "Den politiska människan" s 277-316 och s 312 ff.
- ¹² Elvander, Stockholms-Tidningen 9/2 -62 och 17/2 -62.
- ¹³ Jfr Bolin, Stockholms-Tidningen 10/2 -62 och Nordenskiöld den 12/2 -62.
- ¹⁴ Elvander, Vår Lösen 69:3.
- ¹⁵ Jfr Lewin i "Hur styrs facket" s 33 f.
- ¹⁶ Lindblad s 509.
- ¹⁷ Foyer, SACO-tidningen 7 (1960):8.
- ¹⁸ Lindblad, Liberal debatt 64:4.
- ¹⁹ Jfr ex Björklund s 380 ff, Eriksson s 2:32 ff och Johannesson s 239 ff.
- ²⁰ Johannesson s 231 ff.
- ²¹ Lewin, Hur styrs facket? s 45. Jfr Folket och eliterna s 227 ff.
- ²² Jfr Lewin främst s 34 ff.

Käll- och litteraturlista

Litteratur

- V L Allen, *Power in Trade Unions* (1954).
 G Almon - B Powell, *Comparative Politics, A developmental Approach* (1966).
 B Björklund, *Svenska Typograförbundet* (1965).
 J T Dunlop, *Industrial Relations Systems* (1958).
 K Eriksson, *Facklig Demokrati* (1973).
 C Johannesson, *De centrala avtalsförhandlingarna och den fackliga demokratin* (1975).
 L Johannesson, *Statsvetenskapliga analysriktningar i teori och praktik* (1974).
 L Lewin, *Folket och eliterna* (1970).
 L Lewin, *Hur styrs facket?* (1977).
 I Lindblad, *Svenska Kommunalarbetareförbundet 1910-1960* (1960).
 S M Lipset, *Den politiska människan* (1966).
 S M Lipset m fl, *Union democracy* (1962).
 R Michels, *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie* (1911).
 S-E Strand, *Interesseorganisationer* (stencil 1977).
 D B Truman, *The Governmental Process* (1951).
 B och S Webb, *Industrial Democracy* (1920).

Tidningar och tidskrifter

P M Blau, Critical Remarks on Weber's Theory of Authority, *APSR* 1963.

B Bolin, Ökad politisk demokrati, *Stockholms-Tidningen* 10/2 -62.

N Elvander, Direkt och indirekt demokrati, *Vår lösen* 69:3.

N Elvander, Opposition måste tolereras, *Stockholms-Tidningen* 17/2 -62.

N Elvander, Organisation och demokrati, *Stockholms-Tidningen* 9/2 -62.

L Foyer, Facklig demokrati och politisk, *SACO-tidningen* 7 (1960):8.

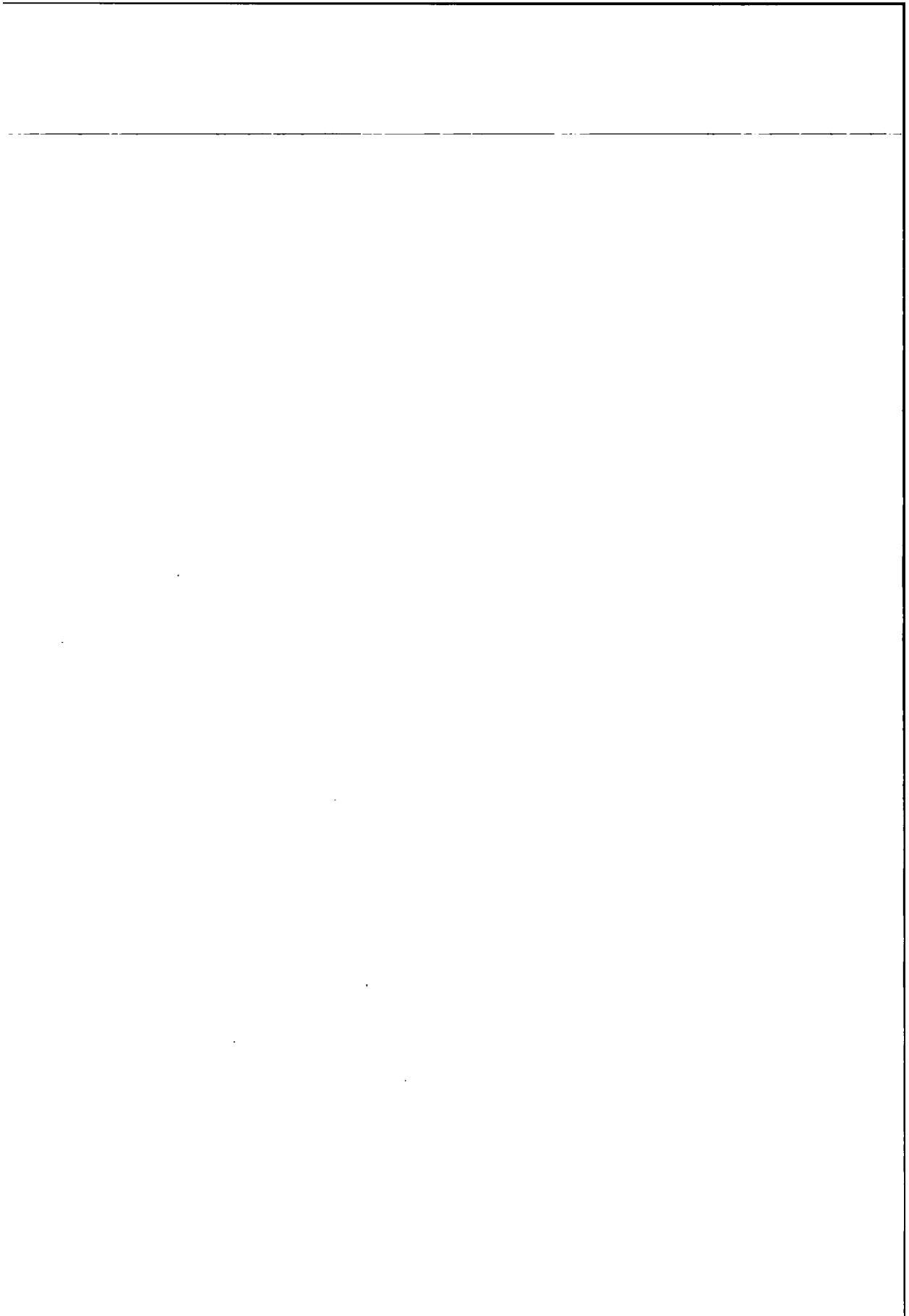
I Lindblad, Facklig demokrati, *Liberal debatt* 64:4.

O Nordenskiöld, Kräver demokratin missnöje?, *Stockholms-Tidningen* 12/2 -62.

B Östergren, Demokratin i organisationerna, *AB* 17/8 -61.

B Östergren, Fackligt och politiskt, *Tiden* 15/8 -61.

B Östergren, Missuppfattad demokrati, *Stockholms-Tidningen* 13/2 -62.



Översikter och meddelanden

Utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar härmed direktiven till den sk maktutredningen (Dir 1985:36), vilka anfördes av vice statsministern Ingvar Carlsson vid regeringssammanträdet 1985-06-27.

Mitt förslag

Jag föreslår att en kommitté sammankallas med uppdraget att analysera fördelningen av makt och inflytande inom olika områden av det svenska samhället. Kommittén bör vara sammansatt av forskare från olika discipliner. Kommitténs uppgift är att fördjupa kunskaperna om den svenska demokratis villkor, om medborgarnas möjligheter att påverka sina levnadsvillkor och om de faktorer som skapar makt att forma morgondagens Sverige.

Kommitténs arbete bör bestå både av empiriska studier och teoriutveckling.

Kommitténs arbete bör i huvudsak vara avslutat till halvårsskiftet 1990.

Bakgrund och syfte

Den demokratiska grundtanken är alla människors lika värde. Alla medborgare har rätt att på lika villkor delta i formandet av det framtida samhället. Denna tanke har djupa rötter i Sverige. Under decenniernas lopp har den kommit till uttryck på allt fler områden. Den rör vida mer än den politiska demokratis formella regler och har i Sverige i särskilt hög grad handlat också om medborgarnas reella inflytande över sina levnadsvillkor.

Olika sociala faktorer drev på utvecklingen mot demokrati i Sverige. Böndernas ställning var sedan länge friare i Sverige än i andra europeiska länder. Läskunnigheten var hög jämfört med många andra länder. Yrkeskicklighet gav tidigt självförtroende till allt större grupper. Olika rörelser bildades för att tillvarata medborgarnas intressen inom olika områden – alltifrån frikyrkor och nykterhetsrörelser till politiska och fackliga sammanslutningar. Sammanslutningar med mera avgränsa-

de arbetsuppgifter spelade också en viktig roll: Sjukkasor, folkbildningsföreningar, sparbanksföreningar för t ex vattenreglering, eldistribution, våghållning. Ett nätverk av organisationer och sammanslutningar växte fram kring sekelskiftet och gav medlemmarna möjlighet att på demokratisk grund alltmer själva forma sina levnadsvillkor. Vad som skulle kunna kallas en vardagsdemokrati växte successivt fram.

Men ännu för hundra år sedan var den politiska och ekonomiska makten i Sverige samlad i ett litet fåtals händer. Rätten att rösta vid allmänna val var förbehållet dem med höga inkomster. Sverige var ett fattigt land inte bara jämfört med i dag utan också jämfört med andra länder vid samma tid. Industrialiseringen och också den allmänna rösträtten kom sent till Sverige. Omvandlingen sedan dess har å andra sidan varit mer fullständig än i kanske något annat europeiskt land.

Den allmänna och lika rösträttens genombrott var en avgörande etapp i en utveckling med rötter i upplysningstiden och den franska revolutionen. Gradvis utvecklades synen på medborgarnas rättigheter och den djupare demokratis förutsättningar. Den ekonomiska tillväxten gav medborgarna en ökad valfrihet. En jämnare spridning av de ekonomiska resurserna bidrog till att ge medborgarna mera likvärdiga möjligheter att forma sina levnadsvillkor också i stort. Den sociala demokratin garanterade allt fler medborgare en ekonomisk trygghet samt tillgång till bl a god sjukvård och god utbildning. Den byggdes upp under en ofta bred enighet om att en jämnare fördelning av resurser också bidrog till att fördjupa demokratin. Medborgarnas ökade inflytande i deras egenskaper av anställda var på samma sätt ett led både i demokratis utveckling och i produktionsförnyelse. Genom att vara aktiv på många områden – i allmänna val, som förtroendevalda i politiska församlingar, som medlemmar i föreningar och folkrörelser, i boendesammanslutningar och fackföreningar på arbetsplatserna osv – deltar medborgarna i formandet av framtiden. så såg och ser alltjämt det demokratiska idealet ut i Sverige.

Den ekonomiska utvecklingen har i Sverige skett parallellt med att det demokratiskt förankrade inflytandet över de resurser som skapats har breddats. Lika litet som

en stagnerande ekonomi kan garantera en ekonomisk trygghet kan en stagnerande demokrati garantera den sociala stabilitet som både är ett värde i sig och en förutsättning för den ekonomiska utvecklingen. Det demokratiska idealet i Sverige utgår från tanken att demokratin, den sociala tryggheten och den effektiva produktionen ömsesidigt förstärker varandra och utgör varandras förutsättning.

Men demokratins reella innehåll är, till skillnad från idealet, inte en gång för alla givet utan förändras med den sociala och ekonomiska utvecklingen. En lång rad faktorer påverkar därför maktfördelningen i morgondagens samhälle. Vissa faktorer råder det lilla landet inte ensamt över utan kan endast påverka genom internationellt samarbete på olika plan. Den tekniska utvecklingen, som formas i ett ekonomiskt kraftfält där dagens maktfördelning är av avgörande betydelse, förändrar betingelserna för näringslivet i stort men också för enskilda orters och regioners framtid. De anställdas inflytande på arbetsplatserna förändras därigenom likaså. När den ekonomiska politikens förutsättningar ändras – t ex när den offentliga sektorn övergår från att vara nettoutlånare av kapital till att vara nettoupplånare – förändras också maktrelationerna mellan olika grupper i samhället. Kraven på att beslut skall decentraliseras påverkar företagens, organisationernas och den offentliga sektorns arbetssätt. Nya relationer byggs upp lokalt som direkt påverkar också de centrala instanserna inom koncerner, myndigheter och departement samt organisationer. Den faktiska samhällsutvecklingen kan därför mycket väl innebära att demokratins reella innehåll totalt sett urholkas.

Det är mot denna bakgrund som regeringen nu tillsätter en utredning om maktens fördelning i Sverige och medborgarnas möjligheter att forma sina levnadsvillkor. Maktbegreppet är ett av samhällsvetenskapernas mest centrala och samtidigt mest omstridda begrepp. Med begreppet makt avses här faktisk påverkan eller möjligheter att påverka människors handlande. Möjligheterna att påverka kan antas vara grundade i makthavarens resurser – ekonomiska, organisatoriska eller personliga. Formerna för en aktiv påverkan kan variera alltifrån tvång eller hot om tvång till olika former av belöningar samt opinionsbildning och informationsförmedling. Fördelningen av maktresurser kan också i sig påverka individernas självuppfattning, anspråk och krav.

En utredning om makten i det svenska samhället måste därför ta sin utgångspunkt i hur maktresurser och inflytande är fördelade mellan olika individer och inom olika samhällsområden. Utredningen skall genom att ta fram empiriska fakta och utveckla teorier bredda och fördjupa kunskaperna om den svenska demokratins vill-

kor samt om samhällsutvecklingen totalt sett närmar sig det svenska demokratiska idealet.

Kommittén bör därför inrikta sitt arbete på följande tre huvudfrågeställningar:

1. Vilka är i dag de viktigaste maktresurserna i vårt samhälle och hur är de fördelade? Vilka resurser har de enskilda medborgarna att påverka samhällsförändringen? Vilket inflytande har olika grupper och kategorier av individer över sina livsvillkor?

2. Hurudan är fördelningen av maktresurser och inflytande inom fyra centrala samhällsområden: Näringslivet, organisationer, den offentliga sektorn samt opinionsbildningen? Vilka möjligheter har de enskilda individerna att delta i beslutsprocesserna och att påverka vad som händer inom dessa områden?

3. I vilken riktning förändras fördelningen av maktresurser och inflytande i vårt samhälle? Förändras formerna för olika gruppers maktutövning och samverkan mellan olika maktgrupper så att medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll totalt sett ökar?

Dessa tre frågeställningar, som närmre utvecklas nedan, erbjuder en stor och komplex uppgift för svensk samhällsforskning.

1. Maktresursernas fördelning och medborgarnas inflytande över sina levnadsvillkor

Demokratins mål är att medborgarna på lika villkor skall kunna delta i formandet av framtiden och att de själva skall kunna forma sin tillvaro. Medborgarnas tillgång till olika typer av maktresurser sätter ramarna för deras möjligheter att delta och för deras livschanser. Kommitténs första steg bör därför vara att analysera vilken betydelse skillnader i levnadsvillkor och fördelning av olika resurser har för medborgarnas faktiska möjligheter att delta i samhällets beslutsprocesser.

Detta deltagande gäller givetvis inte bara de allmänna valen utan också alla de andra aktiviteter, verksamheter, organisationer och företag där medborgarnas livschanser avgörs. Skillnader i tillgången på ekonomiska resurser, kunskap och kompetens, självförtroende och kontakter med inflytelserika personer betyder då också skillnader i inflytande. Olika beslut inom t ex ekonomisk politik, arbetsmarknadspolitik, utbildningspolitik påverkar fördelningen av resurser och de betingelser under vilka dessa kan användas. Den rättsliga regleringen av förhållandena mellan anställda och arbetsgivare, mellan hyresgäster och hyresvärdar, mellan producenter och konsumenter spelar också en betydelsefull roll när det gäller att minska skillnader i makt och inflytande. Samtidigt gäller det att i det faktiska mötet mellan en anställd och en arbetsgivare, i en köpsituation, en hyrestvist, i en tvist med ett försäkringsbolag, inför en domstol, som förälder i skolan eller vid ett möte med sjukvården är det

återigen de resurser som medborgaren kan mobilisera ensam eller tillsammans med andra som avgör hans möjligheter att få alla sina rättigheter tillgodosedda.

Fördelningen av de resurser som påverkar medborgarnas möjligheter att hävda sina rättigheter i olika sammanhang, individuellt och kollektivt, är därför ett centralt studieområde. Kvinnornas ställning bör särskilt uppmärksammas. Det gäller också grupper som av olika skäl kan antas vara mindre gynnade än andra, t ex invandrare. Ofta kan brister i olika resurser – t ex ekonomi, kunskap och självförtroende – sammanfalla, på samma sätt som medborgare som är mera gynnade när det gäller vissa resurser också är det när det gäller andra. Kommittén bör därför beskriva vilka grupper som har svårare att vinna inflytande och analysera vilka faktorer som kan vara de bakomliggande. Kommittén bör också analysera vilka resurser som i särskilt hög grad skapar inflytande och hur dessa är fördelade. Samspelet inom gruppen av individer med särskilt stort inflytande är också ett viktigt studieområde.

2. *Fördelningen av maktresurser och inflytande inom olika samhällsområden*

Den andra frågeställningen som kommittén skall behandla gäller fördelningen av maktresurser och inflytande inom fyra olika områden av svenskt samhällsliv:

- näringslivet
- den offentliga sektorn
- organisationerna
- opinionsbildningen

Kommitténs arbete bör innehålla dels en beskrivning och en analys av hur makt utövas i dag inom dessa områden och dels en bedömning av den sannolika utvecklingen.

Näringslivet

Det första området gäller utvecklingen inom näringslivet. När varor och tjänster nu produceras med en mångdubbelt högre effektivitet har utvecklingen gått mot ökad specialisering och ökad stordrift. Tidigare gällde denna den direkta produktionen, numera gäller den också produktutveckling, marknadsföring, kapitaltillgång och kunskap. Svensk industri konkurrerar på många områden med mångdubbelt större företag från de stora länderna. Det svenska näringslivet kännetecknas av en hög grad av koncentration och starka inbördes samband mellan många företag. Ett litet antal stora företag spelar en avgörande roll för landets ekonomi. Formerna för inflytande över och inom företag blir också alltmer sammansatta. Ett intensivt reformarbete har syftat till att på olika sätt vidga de anställdas möjlighet att påverka sin arbetssituation. Samtidigt har en rad andra förändringar också påverkat maktbalansen mel-

lan t ex ägare, anställda och företagsledning. Det korsvisa ägandet har t ex tilldragit sig betydande intresse. Det samma gäller det institutionaliserade ägandet, där bl a löntagarfonderna de senaste åren tilldragit sig mycket intresse. Dessutom spelar faktorer som kapitalförsörjning, kund- och leverantörsrelationer en stor roll. Själva företagsbegreppet är därför i dag mera mångtydigt. Den av regeringen nyligen tillsatta utredningen om det korsvisa ägandet bör ge ett viktigt underlag för analysen av makt- och inflytandefrågor inom näringslivet, men kommittén bör också kunna göra egna, fördjupade studier.

Den offentliga sektorn

Det andra området gäller den offentliga sektorn. Traditionellt har denna huvudsakligen bestått av myndighetsuppgifter, men under efterkrigstiden har också olika nyttigheter och transfereringar som skola, sjukvård, barnomsorg, pensioner och sjukförsäkringar, byggets ut inom den offentliga sektorns ram. Den offentliga sektorn omfattar nu en större del av landets ekonomiska resurser än vad som gäller i andra, jämförbara länder. Medborgarna möter den offentliga sektorn i vitt skilda kapaciteter – som brukare på daghemmet, som kund på posten eller försäkringskassan eller som parter i en domstol. Den demokratiska styrningen har i ökad utsträckning skett genom regler, instruktioner och via hierarkiskt uppbyggda organisationer. Av olika skäl, bl a stordriftsfördelarna i produktionen av olika tjänster, slogs många kommuner ihop. Antalet förtroendevalda minskade därmed kraftigt, samtidigt som antalet tjänstemän och experter ökat. De tjänster som erbjuds medborgarna har också växt i kvalitet och komplexitet. Medborgarnas reella möjligheter att göra sin stämma hörd och utkräva ansvar varierar från situation till situation och från medborgare till medborgare, men är likafullt avgörande för den offentliga sektorns legitimitet. Kommittén bör därför ägna stor uppmärksamhet åt frågor kring makt och inflytande inom och över den offentliga sektorn. Kommittén bör särskilt uppmärksamma det arbete som bedrivs inom civildepartementets nyligen inrättade delegation för forskning om den offentliga sektorn.

Organisationerna

Det tredje området gäller organisationer och partier. Det svenska samhällets utveckling kännetecknas också av en jämfört med andra länder, hög organisationsgrad. Demokratiskt uppbyggda folkrörelser spelade en avgörande roll i landets demokratisering. Tillsammans med de politiska partierna är sådana brett uppbyggda organisationer fortfarande demokratins bas. Svenska arbetstagar har ökat sin organisationsgrad också under senare år, i motsats till utvecklingen i många andra länder. En lång rad demokratiskt uppbyggda organisationer har

successivt fått en central roll i det svenska samhället. Näringslivets olika sektorer och branscher, bl a industri, handel och jordbruk, är också väl organiserade, och tillvaratar på olika sätt medlemsföretagens intressen. En rad forsknings- och utredningsinstitut, mer eller mindre förankrade i olika intresseorganisationer, spelar en viktig roll i många sammanhang, alltifrån renodlade ansträngningar att påverka beslutsfattare till spridandet av nya tankar om samhällets utveckling. Organisationerna representerar vidare sina medlemmar inom många beslutssammanhang. Hur organisationerna utövar detta inflytande, antingen det nu baseras på demokratiskt eller ekonomiskt mandat, och vilka möjligheter de enskilda medlemmarna har att påverka organisationernas handlande, är av stor betydelse för det svenska samhällets utveckling och självfallet ett viktigt område för kommittén. Denna bör också kunna ha nytta av de projekt som bl a Riksbankens Jubileumsfond initierat angående Riksdagen och intresseorganisationerna.

Opinionsbildning

Åsiktspridning och åsiktsbildning, kunskapsutveckling och symbolbildning spelar en central roll för medborgarnas föreställningar om och förståelse av maktens roll i samhället och bidrar därmed till att forma framtiden. Olika kulturformer (konst, litteratur, film, teater, arkitektur etc) spelar en viktig roll när det gäller att formulera föreställningar om makt och inflytande. På samma sätt spelar olika vetenskapers bilder och föreställningar om makt en stor roll för det moderna samhällets självförståelse. Vad media väljer att spegla, hur sociala skeenden, konflikter och spänningar reflekteras och tolkas av media bildar i sig en förutsättning för maktutövning. Inflytandet över och inom media, antingen de är gamla eller nya, och tillgången till medias uppmärksamhet blir viktig också i ett maktperspektiv. Kommittén bör beskriva opinionsbildningens roll för maktutövningen i dagens samhälle och analysera de ur maktfördelningssynpunkt viktigaste tendenserna.

3. Ökar medborgarnas möjligheter till insyn och kontroll?

Det moderna samhällets komplexitet speglas på många sätt i den utveckling som antytts ovan. Samhällsutvecklingen har gett dagens medborgare mångfald vidgade resurser att forma sina liv. Samtidigt har den ökande komplexiteten vävt en allt finmaskigare väv av beroenden mellan de fyra samhällsområden som nämnts ovan. Samspelet mellan effektivitet och komplexitet mellan den valfrihet som ökade ekonomiska resurser ger och de beroenden som skapandet av dessa resurser förutsätter, är något av det demokratiska samhällets existentiella dilemma.

Den tredje frågeställningen som kommittén skall analysera är hur denna utveckling påverkar det demokratiska inflytandet över olika maktresurser och olika former för maktutövning och därmed över samhällsutvecklingen.

Sammanvävning och koncentration av makt

Medborgarnas behov av olika varor och tjänster tillgodoses oftast i ett komplicerat samspel mellan företag, myndigheter och intresseorganisationer. I Sverige har det nära samarbetet mellan t ex affärsverken och svenska företag både lett till avancerad teknisk utveckling och stora framgångar på exportmarknaderna. Kring t ex jordbrukspolitiken har det vuxit upp ett helt nätverk av institutioner – kreditinstitut, utredningsbyråer, myndigheter, forskningsorgan – ett universitet – som tillsammans med jordbruken, jordbrukets föreningsrörelser samt dessas företag bildar en för utomstående komplicerad väv. Energipolitiken har beskrivits på liknande sätt. Bland annat den norska maktutredningen pekade på att sådana komplex (s k järntrianglar) kan bli svårgenomträngliga också för de demokratiska organen. Inom vissa områden formas framtiden av en mycket snäv krets av högt kvalificerade specialister, som kan ha ett nästan fullständigt kunskapsmonopol.

Samtidigt kan koncentration av makt och inflytande vara en förutsättning för förändringar, också de som sker för det allmänna bästa. Kommittén bör ta ställning till om sammanvävningen inom olika områden gått så långt att det demokratiska inflytandet kan anses hotat.

Den otydliga makten

Det välorganiserade industrisamhället ställer därför demokratin inför nya frågor. Svårigheterna att utkräva ansvar ökar när inflytandet över medborgarnas levnadsvillkor fördelas på många olika maktcentra. Om makten därigenom blir otydlig ökar risken för en känsla av maktlöshet, kanske t o m vanmakt. Det värde som varit grundläggande för den svenska demokratins utveckling – att solidaritet medborgarna emellan är en nödvändig förutsättning för att ett modernt samhälle inte skall brytas sönder i inbördes strider mellan olika grupper – riskerar att undermineras om medborgarna inte förmår se samspelet mellan maktutövning och levnadsvillkor. Vissa samhällsforskare vill t ex se inflationen som delvis ett uttryck för att stora medborgargrupper känner vanmakt över möjligheterna att påverka sina levnadsvillkor. Kommittén bör ta ställning till vad samhällsforskningen kan säga om samhällsansvar och tydlighet i maktutövningen samt bedöma vart utvecklingen i Sverige kan vara på väg.

Nya sätt att utöva makt

I det utvecklade industrisamhället är möjligheterna att utöva makt annorlunda än i det äldre samhället. Makten samlas till dem som förstår den nya samhällsorganisationens villkor och de förändringsmöjligheter som nu gäller. Möjligheterna ökar för en liten grupp – ett sårinnesse – att blockera förändringar. Tillgången till kunskaper om sammanhang och information blir strategisk. Man kan skönja en ny strategi för maktutövning, där nya tankar om ledarskap, företagskultur, relationer mellan anställda och företagsledning är viktiga inslag också när det gäller att legitimera maktutövningen. Utformningen av tekniska system för produktion av varor och tjänster bildar på samma sätt ramar för människors handlingsalternativ och kan därmed också bli led i maktutövningen. Internationaliseringen inom produktionen och, inte minst, kapitalförsörjningen minskar handlingsutrymmet inom det enskilda landet och får därmed konsekvenser också för maktfördelning och -utövning. Kommittén bör beskriva olika nya sätt att utöva makt och analysera innebörden för demokratin.

Arbetsuppläggning

Kommittén bör ha en referensgrupp med utländska forskare. Denna bör mötas minst en gång per år.

Kommitténs arbete skall i huvudsak vara avslutat före halvårsskiftet 1990.

Hemställan

Med hänvisning till vad jag har anfört hemställer jag att regeringen bemyndigar mig

att tillkalla en kommitté – omfattad av kommittéfördordningen (1976:119) – med högst sex ledamöter med uppdrag att genomföra en utredning om maktfördelning och demokrati i Sverige

att utse en av ledamöterna att vara ordförande
att besluta om sekreterare och annat biträde till kommittén

att utse en referensgrupp med utländska forskare.
Vidare hemställer jag att regeringen beslutar
att kostnaderna skall belasta andra huvudtitelns kommittéanslag.

Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens övervägande och bifaller hans hemställan.

”Oberster Hüter der Verfassung” – Den västtyska förbunds författningsdomstolen – dess organisation, verksamhet och politiska betydelse

Den 16 februari 1983 tillkännagav den västtyska federala författningsdomstolen (fortsättningsvis benämnd författningsdomstolen) att förbunds president Karl Carstens' beslut av den 7 februari att upplösa förbundsdagen och förordna om nyval till den 6 mars inte stred mot författningen. Domstolens uttalande var anmärkningsvärt sett mot bakgrund av den västtyska författningshistorien. Inte vid något tidigare tillfälle hade en fråga av denna typ och med sådan betydelse för relationerna mellan de högsta förbundsorganen förts inför författningsdomstolen i Karlsruhe. Under nästan ett halvt år hade nyvalsfrågan debatterats i både politiska och akademiska kretsar och inte minst i massmedia. Den förde också fram författningsdomstolen i den politiska kampens mitt.

Bakgrunden till ärendet var att den nye kristdemokratiska (CDU) förbundskanslern Helmut Kohl redan innan det att han utnämns till kansler utlovade nyval till den 6 mars 1983.¹ Det socialdemokratiska partiet (SPD) hade önskat ett nyval redan i samband med regeringskrisen hösten 1982, eftersom det ansågs vara en fördel att bedriva en valkampanj utifrån regeringsposition. Med stöd av 33 (av 53) representanter för det fridemokratiska partiet (FDP) kunde emellertid CDU/CSU genomdriva en misstroendeförklaring mot förbundskansler Helmut Schmidt och i stället välja Helmut Kohl till ny kansler.²

För kansler Kohl innebar dock nyvalslöftet ett författningsrättsligt problem. Den västtyska författningen innehåller ingen möjlighet till förbundsdagen att upplösa sig själv, även om samtliga partier önskar nyval. Enligt författningens § 68 kan förbundsdagen upplösas och nyval utlysas endast då den sittande regeringen befinns vara reeringsoduglig och en ny regering inte kan bildas på det aktuella underlaget i parlamentet.³ Förbundskansler Kohl hade vid sitt tillträde i ämbetet stöd av en klar majoritet i förbundsdagen (259 av 498).⁴ För att bereda vägen för ett nyval arrangerades en förtroendeomröstning den 17 december och i denna avstod regeringspartiernas medlemmar från att rösta. Kanslern erhöll därigenom ej den nödvändiga majoriteten bakom sitt förslag. Med detta omröstningsresultat som grund vände sig kansler Kohl till förbunds presidenten och anhöll om att denne skulle upplösa förbundsdagen och utlysa nyval.⁵

Enligt författningens § 68 har presidenten tjugo dagar på sig att utröna om det går att finna majoritetsstöd för någon annan kansler inom det sittande parlamentet. Om detta inte befinns möjligt måste han upplösa det och förordna om nyval, vilket i så fall skall hållas inom

sextio dagar. Förbunds-presidenten utsattes under de tjugoendagarna för mycket starka påtryckningar från de politiska partierna och från författningsexperter, främst genom massmedias försorg. I sitt TV-tal den 7 januari 1983 förklarade han sitt beslut om att tillmötesgå kanslerns begäran med att han inte kunde se något författningsrättsligt hinder och att det var den bästa lösningen för alla parter. När det gällde frågan om kansler Kohls förlust i förtroendeomröstningen den 17 december var arrangerad eller ej hänvisade förbunds-president Carstens endast till att författningen på denna punkt inte ger något utrymme för en distinktion mellan "äkta" respektive "falsa" omröstningsresultat.

Omedelbart efter det att presidenten tillkännagivit sitt beslut inlämnade fyra medlemmar av förbunds-dagen – Lagershausen (CDU), Hofmann (fraktionslös, tidigare SPD), samt Rentrop och Schmidt (båda FDP) – en klagoskrift till författningsdomstolen. Som skäl för sin klagan (s k Organstreit) angav de att förbunds-presidenten överskridit sina befogenheter och därigenom skadat deras personliga intressen.⁶

Under den omfattande debatten var en av de mer framträdande frågorna om författningsdomstolen skulle ha "kraft och mod" att förklara presidentens beslut som stridande mot författningen. Stöd för denna mening hade uttalats av en rad ledande författningsexperter i fack- och dagspress. Ett sådant domsutslag skulle enligt de flesta bedömare leda till ökad spänning mellan förbundsregeringen, förbunds-dagen (åtminstone dess majoritet) och förbunds-presidenten å ena sidan och författningsdomstolen å den andra. Att förklara förbunds-presidentens beslut som författningsvidrigt skulle inte annullera beslutet men innebära en allvarlig prickning. För kansler Kohl skulle det troligtvis betyda att han tvingades avgå och därmed utlösa en stor oro inom CDU, liksom också inom trepartisamarbetet i regeringen. De politiska konsekvenserna av domstolens författningsrättsliga granskning och dom kunde alltså, i fall den blev fällande, bli högst betydande.

Författningsdomstolen avkunnade sin dom den 16 februari 1983. Med domarrösterna 6–2 avvisade den de fyra förbunds-dagsledamöternas klagan. Även om en majoritet bland domarna inte fann grund för att fastslå att vare sig de händelser som ledde fram till presidentens beslut eller beslutet i sig stod i strid med författningen, så innehåller domen på flera punkter påpekanden som antyder att det var med viss tveksamhet man friade de anklagade. I domskälen har man också fört in resonemang kring frågan om vilka kriterier som skall vara uppfyllda för att en parlamentsupplösning skall kunna äga rum i förtid.⁷ På denna punkt är bedömarna överens om att domstolen höjt hindren väsentligt. För domstolens del tyder efterhandsbedömningarna på att den kla-

rade sin svåra balansakt "mellan rätt och politik" på ett tillfredsställande sätt och att man, inte minst i allmänhetens ögon, därmed stärkte sin ställning i den västtyska demokratin.

Ovanstående exempel illustrerar den federala författningsdomstolens roll i dagens Västtyskland. För en svensk publik kan det, eftersom vi i Sverige saknar denna speciella typ av lagprövningsinstans, ibland vara svårt att tolka politiska skeenden i vårt södra grannland. För att i någon mån förstärka tolkningsunderlaget belyses i denna översikt bakgrunden till domstolens inrättande, dess organisation, relationer till andra förbundsorgan och arbetsformer, samt dess agerande inom sitt förhållandevis omfattande jurisdiktionsområde.

Historiska förebilder och avskräckande exempel

Vid krigsslutet 1945 stod ockupationsmakterna i Tyskland inför ett omfattande och komplicerat återuppbyggnadsarbete. Det tyska samhället skulle åter fås att fungera inte bara ekonomiskt och socialt utan också politiskt och rättsligt. Inom de båda sistnämnda områdena började arbetet på lokal nivå. På grund av motsättningar mellan de fyra ockupationsmakterna inom det Allierade Kontrollrådet kom det att dröja ett par år innan samordning av planerna kunde ske på en högre nivå.⁸

Under arbetet med att bygga upp den nya rättsstaten framstod det som angeläget att lägga fast riktlinjer för hur och av vilken instans lagars respektive myndighetsbesluts grundlagsenlighet skulle prövas.⁹ Att en sådan prövning skulle kunna äga rum ansågs vara en förutsättning för att den nya staten skulle kunna betecknas som en "rättsstat".¹⁰

En huvudfråga blev i detta sammanhang om den rättsliga prövningen skulle läggas på en särskild författningsdomstol eller om dessa frågor skulle handhas av något annat förbundsorgan. I tysk rättstradition finns åtskilliga exempel på tillämpning av olika former för domstols lagprövningsrätt. I 1831 års författning för Sachsen stadgas om en "Verfassungsgerichtshof" och i Bayerns författning av år 1848 förekommer rätten att anföra besvär mot myndighets beslut om författningen kränkts. I efterhand har dock kunnat konstateras att dessa stadganden hade förhållandevis liten betydelse.¹¹ Under kejsardömet låg de få uppgifter som hade anknytning till konstitutionell prövning hos det federala rådet som dominerades av Preussen.¹² Från Weimarerrepublikens tid bör verksamheten inom två domstolar uppmärksammas. Inom Reichsgericht fanns en möjlighet, enligt författningens artikel 13, att granska (abstrakt normkontroll) om delstatlig lag misstänktes stå i motsatsställning till rikslag. Den domstol som formellt framstod som mer lik en författningsdomstol var Staatsgerichtshof. Inom dess område föll författningstvister

inom delstater, samt tvister mellan delstater (die Länder) och federala organ (das Reich).¹³ Någon möjlighet att anföra författningsbesvär från medborgarnas sida fanns inte.¹⁴

De prövningsmöjligheter som Weimarförfattningen formellt medgav fick dock endas begränsad betydelse. De demokratiska respektive medborgerliga rättigheter som fanns angivna i författningen förklarades i flera domar utfärdade av Reichsgericht icke vara bindande för statsorganen utan endast ha programmatisk karaktär. På grund av bristen på precisering blev andra domstolars möjligheter att ta upp denna typ av mål begränsade.¹⁵

Även om inte Weimarrepublikens författning formellt upphörde att gälla i och med Adolf Hitlers och det Nationalsocialistiska Tyska Arbetarpartiets maktövertagande 1933 så sattes det författningens rättsystemet ur spel, eller kanske mer korrekt – det rättsliga systemet kapitulerade, på formella grunder, utan att göra nämnvärt motstånd.¹⁶

Förbättrat skydd av rätts säkerheten

När tyska efterkrigspolitiker och företrädare för ockupationsmakterna i de tre västliga zonerna började diskutera den nya rättsstatens organisering var det uppenbart att de historiska erfarenheterna spelade en avgörande roll. Man bestämde sig relativt tidigt för att på ett avgörande sätt förbättra skyddet av författningen. Detta innebar en fundamental förändring av synen på de olika statsorganens och då inte minst på domstolarnas roll.¹⁷

I flertalet delstater inom de västliga ockupationszonerna inrättades under åren 1946–1949 speciella författningsdomstolar.¹⁸ Inom de mest betydelsefulla politiska partierna Kristligt Demokratiska Unionen/Kristligt Sociala Unionen (CDU/CSU), Fri Demokratiska Partiet (FDP) och det tyska Socialdemokratiska Partiet (SPD), liksom inom de tre ockupationsmakterna diskuterades tidigt förslag om inrättande av en överordnad – federal – författningsdomstol. CDU-ledaren Konrad Adenauer krävde vid en konferens med företrädare för de fyra ockupationsmakterna i London hösten 1947 att en Statsgerichtshof skulle inrättas. Den skulle ha till uppgift att skydda de federala organen mot övergrepp från delstaternas sida och vice versa.¹⁹ Även ockupationsmakterna betonade vikten av att det i den nya tyska staten fanns en Obersten Bundesgericht som kunde döma i tvistemål mellan delstater, mellan delstater och federala organ, liksom mellan enskilda personer och delstatliga eller federala organ.²⁰ Den amerikanska regeringens position framgick klart av det starka stödet till inrättandet av en författningsdomstol i Bayern 1947.²¹ Den brittiska förvaltnings- och rättstraditionen medförde att utvecklingen i den brittiska zonen delvis skilde sig från den ameri-

kanska och franska. En central Obersten Gerichtshof för hela den brittiska zonen inrättades på hösten 1947. I dess uppgifter ingick dock inte författningsstridigheter.²²

När det stod klart att de fyra ockupationsmakterna i Tyskland inte skulle kunna ena sig om vilka riktlinjer som skulle gälla för den framtida politiska och ekonomiska utvecklingen uppdrog regeringarna i USA, Storbritannien och Frankrike åt ministerpresidenterna i de elva delstater som låg inom deras zoner att kalla samman ett parlamentariskt råd för att utarbeta en författning för en ny tysk stat.²³

Den 1 september 1948 sammanträdde det parlamentariska rådet (Parlamentarischer Rat) för första gången. För att ge underlag för rådets arbete hade ett antal statsrättsexperter under en konferens (der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee, 10–25 augusti 1948) utarbetat ett förslag till författningstext.²⁴ Vid författningskonventet enades man om att författningsskyddsfrågor skulle ges en framskjuten plats och att de borde avgöras på högsta domstolsnivå. Ledamöterna var dock oeniga när det gällde frågan om inrättande av en särskild författningsdomstol.

Det parlamentariska rådet beslutade sig efter långdragna diskussioner för att föreslå att författningsfrågor skulle handläggas av en speciell förbunds författningsdomstol (Bundesverfassungsgericht). Övriga rättstvister skulle avgöras i en Högsta Förbundsdomstol (Oberstes Bundesgericht).²⁵ Ett huvudskäl till denna uppdelning var att den högsta förbundsdomstolen inte skulle bli sammankopplad med behandlingen av de förväntat politiskt kontroversiella ärenden som låg inom författningsskyddets område.²⁶

Grunden för författningsdomstolens inrättande återfinns i författningens artikel 92, och i artikel 93 anges dess ansvarsområde. En ytterligare förutsättning för att den skulle bli arbetsduglig var emellertid att förbundsdagen stiftade en lag som reglerade domstolens arbete. Den arbetsgrupp som förbundsdagen tillsatte fick ta itu med en rad principiellt viktiga och ofta kontroversiella – mellan regering och opposition – frågor som gällde domstolens organisation och arbetsformer. Slutresultatet blev en kompromiss där såväl regeringspartierna CDU/CSU + FDP som oppositionspartiet SPD och delstatsföreträdarna i förbundsrådet fick ge efter på sina krav för att man överhuvud taget skulle komma fram till ett rimligt beslut.²⁷

Den lag som författningsdomstolen baserar sin verksamhet på (Gesetz über das Bundesverfassungsgericht) utfärdades den 12 mars 1951. Ungefär ett halvt år senare (28 september) inleddes arbetet.²⁸ Under tiden fram till dess att författningsdomstolen började sitt arbete spelade författningsdomstolarna på delstatsnivå en betydande

de roll. Särskilt aktiv var den bayerska författningsdomstolen.²⁹

Domstolens organisation

När lagen om författningsdomstolen väl hade beslutats så återstod att lösa ytterligare två kontroversiella frågor. Den ena gällde i vilken stad domstolen skulle placeras, dvs i vilken sorts politisk/ekonomisk närmiljö domstolen skulle verka. Det socialdemokratiska partiet föreslog Berlin – ett starkt SPD-område – medan CDU/CSU, FDP, Tyska partiet, Bondepartiet och Zentrumpartiet föreslog Karlsruhe – ett borgerligt dominerat område i sydvästra delen av landet. Majoritetsbeslutet blev Karlsruhe dit också förbundets högsta domstol för civil- och straffrätt (Bundesgerichtshof) förlagts.³⁰

Rent administrativt hörde förbunds författningsdomstolen från början till justitieministeriets ansvarsområde. Redan från början fanns dock en markerad strävan från domstolens sida att öka sin självständighet i förhållande till andra författningsorgan. Man har varit framgångsrik i sin strävan: numera utgör förbunds författningsdomstolen en självständig förvaltningsenhet. Domarna utnämns av förbunds presidenten och domstolen har en egen titel i statsbudgeten.³¹

Organisatoriskt består domstolen av två avdelningar (Senater), vilka var och en har sitt exklusiva jurisdiktionsområde. Första avdelningen (Erster Senat) behandlar normkontrollärenden och författningsbesvär som berör någon av artiklarna 1–17, 33, 101, 103 och 104 i grundlagen, dvs främst de medborgerliga rättigheterna. Andra avdelningen (Zweiter Senat) tar sig an normkontroll och författningsbesvär som har anknytning till offentlig verksamhet – konflikter mellan offentliga institutioner, respektive mellan förbundet och delstaterna, samt frågor rörande partiförbud och besvär över förfarandet vid allmänna val.³² Om det råder osäkerhet om till vilken avdelning ett visst ärende skall föras så avgörs detta av ett gemensamt utskott vari ingår domstolens president och vicepresident, samt två domare från vardera avdelningen.³³

Under de första verksamhetsåren och vid några tillfällen senare har det i Förbundsrepubliken förekommit debatt om betydelsen av till vilken avdelning ett ärende förs. Främsta anledningen till detta har varit den betydelse som domarnas partipolitiska anknytning kan ha vid behandlingen av politiskt kontroversiella ärenden. Under relativt lång tid talade man allmänt i Förbundsrepubliken om den "röda" respektive den "svarta" avdelningen.³⁴ Även om det partipolitiska inslaget vid val av domare till författningsdomstolen fortfarande är starkt så har anklagelserna för partipolitisering av domstolens arbete minskat under senare år.³⁵

För att stärka författningsdomstolens ställning och

samtidigt markera dess samhörighet med de andra högsta författningsorganen – förbunds dag och förbunds råd – väljs halva antalet domare av vardera förbunds dagen respektive förbunds rådet. För närvarande har författningsdomstolen sexton domare fördelade med åtta på vardera avdelningen.³⁶

Valbar till domarämbetet är var och en som fyllt 40 år, är valbar till förbunds dagen och innehar domarkompetens eller tjänst som ordinarie professor i juridik. Tre av domarna i varje avdelning skall hämtas ur domarkåren vid de högsta förbunds domstolarna.³⁷ Endast de domare som uppehållit sitt ämbete i minst tre år är valbara. Övriga domare väljs från en lista efter förslag från förbunds regeringen, delstats regeringarna respektive partifraktionerna i förbunds dagen. Vanligt är att man på denna lista finner ett stort antal regerings- eller parlaments ledamöter, liksom högre förvaltnings tjänstemän och domare.³⁸ Tjänst som domare i författningsdomstolen kan inte förenas med annat uppdrag eller tjänst.³⁹

Valet av domare tillgår så att förbunds dagen respektive förbunds rådet, enligt en turordning som har sin grund i det första valet 1951, anmodas att välja en eller flera domare. Förbunds dagens val förrättas av tolv elektorer vilka valts (d'Hondts metod) av förbunds dagens ledamöter. Avsikten därmed är att representationen skall avspegla de partipolitiska förhållandena i parlamentet. Den kandidat som får minst åtta röster är vald. I förbunds rådet använder man sig av principen med direkta val. För att bli vald måste en kandidat få minst två tredjedelar av de angivna rösterna.⁴⁰

Författningsdomstolens president väljs bland de sexton domarna växelvis av förbunds dagen respektive förbunds rådet. På motsvarande sätt väljs också en vicepresident. Dessa domare företräder domstolen utåt och är dessutom ordförande i var sin avdelning.⁴¹

Ämbetstiden är längst tolv år eller tills pensionsåldern uppnås. Omval av domare kan ej ske. Ursprungligen fick de domare som valdes från de högsta förbunds domstolarna ämbetet på livstid, enligt amerikansk förebild, medan övriga domare valdes på åtta år. Omval var tillåtet. Skälet till att man från början valde denna ordning var att man ville ha både stabilitet och erfarenhet inom domarkåren samtidigt som man gav möjlighet till inflytande från samhällsutvecklingen genom utbyte av vissa domare efter åtta år. Att inte alla domare i författningsdomstolen utsågs på livstid motiverades med att man inte ville att domstolen skulle bli ett slags äldsteråd.⁴²

Den ändrade ordning som infördes 1970 följde på en flerårig kritik mot det gamla systemet för att det trots allt resulterade i att domstolen fick karaktären av ett äldsteråd. Livstidsförordnandet togs bort för att man ville undvika att hamna i en situation där senilitetsproblem kunde medföra en förtroendekris för författnings-

domstolen. Omvalsförfarandet togs bort för att man ville undvika att domarnas självständighet kunde hamna i en tveksam dager om det kunde misstänkas att de tog otillbörlig hänsyn till vad valorganen – förbundsdagen respektive förbundsrådet – önskade, i syfte att förbättra sina chanser till återval.⁴³

Valsystemet konstruerades för att markera domstolens politiska legitimitet. Det skulle också svara mot de krav som restes av statens federala struktur. Samtidigt gav det emellertid också utrymme för partipolitiskt agerande eftersom systemet ger minoriteten i valorganen ett betydande inflytande över valutgången. Kravet på två tredjedels majoritet förutsätter partipolitiska förhandlingar (kohandel) och, för att systemet skall fungera gnisselfritt, långsiktiga överenskommelser när det gäller fördelningen av platser i domstolens båda avdelningar.⁴⁴

Redan i samband med det första valet av domare 1951 framstod tydligt domstolens känsliga politiska ställning. Först efter hårda förhandlingar mellan unionspartierna och socialdemokraterna kunde man ena sig om vilka domare som skulle väljas.⁴⁵ Även senare under 1950-talet och under 1960- och 70-talen har det förekommit partipolitiska motsättningar kring tillsättningen av nya domare. Vid några tillfällen har det funnits tendenser till "court-packing", dvs att ett parti eller partier i samverkan försökt få in så många av sina sympatisörer som möjligt som domare.⁴⁶ Under de senaste åren har nyval av domare tagits upp och diskuterats i massmedia men i samtliga fall tycks man på det partipolitiska planet nått en överenskommelse så att öppna motsättningar kunnat undvikas. Efter regeringsskiftet i Bonn hösten 1982 kom dock den rådande balansen i fara eftersom SPD genom en tidigare överenskommelse med sin dåvarande koalitionspartner FDP hade avstått en plats till en FDP-kandidat. När nu FDP bytte sida betydde detta att balansen mellan "de två parti-blocken" hade rubbats. Genom att relativt många nya domare skall tillsättas under innevarande år finns det dock utrymme för ett återställande av balansen.⁴⁷

Önskemålet om att domarna skall ha erfarenhet från olika typer av samhällslig verksamhet kan svårligen förenas med att domarna inte skall ha en uttalad partipolitisk sympati. Under senare år tyder utvecklingen av debatten i denna fråga på att en partipolitisk "stämpel" inte anses belasta en domare lika mycket som under domstolens första verksamhetsår. Både första och andra avdelningen har också i uppmärksammade frågor i praktiken visat att man inte tar partipolitiska hänsyn, åtminstone inte i den utsträckning som en del av domstolens kritiker velat göra gällande.⁴⁸

Det bör emellertid också noteras att det inte bara är partipolitiska hänsyn som måste vägas in vid val av domare till författningsdomstolen. Av vikt är även fördel-

ningen mellan aktiva domare och högre förvaltningstjänstemän, förbundsdags- respektive förbundsrådsledamöter, aktiva domare och juristprofessorer, liksom mellan protestanter och katoliker, samt mellan representanter för de olika delstaterna. Rimlig hänsyn till alla dessa och förmodligen fler faktorer måste tas vid valet av domare för att inte ge utrymme för kritik mot domstolens sammansättning och därmed mot dess funktionsduglighet.⁴⁹

Domstolens arbetsformer

Domstolens arbete bedrivs huvudsakligen inom ramen för de två avdelningarna. För att understryka att dessa utgör två självständiga dömande enheter så kan domarna endast delta i arbetet inom den avdelning till vilken de valts. Eftersom det krävs att minst sex domare är närvarande för att en avdelning skall vara beslutsför, och utbyte av domare mellan avdelningarna inte är tillåtet, kan ett måls handläggning liksom domstolens beslut i relativt hög grad påverkas av en minoritet bland domarna inom avdelningen.⁵⁰

I de flesta fall kan beslut fattas med enkel majoritet bland de närvarande domarna. Undantagna från denna regel är mål som gäller "förverkande av grundläggande medborgerliga rättigheter" (grundlagen artikel 18), "partiverksamhet som strider mot författningen" (grundlagen artikel 21), "anklagelse mot förbundspresidenten" (grundlagen artikel 61), respektive "anklagelse mot domare" (grundlagen artikel 98) där det för fällande dom krävs två tredjedels majoritet bland avdelningens ledamöter. Vid lika röstetal kan ett ärende som gäller brott mot grundlagen eller annan förbundslag inte avgöras.⁵¹ Ett exempel på denna typ av låsta situationer, där den partipolitiska influensen upplevs som stark, var det s k Spiegel-fallet 1966. Efter att ha fått sina redaktionsutrymmen genomsökta av polis och åklagare inlämnade tidskriften *De Spiegel* ett författningsbesvär och hävdade att myndigheterna hade betett sig på ett författningsstridigt sätt. Vid omröstning inom avdelningen blev röstsiffrorna 4–4, vilket innebar att ärendet tillbakavisades.⁵²

Begäran om att författningsdomstolen skall ta sig an ett visst ärende skall inlämnas skriftligen. Efter förprövning av ett tredomarutskott antas eller avvisas ärendet. Skäl för avvisande behöver ej anges. När ett ärende antas till full prövning skall den person eller det organ som står bakom anmälan företrädas av en befullmäktigad jurist eller en tjänsteman med högre förvaltningsexamen. Domstolens prövning är kostnadsfri, men anmälaren får stå för sina egna kostnader för juristhjälp.⁵³ Domstolen kan begära in såväl muntlig som skriftlig bevisning från berörda parter. Den kan emellertid också själv föranstalta om särskilda undersökningar för att

skaffa sig eget beslutsunderlag. Alla andra rätts- och förvaltningsinstanser är skyldiga att ställa material till författningsdomstolens förfogande efter anmaning där-om. Om domstolen finner det vara av betydelse för sin bedömning kan den upphäva vittnets tystnadsplikt.

Domstolen kan fatta beslut antingen efter muntliga förhandlingar där parterna är företrädde eller efter enbart interna överläggningar. Eftersom muntliga förhandlingar är en relativt kostsam apparat och tar mycket tid i anspråk utnyttjas denna ordning endast om det står klart att det vid förhandlingarna kan förväntas tillföras uppgifter av värde vid den slutliga bedömningen av ärendet. För närvarande sker muntlig förhandling exempelvis endast i ca 6 % av författningsbesvärärendena.⁵⁴

Domstolens beslut, som formellt fattas "i folkets namn", meddelas muntligen och/eller skriftligen. De domare som deltagit i målets handläggning undertecknar beslutet. I lagen om författningsdomstolen stadgas att domstolens beslut skall fattas i avskildhet.⁵⁵ Ursprungligen var avsikten med denna skrivning att avvikande åsikter inom domstolen inte skulle offentliggöras. Av denna anledning fanns inget utrymme för avgivande av röstförklaring eller avvikande mening från enskilda domare. Redan 1952, dvs ett år efter det att författningsdomstolen börjat sitt arbete, förekom dock ett ärende där denna princip bröts.

Frågan gällde om ett avtal rörande Förbundsrepublikens anslutning till den Europeiska Försvarsgemenskapen, som förbundsregeringen undertecknat men som förbundsdagen ännu ej hade ratificerat, kunde betecknas som grundlagsstridigt. Den socialdemokratiska oppositionen i förbundsdagen förde talan mot förbundsregeringen inför författningsdomstolen för att förhindra att avtalet ratificerades. Skälet till detta förfarande var att det krävs beslut med enkel majoritet i förbundsdagen för att ratificera ett fördrag som anses vara i enlighet med grundlagen. Denna majoritet disponerade regeringspartierna vid den aktuella tidpunkten. Om författningsdomstolen bedömde avtalet som stridande mot författningen så skulle det däremot behövas beslut med två-tredjedels majoritet för att genom ett författningstillägg göra avtalet författningensenligt. Ett sådant beslut kunde dock inte regeringspartierna åstadkomma av egen kraft.

Domstolen undvek att ta ställning i ärendet under hänvisning till att den endast kunde behandla ingångna, dvs ratificerade, avtal. Förbundspresidenten begärde då att domstolen skulle avge ett utlåtande över "det framtida avtalets" författningensenlighet. Ett sådant utlåtande skall utfärdas av domstolen in pleno. När domstolen utfärdade sitt utlåtande så angavs att det beslutats med röstsiffrorna 20-2. Något senare publicerades en av de domare som haft avvikande mening sin motivering. Det-

ta förfarande ansågs vara ett brott mot tysk rättstradition och föranledde en omfattande debatt både inom politiker- och juristkretsar och i massmedia.⁵⁶

Successivt växte det dock fram ett ökat krav på att det skulle införas en möjlighet att ange röstsiffrorna vid omröstningar inom avdelningarna och att officiellt kunna tillkännage avvikande mening. Genom beslut i december 1970 infördes ett sådant tillägg i lagen om författningsdomstolen. Numera förekommer det relativt ofta att avvikande meningar finns bilagda de beslut som offentliggörs av domstolen.⁵⁷

Författningsdomstolens normkontrollavgöranden binder de lagstiftande församlingarna på förbunds- och delstatsnivå så att de ej kan kringgå domstolens beslut genom att stifta ny lag med delvis samma innebörd som en vilken av författningsdomstolen förklarats strida mot grundlagen. Även om ett beslut avser en specifik rätts-tvist så har det generell verkan, dvs är bindande för domstolar och förvaltningsorgan i alla liknande fall.⁵⁸

Författningsdomstolens beslut publiceras av justitieministeriet i Bonn och vinner laga kraft från angivet datum. Beslut om att en lag strider mot grundlagen har dock ingen retroaktiv verkan. Den eller de som tidigare drabbats genom tillämpningen av denna lag anses ha haft möjlighet att själva få sin sak prövad genom författningsbesvär, men ej ha utnyttjat denna möjlighet.⁵⁹

Domstolens uppgifter

Genom att inrätta en särskild författningsdomstol gjorde de västtyska grundlagsförfattarna en rättsinstans till den mest betydelsefulla garanten för att grundlagen efterlevs. Frågan om domarnas roll i Förbundsrepubliken blev tidigt en hett debatterad fråga. Erfarenheterna från Weimar-republikens tid och kanske framför allt från Tredje Riket pekade på risker för partiskhet och undfallenhet för både civil och militär makt grundad på våld. Den västtyska grundlagen och rättsväsendets organisering efter kriget visade dock på ett starkt förtroende för den, åtminstone delvis, nya domarkåren. Därför ansåg man sig också kunna anförtro åt domare att avgöra ärenden inom det starkt politiskt influerade författningsjuridiska området.⁶⁰

När det gällde arbetet med att fastställa domstolens uppgifter kom såväl tyska som utländska förebilder att spela stor roll. Av de västtyska delstaterna har tidigare redan nämnts Bayern med dess erfarenhet på författningsdomstolsområdet. Även Hessen användes som exempel. Bland de utländska förebilderna spelade Österrike, USA och Schweiz den mest framträdande rollen. I fråga om Österrike och Schweiz var det bl a frågan om hur författningsbesvär skulle behandlas som studerades av statsrättsexperterna vid Herrnschiemsee-konferensen.⁶¹ Högsta domstolens funktioner i det amerikanska

systemet studerades noga bl a när det gällde frågan om domare offentligt skall få tillkännage avvikande mening respektive behandling av ärenden som innebär abstrakt normkontroll.⁶²

Av särskild betydelse för att rätt kunna bedöma författningsdomstolens verksamhet är att notera att den är en "passiv" domstol i den meningen att den inte kan agera på eget initiativ utan endast efter initiativ från andra, dvs myndigheter, partier, eller enskilda. Den kan därmed inte föregripa lagstiftning utan endast i efterhand ta upp påtalade missförhållanden i relation till vad som stadgas i grundlagen. Genom sin verksamhet utövar författningsdomstolen dock uppenbart en utbildningsfunktion och har genom sin blotta existens – och hotet om att ett ärende kan hamna på domstolens bord – en preventiv effekt på lagstiftande såväl som lagtolkande och -tillämpande instanser.⁶³

Författningsdomstolen gavs en särställning i det västtyska politiska systemet som både författningsorgan, därmed likställt med förbundsrepubliken, förbundsrad, förbundsregering, och överordnad domstol.⁶⁴ I samtliga delstater i Förbundsrepubliken, utom Schleswig-Holstein och Berlin, finns författnings- eller statsdomstolar inom vars jurisdiktion författningsfrågor faller.⁶⁵ Besvär över beslut som fattas i dessa domstolar på delstatsnivå kan anföras vid författningsdomstolen.⁶⁶

I det följande kommer domstolens huvuduppgifter att presenteras och diskuteras mot bakgrund av några uppmärksammade rättsfall som tex partiförbudet mot det västtyska kommunistpartiet 1956, uppskjutandet av den nationella folkräkning som skulle genomförts 1983, beslutet angående statsanställdas trohetsbevisning mot "den friheltigt demokratiska grundordningen" – det s k Extremistenbeschluss 1975, samt innebörden i grundfördraget mellan Förbundsrepubliken och DDR.

I inledningen till en presentation av författningsdomstolens uppgifter finns det anledning att notera några områden där ännu inget eller endast ett fåtal fall kommit på domstolens bord.

Den rättsliga kontrollen av beslut som fattas av olika valorgan sker, liksom i Sverige, i efterhand genom ett valprövningsförfarande vilket regleras i en särskild lag ("Wahlprüfungsgesetz"). Ärenden som rör slutlig mandatfördelning liksom förlust av medlemsskap i förbundsraden behandlas i ett särskilt valprövningsutskott och beslut fattas i förbundsraden. Besvär över beslutet i förbundsraden kan anföras hos författningsdomstolen.⁶⁷

Riksrättsåtal kan av förbundsrad och förbundsrad väckas mot förbundsrepubliken om denne anses ha brutit mot grundlagen eller annan federal lag.⁶⁸ Författ-

ningsdomstolen kan döma presidenten att lämna sitt ämbete. Hittills har inget sådant fall inträffat.

För att garantera att domararbetets självständiga ställning inte används som skydd för verksamhet som strider mot grundlagen kan domare ställas till ansvar inför författningsdomstolen. Åklagare är därvid förbunds- eller delstatsregering.⁶⁹ Ej heller i detta fall har något mål anmälts till författningsdomstolen.⁷⁰

I grundlagens artikel 18 anges, efter en uppräknning av medborgerliga fri- och rättigheter, samhällets rätt att bekämpa författningsfientlig verksamhet. Den som utnyttjar exempelvis den garanterade press- och mötesfriheten till att bekämpa den rådande samhällsordningen kan dömas att mista vissa av sina medborgerliga rättigheter. Initiativ till en sådan process kan tas av en majoritet av förbundsradens ledamöter, förbundsregeringen eller en delstatsregering. Författningsdomstolen prövar därefter fallet och fastställer om, och i så fall vilka, medborgerliga rättigheter som den anklagade skall mista, samt för vilken tid detta skall gälla. En dömd kan ej benådas men genom senare beslut återfå sina rättigheter. Domstolen har hittills behandlat endast två ärenden av denna typ.⁷¹

Partiförbud

I sin strävan att skydda den nya demokratiska rättsstaten införde det parlamentariska rådet i grundlagens artikel 21 ett avsnitt som ger möjlighet åt författningsdomstolen att förklara ett politiskt parti för författningsstridigt.⁷² En prövning av om ett parti uppfyller grundlagens villkor kan initieras av förbundsregeringen, förbundsraden, förbundsradet, samt om det gäller ett parti med geografiskt klart avgränsad verksamhet den aktuella delstatsregeringen.⁷³

Beslut om att förbjuda ett politiskt parti att verka inom Förbundsrepubliken har fattats av författningsdomstolen vid två tillfällen. Båda inträffade under 1950-talet men kom att få långsiktigt stor betydelse för den partipolitiska utvecklingen. Det första beslutet kom 1952 och gällde Sozialistische Reichspartei (SRP).⁷⁴ Beslut nummer två kom efter en utdragen process 1956 och riktades mot Kommunistische Partei Deutschlands (KPD).⁷⁵

I det första fallet talades det om en "politisk renhållningsaktion" mot ett parti som innebar en önskad påminnelse om de politiska förhållandena under den nazistiska diktaturen. Det andra fallet var till stor del att betrakta som en konsekvens av de starka anti-kommunistiska strömningar som förekom i Västeuropa och USA under slutet av 1940- och början av 1950-talet.

I domen mot KPD av den 17 augusti 1956 slår författningsdomstolens första avdelning fast att partiet, dess organisation och verksamhet, stred mot grundlagen.⁷⁶

Under förhandlingarna i författningsdomstolen hävdade det juridiska ombudet för KPD bl.a. att ett partiförbud allvarligt skulle försämra möjligheterna för att åstadkomma en återförening mellan de två tyska staterna. Hänvisning gjordes därvid till förordet till författningen där det anges som ett överordnat mål för Förbundsrepubliken och dess medborgare att åstadkomma ett tyskt enande. Ett beslut som av DDR-regeringen, och den sovjetiska parti- och statsledningen, uppfattades som en "ovänlig handling" skulle därmed strida mot grundlagen. Domstolen avvisade denna argumentation och hävdade att dess avgöranden enbart baserades på rent författningsrättsliga bedömningar. Vilka åtgärder som skall vidtagas för att uppnå återföreningsmålet ansåg domstolen helt falla inom ramen för de politiska organens beslutsfattande.⁷⁷

Förbundsregeringen hade redan den 28 november 1951 hemställt hos författningsdomstolen att domstolen skulle pröva grundlagsenligheten i både SRP:s och KPD:s verksamhet. I det första fallet fattade domstolen sitt beslut inom ett år. Behandlingen av KPD-ärendet drog emellertid ut på tiden och beslutet fattades först nära fem år senare. Den debatt som förekom under och efter författningsdomstolens prövning tog i stor utsträckning fasta på författningsdomstolens/roll i en så uppenbart politiskt känslig fråga. Den politiska miljön i vilken författningsdomstolen skulle utforma sitt beslut färgades starkt av det kalla krigets blockpolitiska motsättning, liksom av starka vänster-höger-motsättningar på den nationella arenan.

Många debattörer ansåg att författningsdomstolens dom var självklar. Med hänvisning till domen i SRP-fallet så måste även KPD beläggas med partiförbud. När författningsdomstolens dom dröjde samtidigt som den politiska spänningen ökade både mellan de båda stormaktsblocken och mellan borgerliga och socialdemokrater i Förbundsrepubliken under sommaren 1956, visade förbundsregeringen sin otålighet vid flera tillfällen. Med tanke på vad som tidigare anförts om det dåtida systemet med omval av domare inom författningsdomstolen kan det noteras att fyra av de tolv domarna i den första avdelningen var skyldiga att ställa sina platser till förfogande för en ny valproceduren under hösten 1956.⁷⁸

I författningsdomstolens dom anges att inget av de förbjudna partierna får bedriva någon verksamhet under annan partibeteckning eller under någon annan organisations täckmantel.⁷⁹ Att den typ av problem som partiförbuds-förfarandet är avsett att lösa senare helt överförts till de politiska organens område i praktiken visas av att det under 1960-talet bildades både ett nytt nationalsocialistiskt parti - Nationaldemokratische Partei Deutschlands (NPD) - och ett (senare flera) kommunistiskt parti - Deutsche Kommunistische Partei

(DKP). Krav på att deras verksamhet skulle förbjudas har rests vid ett flertal tillfällen, men de organ som kan föra frågan till författningsdomstolen har avstått från att göra så under hänvisning till att det demokratiska systemet i Förbundsrepubliken vuxit sig så starkt att det klarar utmaningen från den typ av "extremistpartier" som de aktuella partierna ansågs representera.⁸⁰ Varken NPD eller DKP har varit representerade i förbundsdagen. Som mest erhöll NPD i 1969 års förbundsdagsval 4,3 % av de avgivna rösterna. Vid valen 1983 låg båda partiernas röstandelar på ca 0,2 %.

Även om författningsdomstolen inte haft några nya partiförbudsanmälningar att behandla så har frågor rörande politisk opinionsbildning och organiserad politisk verksamhet på andra vägar förts inför domstolen. I flera fall har det därvid lett till uppmärksammade processer och domar.

Författningsbesvär

Som tidigare framhållits är domstolens jurisdiktionsområde mycket omfattande och av skiftande karaktär. Den typ av ärenden som under senare år allt mer kommit att dominera i domstolens statistik är författningsbesvär.⁸¹ Från början fanns möjligheten att anföra författningsbesvär endast reglerad i lagen om författningsdomstolen men infördes genom beslut i förbundsdagen 1969 även i grundlagen.⁸² Enskilda personer och vissa juridiska personer (tex aktiebolag) som anser sig ha berövats sina grundlagsenliga rättigheter genom myndighetsbeslut kan klaga hos författningsdomstolen. Normalt skall dock dessförinnan den klagande ha fört sin sak genom samtliga lägre instanser. I vissa lägen då ett fall anses vara av stor principiell betydelse eller då en enskild person riskerar att lida stor skada kan författningsdomstolen ta upp ett ärende utan att det först passerat de lägre instanserna.⁸³

För att i någon mån begränsa antalet författningsbesvär och förhindra miss- eller okynnesbruk av denna rättighet har klagotiden satts till inom en månad efter det att den klagande nåtts av det aktuella beslutet. Om besväret gäller en lag eller ett beslut av myndighet, och normalt domstolsförfarande inte är tillämpligt, så är klagotiden utsträckt till ett år. För att beivra missbruk av rätten till författningsbesvär kan författningsdomstolen också utdöma böter på mellan 20 och 1 000 DM. Denna möjlighet utnyttjas dock ytterst sällan.⁸⁴

Trots de nämnda begränsningarna så inkommer till författningsdomstolen ca 10 författningsbesvär per kalenderdag.⁸⁵ För att komma till rätta med de hantlingsproblem som detta skapar infördes genom en lagändring 1956 ett system med förprövning av varje ärende.⁸⁶ Ett antal "tredomarutskott" granskar varje ärende och avgör om det skall tas upp till fullständig prövning

eller om det skall avvisas. Även om författningsdomstolen på detta sätt avvisar ca 97 % av alla författningsbesvär så innebär processen en ökande, och på sikt ytterst problematisk, arbetsbelastning på domarna. Arbetet i utskotten tar också enligt många domare bort en oproportionerligt stor del av arbetstiden. Samtidigt inser man inom författningsdomstolen att rätten till författningsbesvär utgör en viktig grundsten i den västtyska rättsstaten, och att det stora antalet besvär också är ett mått på medborgarnas kännedom om domstolens existens och funktion och att det tyder på att man förlitar sig på att domstolen har en sådan ställning att dess beslut kan ha avgörande betydelse. Domstolen tvingas dock avvisa en stor mängd besvär på grund av att de inte uppfyller de formella kraven, att ärendet inte faller inom domstolens jurisdiktion, eller om det redan vid en snabb granskning framgår att den klagande inte har några utsikter att vinna gehör.⁸⁷

Författningsbesvären kan röra alltifrån en textilarbeterskas klagan över att ha blivit avskedad på felaktigt sätt till besvär över en ny lag som förbundsdagen stiftat.⁸⁸ Jag har som exempel på författningsbesvär valt att kortfattat redogöra för ett fall av den senare typen.

Förbundsdagen beslutade den 25 mars 1982 om en ny lag som gällde genomförande av en nationell folkräkning. Denna skulle enligt planerna äga rum den 27 april 1983. Bakom förslaget stod samtliga partier i förbundsdagen.⁸⁹ Både förslaget och senare beslutet blev föremål för en omfattande politisk debatt. Ett flertal bojkottorganisationer bildades och deras verksamhet intensifierades under hösten 1982. Som ett resultat av denna verksamhet inkom ett stort antal författningsbesvär till författningsdomstolen. När domstolen beslutade sig för att ta upp två av dem till prövning, var det totala antalet 102. Som grund för sin prövning tog domstolen två besvär vilka påtalade den risk för förlust av det personliga integritetsskyddet som en samkörning av folkräkningsuppgifterna med uppgifter i andra dataarkiv kunde medföra. De klagande hänvisade till att det från myndighets-håll angivits att de uppgifter som medborgarna lämnade i samband med folkräkningen skulle kunna komma att användas för andra än rent befolkningsstatistiska sammanställningar och prognoser. Som exempel nämndes att de kunde utnyttjas i samband med polis- och skatteundersökningar.⁹⁰

Den 13 april, dvs endast fjorton dagar före folkräkningens planerade genomförande, meddelade författningsdomstolens första avdelning en dom enligt vilken folkräkningen måste uppskjutas tills dess att domstolen hunnit pröva ärendet grundligt. Beslutet hade fattats med röstsiffrorna 5–3. Domstolens majoritet grundade sitt utslag på att det fanns ett par passager i lagen om

folkräkning, vilkas relation till grundlagens stadganden om de medborgerliga rättigheterna närmare måste klargöras, innan tillstånd kunde ges för dess genomförande.⁹¹

Författningsdomstolens behandling av ärendet fortsatte under hösten 1983 med ett antal muntliga sessioner där parterna fick möjlighet att framlägga sina synpunkter. Den 15 december 1983 avkunnade författningsdomstolen sin dom i målet. Domstolen anser att förbundsdagen måste stifta en ny lag om folkräkning och se till att denna stämmer bättre överens med stadgandena i grundlagen än den lag som prövats. I domen anges att det finns flera godtagbara skäl till varför staten måste genomföra denna typ av uppgiftsinsamling från medborgarna. Man anger som exempel långtidsplanering inom det sociala serviceområdet. I domen stryks dock under att både insamling och användning av data om medborgarna måste ske i enlighet med grundlagen, vars uppgift det är att skydda medborgarnas intressen. Ett obegränsat utnyttjande av personuppgifter och data om levnadsförhållanden mm ansågs därvid av domstolen kunna leda till oacceptabla intrång i den personliga integriteten.

Av särskilt intresse i det aktuella fallet var att den mycket omfattande oppositionen mot folkräkningen hade företrädare inom alla partier. Undertecknarna av de två besvär som författningsdomstolen tog som underlag för sin prövning var dels en juriststudent som var aktiv inom CDU:s ungdomsorganisation, dels två jurister varav den ena tidigare varit aktiv inom FDP. Lagen om folkräkning togs under SPD+FDP-regeringens tid med CDU/CSU:s instämmande. Det opinionsmässiga bakslaget fick dock inkasseras av CDU/CSU+FDP-regeringen, medan såväl SPD som Die Grünen försökte utnyttja den uppkomna situationen i sin opposition mot regeringen.

Inom CDU/CSU, FDP och delar av SPD fanns det många som var kritiska mot författningsdomstolens agerande. Man tolkade domen som ett utslag av författningsdomstolens önskan att markera sin självständighet i förhållande till de andra förbundsorganen och de politiska partierna. Kritikerna menade dock att det var en kostsam demonstration eftersom förberedelser för mer än 100 miljoner DM – bl a 30 miljoner formulär – blev värdelösa. Inom den del av den västtyska allmänheten som uttryckt oro för "data-samhällets" konsekvenser för den enskilde medborgaren uppfattades emellertid domstolens beslut som något positivt.⁹²

Uppmärksamheten kring författningsdomstolen har bl a lett till att alltfler medborgare vänder sig till domstolen med författningsbesvär. I ökande utsträckning förekommer numera också aktuella partipolitiska stridsfrågor

bland dessa besvär. En av de senast uppmärksammade gäller det grundlagsenliga i utplaceringen av Pershing II respektive Tomahawk-missiler på västtysk mark. Grunden för besvären är i de flesta fall att hotbilden för de västtyska medborgarna har försämrats och att ett helt nytt läge har uppkommit i relationerna mellan Förbundsrepubliken och NATO. Förhållandet mellan Förbundsrepubliken och de stater vilka inom ramen för NATO-samarbetet har trupper i landet regleras genom ett avtal av den 23 oktober 1954.⁹³ Enligt detta kan förbundsregeringen medge att truppers numerär eller beväpning får förstärkas.

Flertalet av de författningsbesvär som inkommit till författningsdomstolens andra avdelning grundas på att den klagande känner sig personligen hotad genom utplaceringen av missilerna. De anser sig ha berövats sina medborgerliga grundrättigheter, "rätt till liv" enligt grundlagens artikel 2 avsnitt 2. Brott mot grundlagens "fredsbud" i artikel 26 anges också som grund för besvär. Någon uppgift om hur författningsdomstolen kommer att handlägga denna fråga föreligger för närvarande inte. Även om SPD har kritiserat den "Nachrüstungsstrategie" (ikapprustning) som man själva var drivande bakom i slutet av 1970-talet, så tycks det inte finnas någon ambition att dra frågan inför författningsdomstolen. Det andra oppositionspartiet, Die Grünen, kan inte av egen kraft begära att författningsdomstolen prövar grundlagsenligheten i beslutet att tillåta utplaceringen.⁹⁴ De enorma fredsdemonstrationerna över hela Förbundsrepubliken under hösten 1983 och kärnvapenmotståndets spridning inom alla partier har dock uppmärksammat politikerna på problemets betydelse. För författningsdomstolen är det en förnyad påminnelse om dess synnerligen känsliga position "mellan rätt och politik".

Normkontroll

Rättssystemet i Förbundsrepubliken inrymmer möjligheter till en vidsträckt normkontroll. I många fall går denna utöver vad som traditionellt anses falla inom det juridiska området och in i det politiska. Normkontrollen har i sin främsta förebild inom det amerikanska och det österrikiska rättssystemet. Medan den konkreta normkontrollen i stora drag har likvärdiga ramar har emellertid den abstrakta fått en större omfattning än inom något annat västligt demokratiskt system.

Som tidigare nämnts har kritik riktats mot författningsdomstolen för att den, under förevändning av att behandla författningstvister, har ingripit i det parlamentariska lagstiftningsarbetet.⁹⁵ Författningsdomstolen har därigenom också, enligt kritikerna, ingripit i kampen mellan de politiska partierna i förbundsdagen re-

spektive förbundsrådet. Från domstolens sida har kritiken tillbaraviserats med att normkontrollförfarandet alltid grundas på författningenlig granskning av politiska rättsfrågor och inte av renodlat politiska frågor.⁹⁶

Enligt västtysk rättsordning kan domstol, eller annat författningsorgan med prövningsrätt, pröva om lag är förenlig med högre lag. Endast författningsdomstolen kan dock pröva om lag är förenlig med grundlagen.⁹⁷

En betydelsefull effekt av den omfattande prövningsrätten anses vara att alla federala och delstatliga organ kommer under press att själva ständigt tillse att de beslut som fattas är förenliga med grundlagen och övriga lagar. Verksamheten inom författningsdomstolen och de domar respektive uttalanden som publiceras får en betydande utbildningsfunktion för såväl politiker som tjänstemän på federal och delstatlig nivå.⁹⁸

Konkret normkontroll

Om en västtysk domstol i samband med behandlingen av ett konkret mål finner att den lag som är tillämplig i det aktuella fallet inte står i överensstämmelse med grundlagen, eller en delstatsförfattning, så måste rättsprocessen förklaras vilande till dess att ett utlåtande inhämtats från delstatlig författningsdomstol alternativt författningsdomstolen.⁹⁹ Utlåtande rörande en lags grundlagsenlighet kan endast avges av författningsdomstolen.

Förkonstitutionell lag, dvs lag som stiftats före grundlagens ikraftträdande (1949), respektive EG-rätt utgör två specialområden inom det västtyska rättssystemet. I det första fallet kan varje domstol självständigt avgöra om en sådan lag kan tillämpas. Författningsdomstolen har endast anledning att ta upp ärenden som uppkommit på grund av motsättningar då en förkonstitutionell norm skall inkluderas i en efterkonstitutionell lag.¹⁰⁰

När det gäller EG-rätten¹⁰¹ så kan författningsdomstolen inte fälla något avgörande om denna typ av förordningar är giltiga eller ej. Domstolen kan dock uttala sig över om andra rättsinstanser och offentliga myndigheter i Förbundsrepubliken får använda sig av dem eller ej.¹⁰² Besvär som riktas mot EG-rättsliga åtgärder kan ej behandlas av författningsdomstolen.¹⁰³

Under författningsdomstolens behandling av ett konkret normkontrollärende inhämtar domstolen ofta yttranden från både de högsta förbundsorganen och delstatsregeringar respektive -parlament.

Bedömningar av domstolens verksamhet tyder på att den hitintills har tillämpat relativt stor restriktivitet inom detta område. Av drygt 1 900 inkomna ärenden mellan 1951 och 1981 så har drygt 700 avgjorts medan drygt 1 000 inte har gått till beslut. I de flesta fall har ärendet dragits tillbaka.¹⁰⁴

Ett av de mer uppmärksammade fallen av konkret normkontroll under senare år var det sk Extremisten-

beschluss 1975. Bakgrunden till författningsdomstolens agerande var de krav som under första hälften av 1970-talet kom, främst från CDU/CSU-håll, på ökad kontroll av och möjligheter att utestänga från statlig tjänst personer som var medlemmar i eller öppet sympatiserade med en politisk grupp eller parti vilket kunde betecknas som författningsfientligt. Med författningsfientlig avsågs sådan verksamhet som riktade sig mot "den frihetligt demokratiska grundordningen".¹⁰⁵

Kraven om åtgärder mot "de radikala elementen" i det västtyska samhället kom som en följd av studentoroligheterna åren 1968–69 och den politiska radikaliserings som utvecklades inom stora studentgrupper, bl a blivande ämbetsmän, lärare, läkare, domare, etc. Någon lagstiftning kom ej till stånd men delstatsregeringarna enades om att utfärda rekommendationer rörande kontrollen av de offentliganställdas trohet mot den frihetligt demokratiska grundordningen. Kontrollbeslutet grundades på innehållet i grundlagens artikel 33.¹⁰⁶

Kontrollen av de offentliganställda skärptes successivt och i den allmänna politiska debatten började uttrycket "yrkesförbud" (Berufsverbot) användas för att illustrera de anklagades rättsliga läge. Författningsdomstolen tog upp denna problematik efter det att ha erhållit en begäran från en förvaltningsdomstol om ett utlåtande över det grundlagsenliga i att avskeda en person från statlig tjänst, om denne inte fullgjort vad delstatens lag om anställda i offentlig tjänst fordrar i fråga om avgivande av ett trohetslöfte mot den frihetligt demokratiska grundordningen.

I sitt beslut av den 22 maj 1975 slår domstolen fast att grundlagen ställer ett speciellt trohetskrav mot stat och författning på offentlig anställda. I beslutet heter det bl a att "... den politiska troheten fordrar mer än en formellt korrekt, i övrigt ointresserad, kall, distanserad hållning gentemot stat och författning; den fordrar av en tjänsteman särskilt att han klart distanserar sig från grupper som angriper, bekämpar och förtalar denna stat, dess författningens organ och gällande författning. Av offentlig anställda förväntas att de tillerkänner denna stat och dess författning ett högt positivt värde ..." (förf övers).¹⁰⁷

Genom detta beslut gjorde författningsdomstolen det möjligt att vägra en person tillträde till, eller avstänga vederbörande från, statlig tjänst med hänvisning att personen ifråga sympatiserar med en grupp eller ett parti vars verksamhet bedöms som riktad mot den grundläggande samhällsordning som anges i författningen. Det bör här observeras att detta inte innebär att det aktuella partiet, genom ingripande från något av de högsta författningsorganen, behöver ha belagts med partiförbud av författningsdomstolen.¹⁰⁸

Genom en relativt snäv tolkning av grundlagen gav författningsdomstolen de högsta förbunds- och delstatsorganen stort utrymme att avgöra vad som skall anses utgöra bevis på författningsfientlig verksamhet och att vidtaga åtgärder för att förhindra politiskt radikala personer att få eller få behålla offentlig tjänst. Ur demokratisk synvinkel är det också intressant att notera att det åligger den enskilde att, om myndighet begär detta, bevisa sin trohet mot den frihetligt demokratiska grundordningen.¹⁰⁹

Kravet på de tyska offentligt anställda tjänstemännen är inte något unikt, formellt sett, men tillämpningen av grundlagens stadganden från 1970-talets början och ännu idag saknar motsvarighet bland de västliga demokratierna.¹¹⁰ Författningsdomstolens beslut och tillämpningen av kontrollen väckte stor uppmärksamhet även utomlands. I Förbundsrepubliken blev debatten mycket häftig, och demonstrationer förekom över hela landet. Samtliga etablerade partier drabbades av kritiken. Inom SPD och FDP uppstod det också en inre opposition mot tillämpningen av kontrollreglerna. Författningsdomstolen kritiserades hårt för att den gått de etablerade politiska partiernas ärenden och inte beaktat de behov till förnyelse som kritikerna ansåg utgöra en naturlig del av en levande demokrati. Till kritiken hörde också att kontrollen främst riktades mot vänsterradikaler och endast undantagsvis mot högerradikaler. Ett hårt kontrollsystem ansågs också kunna skapa rädsla för myndigheter hos allmänheten och en demokratiskt otillfredsställande grad av anpasslighet hos de offentliga tjänstemännen. För att demonstrera allvaret i kritiken anordnades en sk Russel-tribunal 1978. Tribunalen konstaterade bl a att tillämpningen av reglerna för kontroll av offentlig anställdas trohet mot stat och författning ställde de mänskliga rättigheterna (enligt FN-stadgan) i fara.¹¹¹

Redan 1976 föreslog SPD+FDP-regeringarna att de mest kritiserade delarna i förordningen skulle uteslutas. Motiveringen var att det hade förmärkts en tendens till politisk passivisering bland ungdomar. En fortsatt sådan utveckling ansågs vara skadlig för den framtida samhällsutvecklingen. Oppositionspartierna CDU/CSU klargjorde emellertid att ett beslut i denna riktning i förbundsdagen skulle leda till ett överklagande hos författningsdomstolen. Regeringspartierna valde då att avvakta med ett förslag i frågan.¹¹²

Under slutet av 1970-talet utvecklades skilda kontrollmönster i CDU/CSU- respektive SPD-styrda delstater. Men även om det i de senare funnits tendenser till en mer liberal tillämpning av förordningen så har inte kontrollen av "radikaler i offentlig tjänst" upphört.¹¹³ Något mer ingripande från författningsdomstolens sida har dock inte förekommit.

Abstrakt normkontroll

Abstrakt normkontroll innebär prövning av om federal eller delstatlig lag är förenlig med grundlagen, respektive om delstatlig lag är förenlig med federal lag, utan att ärendet initierats genom ett konkret rättsfall. Även förkonstitutionell lag kan på detta sätt tas upp till prövning.

Enligt grundlagens artikel 93, avsnitt 1 punkt 2, har förbundsregeringen, delstatsregeringarna, samt minst en tredjedel av förbundsdagens ledamöter rätt att begära författningsdomstolens utlåtande över federal eller delstatlig lags förenlighet med högre lag. Förbundsdagen, förbundsrådet, förbundsregeringen liksom delstatsregeringarna kan på grundval av artikel 126 i grundlagen begära att författningsdomstolen uttalar sig om förkonstitutionell lags giltighet inom det nuvarande rättssystemet.¹¹⁴

Den abstrakta normkontrollen har, som tidigare nämnts, i Förbundsrepublikens författning fått en omfattning som internationellt sett ger den en särställning. Av särskilt intresse kan det vara att notera möjligheterna för en minoritet inom förbundsdagen att använda sig av ett abstrakt normkontrollförfarande i politiskt syfte. Till stor del har också den kritik som under senare år riktats mot författningsdomstolen rört avvikelser från den tidigare mycket restriktiva linje som tillämpats när det gäller vilka frågor som tagits upp till prövning.¹¹⁵

”Återhållsamhet” har på mång sätt blivit ett nyckelbegrepp i samband med författningsdomstolens behandling av abstrakta normkontrollmål.¹¹⁶ Begreppet har knutits till rättspraxis främst inom USA:s Högsta domstol där normkontrollen allmänt hållits inom relativt snäva ramar.¹¹⁷ Även om författningsdomstolen har sökt tillämpa denna typ av frivillig återhållsamhet, så har ett antal fall av abstrakt normkontroll lett till djupgående konflikter mellan domstolen och bla förbundsregeringen respektive olika politiska partier (partifraktioner). Ärendena har därvid gällt både in- och utrikespolitiska frågor.

Efter några oroliga år i början av domstolens verksamhetsperiod, då både regering och opposition i förbundsdagen sökte efter möjlighet att använda författningsdomstolen för sina politiska syften, tyder bedömningen i den stats- och rättsvetenskapliga litteraturen på att domstolens självständighet alltmer kommit att respekteras. Författningsdomstolens beslut 1973 att SPD+FDP-regeringens grundfördrag med Tyska Demokratiska republiken (DDR) inte stred mot grundlagen betraktades dock av många som en ”Tendenzwende”, dvs en markerad ändring i domstolens agerande i förhållande till de politiska instanserna både på förbunds- och delstatsnivå. Under fortsättningen av 1970- och början av 1980-talet har författningsdomstolen utfärdat flera kontroversiella domar i starkt politiskt färga-

de konflikter; t ex om förhållandena vid landets universitet, i abortfrågan, i frågan om partiernas finansiering, respektive avlyssning av telefoner.¹¹⁸

Författningsdomstolens roll i ett abstrakt normkontrollmål kan illustreras genom en redovisning av huvuddragen i behandlingen av den politiskt mycket känsliga fråga som gällde det förut nämnda grundfördragets mellan Förbundsrepubliken och DDR förenlighet med grundlagen. Grundfördraget undertecknades av representanter för de båda tyska staterna den 21 december 1972. SPD+FDP-regeringen i Bonn hade efter avtalen med Sovjetunionen och Polen 1970, samt fyrmaktsöverenskommelsen om Berlin 1971 sökt få till stånd ett avtal som reglerade de grundläggande relationerna till DDR. Motståndet mot den ”nya östpolitik” som förbunds-kansler Brandt och hans regering lanserade efter valsegern 1969 hade dock stött på hårt motstånd både i förbundsdagen och förbundsrad. Det hårdaste motståndet kom från Bayern där CSU hade en dominerande ställning.

Följdriktigt blev det också den bayerska delstatsregeringen som den 23 maj 1973, efter det att förbundsrådet i sin första omröstning gått emot en ratificering av fördraget (röstsiffrorna 21–20) och förbundsdagen i sin andra omröstning godkänt det för ratificering (röstsiffrorna 268–217; fyra ledamöter ur oppositionen röstade med regeringen) hemställde hos författningsdomstolen att domstolen skulle förhindra att fördraget fick laga kraft förrän frågan om dess grundlagsenlighet prövats. Den 25 maj beslutade förbundsrådet i sin andra omröstning att ställa sig positivt till en ratificering. Representanterna för den bayerska delstatsregeringen försökte i det längsta förhindra beslutet. Den 5 juni tillbakavisade författningsdomstolen enhälligt den bayerska regeringens begäran och dagen därefter undertecknade förbunds-president Heinemann fördraget.¹¹⁹

En ny begäran att författningsdomstolen skulle besluta om ett uppskjutande av fördragets ikraftträdande inlämnades den 13 juni av den bayerska regeringen. Som skäl för sin begäran angav regeringen att grundfördraget stod i strid med innebörden i grundlagens preambel. I denna står bla att hela det tyska folket uppmanas att fullfölja arbetet med att åstadkomma Tysklands enhet och frihet. Även ett begränsat erkännande av DDR ansågs strida mot denna övergripande målsättning som grundlagen angav. Författningsdomstolen avisade åter den bayerska regeringens begäran den 18 juni. Domstolen hänvisade till resultatet av interna överläggningar och samtal med regeringens chefsförhandlare Egon Bahr samt justitieministern Gerhard Jahn och uttalade att man ansåg att ett uppskjutande av avtalets ikraftträdande inte låg i Förbundsrepublikens intresse.

Domstolsprocessen inleddes inom den andra avdel-

ningen den 19 juni. Dom meddelades den 31 juli. Röst-siffrorna 4-4 omöjliggjorde för de klagande att få avtalet ogiltigförklarat. I domen fastslås att grundfördraget inte strider mot grundlagen. Det ändrar inte på någon avgörande punkt förbundsorganens skyldigheter att arbeta för en återförening av de båda tyska staterna. DDR kan inte betraktas som "utland". Domstolen hävdar att det är förbundsregeringens sak att besluta om vilka politiska medel som ger det bästa resultatet i strävan att nå det angivna målet. Grundfördraget ger en ny och förhoppningsvis bättre bas för ett utvecklande av de tysk-tyska relationerna. Även om fördragets utformning enligt internationell rättspraxis är att betrakta som ett mellanstatligt avtal så har det enligt författningsdomstolen ett innehåll som ger det en speciell status.

Bland de uttalanden som väckte uppmärksamhet var bl a domstolens förklaring att gränsen mellan de båda tyska staterna var att betrakta som en gräns inom ett ännu ej slutgiltigt definierat Tyskland. Den ansågs därmed vara ungefär likställd med en delstatsgräns. I samband därmed fördömde domstolen skarpt de åtgärder som DDR-regeringen vidtagit för att så effektivt som möjligt avgränsa DDR från Förbundsrepubliken; t ex Berlinmuren, minfältet, taggtrådshindren och systemet med självutlösande kulspurtor. Förbundsrepubliken har inte heller, enligt författningsdomstolens dom, frånhänt sig sitt ansvar för alla tyskar oavsett om de bor i Förbundsrepubliken eller i DDR.¹²⁰

Ju längre den politiska striden fördes, desto tydligare blev det att stödet till CSU och den bayerska delstatsregeringen avtog både inom CDU och bland befolkningen i allmänhet.¹²¹ Ett ökande antal CDU-ledamöter i förbundsdagen och förbundsrådet stödde direkt eller indirekt fördraget och regeringens östpolitik. Författningsdomstolens agerande fick stöd från båda regeringspartierna och från delar av CDU. Regeringspartierna var tillfredsställda över att "ha fått rätt" och CDU-ledningen med att domen innehöll så tydliga anvisningar när det gällde hur fördragstexten fick tolkas.

Anmärkningsvärt i sammanhanget var att den skarpaste kritiken mot författningsdomstolens dom framfördes i det östtyska Socialistiska Enhetspartiets tidning Neues Deutschland några veckor efter domens publicering.¹²²

Något senare under hösten 1972 riktade bl a förbunds-kansler Schmidt kritik mot domstolen och menade att den borde visa större återhållsamhet i sina uttalanden i känsliga politiska – inte minst utrikespolitiska – frågor. Domstolen svarade med att tillrättavisa förbunds-kanslern genom att understryka att författningsdomstolen var ett helt oberoende organ som inte accepterade anvisningar utfärdade av förbundsregeringen. Domstolens intresse för att spela en mer aktiv roll bl a i normkontroll-

frågor har dock framkommit i ökande utsträckning under senare år och betytt en skärpning i relationerna mellan domstolen och de övriga högsta förbundsorganen.¹²³

Förhandsutlåtande i författningsfrågor

Enligt lagen om författningsdomstolen från 1951 (§ 97) kunde förbundsregeringen, förbundsrådet, förbundsda-gen, samt förbundspresidenten begära att författningsdomstolen avgav ett förhandsutlåtande över en konkret författningsrättslig fråga. Utlåtandet skulle avgas av domstolen i plenum. Redan inledningsvis bör dock noteras att möjligheten till förhandsprövning upphörde i och med att lagen om författningsdomstolen ändrades den 21 juli 1956. Som skäl för ändringen angavs i första hand att kravet på att domstolen skulle avge förhandsutlåtanden visserligen kunde motiveras med att det gav möjlighet för de legislativa instanserna att undvika grundlagsstridig lagstiftning, men att en mer betydelsefull nackdel ändå var att författningsdomstolens domstolsfunktion kunde ifrågasättas då det endast var lagförslag som skulle bedömas och inte beslutad lag.¹²⁴

För att illustrera det dilemma som författningsdomstolen hamnade i då framställning om förhandsutlåtande berörde en aktuell partipolitiskt kontroversiell fråga skall vi återknyta till den tidigare berörda frågan om förbundsregeringens undertecknande av avtalet om Förbundsrepublikens deltagande i Europeiska Försvarsgemenskapen.

Den 31 januari 1952 ställde sig 145 SPD-ledamöter i förbundsdagen bakom en begäran att författningsdomstolen skulle besluta om att deltagande av västtyska medborgare i en mellanstatlig militär organisation, utan att erforderligt tillägg till författningen beslutats av förbundsdagen, var att betrakta som grundlagsstridigt. SPD ansåg att ju fler västliga pakter Förbundsrepubliken anslöt sig till desto svårare skulle det bli att genomföra en återförening med DDR. Den 27 maj skrev förbundsregeringen under avtalet. SPD-fraktionen i förbundsdagen kompletterade då sin framställning till författningsdomstolen med en begäran om att ratificering av avtalet skulle förbjudas. Domstolens första avdelning, som vid denna tid gick under beteckningen "den röda" och ansågs ha en anti-regeringsmajoritet, avvisade dock denna begäran. Motiveringen var att prövning ej kunde ske innan den legislativa processen var avslutad.¹²⁵

Under det att det föregående ärendet behandlades inlämnade förbundspresidenten Heuss en begäran om att författningsdomstolen skulle avge ett förhandsutlåtande över om de undertecknade men ej ratificerade avtalen var förenliga med grundlagen. En oklar fråga i det sammanhanget var om ett utlåtande av domstolens plenum (samtliga 24 domare) skulle vara bindande för

de två avdelningarna, om dessa senare fick anledning att pröva avtalstexten. För att klarlägga förhållandet beslutade domstolens plenum, att förhandsutlåtandet skulle anses bindande för de två avdelningarna vid en eventuell framtida prövning. Rent rättsligt ansåg många bedömare att det fanns föga stöd för denna mening vare sig i lagen eller rättspraxis. Det politiska budskapet från författningsdomstolen uppfattades dock tydligt. Domstolen ville inte låta sig utnyttjas i de politiska partiernas taktiska spel.

Några månader senare fick författningsdomstolen ett nytt tillfälle att markera sin självständighet. Efter det att förbundskansler Adenauers regering med enkel majoritet fått förbundsdagen att för andra gången godkänna fördraget för ratificering, ingav den en anmälan mot 128 SPD-ledamöter till författningsdomstolen. Anklagelsen gällde deras ifrågasättande av förbundsdagsmajoritetens rätt att med enkel majoritet godkänna fördrag. Enligt anmälan stod SPD-ledamöternas handlande i strid mot grundlagen.¹²⁶ Anmälan inlämnades till den andra avdelningen – dvs "den svarta" eller regeringsvänliga. Regeringens agerande baserade sig på ett taktiskt övervägande där man antog att "den röda avdelningen" skulle gå emot och att även ett plumbeslut skulle bli negativt. Till många bedömares förvåning avisade domstolens andra avdelning den 7 mars 1953 regeringens begäran. Grunden för avvisandet var formellt. Domstolen ansåg att förbundsdagens majoritet inte hade rätt att föra talan inför domstolens andra avdelning eftersom den inte utgjorde något "förbundsorgan" i strikt mening. Genom detta utlåtande hade författningsdomstolen återförvisat den politiska stridsfrågan till förbundsdagen. Åtminstone trodde man nog att så var fallet.

Den 19 mars 1953 godkändes avtalet för tredje gången av förbundsdagen med enkel majoritet och sändes vidare till förbundsrepubliken för undertecknande. För att i sista stund förhindra ratificeringen inlämnade 144 SPD-ledamöter av förbundsdagen den 11 maj en begäran till författningsdomstolens första avdelning om att avtalets ratificering skulle uppskjutas tills dess att dess grundlagsenlighet hade prövats. Domstolen använde sig nu av en förhållningstaktik. Uppenbarligen ville man invänta resultatet från höstens förbundsdagsval för att se om inte de kunde ge underlag för en rent politisk lösning av frågan. Domstolens förhoppningslogik. Densittande koalitionsregeringen ökade sin andel av förbundsdagens ledamöter så mycket så att man disponerade över två tredjedelar av platserna. Därigenom kunde man slutgiltigt föra ratificeringen i hamn, efter det att förbundsdagen beslutat att göra erforderliga tillägg till grundlagen den 26 mars 1954.¹²⁷

Som ett utslag av ödets ironi kan man sedan betrakta den franska nationalförsamlingens beslut att avvisa för-

slaget om upprättande av en Europeisk försvarsgemenskap den 30 augusti 1954.¹²⁸

Författningskonflikter mellan statliga organ

Konflikter mellan de högsta federala organen i förbundsrepubliken kan föras till författningsdomstolen för avgörande. En sådan "Organstreit" skall ha sin grund i att den klagande anser sig ha berövats sina grundlagsenliga rättigheter genom att det angivna organet har begått fel eller överträtt sina befogenheter.¹²⁹ Berättigad att klaga hos författningsdomstolen är förbundsrepubliken, förbundsdagen, förbundsrådet, liksom delar av de två sistnämnda organen; t ex en förbundsdagsfraktion. Endast i undantagsfall kan enskilda personer uppträda som klagande. Klagan skall inges senast sex månader efter det att det aktuella beslutet blev offentliggjort. De flesta ärendena har gällt konflikter mellan de högsta förbundsorganen, men några fall som rör konflikter inom ett organ, t ex förbundsdagen, har också registrerats.¹³⁰

Kompetensvister mellan förbunds- och delstatsorgan kan föras till författningsdomstolen för avgörande. Ett ärende kan initieras av såväl förbunds- som delstatsorgan. Företrädare för parterna är därvid förbundsregeringen respektive den aktuella delstatens regering.¹³¹ Hittills har författningsdomstolen fått in knappt 50 ärenden av denna typ. Hälften av dessa har gått till avgörande.¹³²

Konflikter mellan delstatsorgan kan föras till författningsdomstolen, om ingen annan rättsinstans kan utnyttjas. Detta gäller i särskilt utsträckning för delstaten Schleswig-Holstein som saknar egen författningsdomstol.¹³³

Behandlingen av en intern motsättning inom förbundsdagen får illustrera den typ av "Organstreit" som de ovan redovisade reglerna gäller för. Efter fyra dagars utrikespolitisk debatt i förbundsdagen beslutade presidenten att föreslå att det sattes streck för debatten efter ytterligare åtta timmar. Den återstående tiden skulle fördelas mellan partifraktionerna proportionellt efter deras antal ledamöter. Förslaget godkändes av förbundsdagsmajoriteten (CDU/CSU). Ett antal SPD- och FDP-ledamöter inlämnade med anledning av beslutet ett klagomål till författningsdomstolen. De hävdade att beslutet om att inskränka debatttiden och fördela resterande tid mellan förbundsdagsfraktionerna hade berövat dem deras grundlagsenliga rättigheter. Förbundsdagens ordförande hade överträtt sina befogenheter genom att verkställa beslutet.¹³⁴

Författningsdomstolen avisade klagomålet och hävdade i sitt utlåtande att det var förbundsdagens rätt att besluta om eventuella inskränkningar i de enskilda ledamöternas tillgång till talartid.¹³⁵

Konflikter mellan förbunds- respektive delstatsorgan har i flera fall förorsakat omfattande politisk debatt i Förbundsrepubliken. Några av de mest uppmärksammade konflikterna har på ett åskådligt sätt belyst ett problem som kan ställa till mycket bekymmer inom ett federalt system, nämligen när partisammanshållningen på riksnivå utsätts för påfrestningar genom intressemot-sättningar mellan förbunds- och delstatsorgan.

För att illustrera författningsdomstolens roll i en sådan situation skall här kortfattat redovisas huvudpunkterna i ett fall som gällde på vilken nivå kontrollen av radio- och TV-verksamheten skulle ligga ("Hörfunk- und Fernsehurteil"). Redan i början av 1950-talet inledde förbundsregeringen (CDU/CSU + FDP) diskussioner med delstatsregeringarna om på vilken nivå kontrollen av en andra TV-kanal skulle ligga. All radio- och TV-verksamhet kontrollerades vid den tiden på delstatsnivå. Förbundsregeringens önskemål var att den andra TV-kanalen skulle vara en förbundsangelägenhet. Detta motsatte sig delstaternas regeringar, även de som styrdes av CDU/CSU eller FDP. Efter en rad kompromissförslag under slutet av 1950-talet, från vilkas behandling de SPD-styrda delstaterna tidvis var utestängda, beslutade sig förbundsregeringen slutligen för att ta saken i egna händer, dvs inte vänta på en överenskommelse med delstaterna. Ett nytt TV-bolag bildades i form av ett privat aktiebolag ("Deutschland Fernsehen GmbH") i juli 1960. Förbundsregeringens beslut överklagades omedelbart i en skrivelse från de SPD-styrda delstaterna Hamburg, Bremen, Hessen och Niedersachsen till författningsdomstolen. De klagande ville att författningsdomstolen skulle pröva om förbundsregeringens handlande stod i överensstämmelse med grundlagens stadganden om kompetensfördelningen mellan förbund och delstater.¹³⁶

I sin dom den 28 februari 1961 slog domstolen fast att förbundets kontroll över post- och telegrafväsendet inte inkluderar någon del av radio/TV-verksamheten. Förbundsregeringens argument att televisionsverksamhet ingick i "den privata sfären" och därmed inte reglerades av grundlagens stadganden om förhållandet mellan förbund och delstater förkastades helt. Författningsdomstolen hävdade att all radio- och TV-verksamhet dittills legat inom den offentliga sfären och som sådan tillhört delstaternas kompetensområde.

Författningsdomstolen anklagade vidare förbundsregeringen för att den brutit mot grundlagens stadganden om "rätten till information".¹³⁷ Televisionen ansågs av domstolen vara ett mycket betydelsefullt opinionsbildande medium. Ingen institution borde av den anledningen få monopol över någon del av denna verksamhet.

Sammanfattningsvis konstaterade författningsdomstolen att förbundsregeringen genom sitt agerande brutit

mot det federala systemets grundprinciper och gjort intrång på delstaternas kompetensområde. Domstolen passade i detta sammanhang på att erinra om två tidigare fall där delstater kritiserats för att de inte hållit sig till reglerna för "Bundestreue", dvs visat sin trohet mot förbundstanken.¹³⁸

Domen innebar ett kännbart politiskt nederlag för förbundsregeringen. Den politiska reaktionen från både förbundskansler Adenauers och flera berörda ministrars sida blev stark.¹³⁹ Förbundsregeringens manöverutrymme i sin kritik av författningsdomstolen begränsades dels av dess egna tidigare agerande i samband med de två tidigare av domstolen nämnda fallen, dels av att det fanns starka krafter inom det egna partiet på delstatsnivå som delade författningsdomstolens syn på den lämpliga ansvarsfördelningen. SPD och FDP välkomnade beslutet eftersom, enligt deras mening, en andra TV-kanal kontrollerad av förbundsregeringen, dvs i första hand CDU/CSU, skulle betyda en ännu starkare konservativ dominans över opinionsbildningen via massmedierna i Förbundsrepubliken.

Vid ett närmare betraktande framstår den ovan redovisade konflikten inte som någon klar rättstvist mellan förbundsregeringen och delstatsregeringarna utan snarare som en "maskerad" partipolitisk tvist. För författningsdomstolens vidkommande innebar domen att man visserligen fick utstå mycket skarp kritik från förbundsregeringen, men samtidigt också att domstolen kunde demonstrera sin förmåga att självständigt ta ställning utifrån grundlagen i en fråga som också av allmänheten bedömdes ha stor betydelse.

Främsta hotet mot författningsdomstolen kommer "inifrån"

En granskning av författningsdomstolens bakgrund, organisation och verksamhet ger idag en tydlig bild av att domstolen under de gångna drygt trettio åren skaffat sig en stabil och förhållandevis välrenommerad ställning i det västtyska samhället. De politiska organen både på förbunds- och delstatsnivå, liksom medborgarna enskilt och i grupper, har i ökande utsträckning lärt känna domstolen genom dess i många fall mycket omskrivna domar eller utlåtanden. Uppenbart är att författningsdomstolen uppskattas som ett rättsligt andningshål i det västtyska politiska systemet. En översikt över vilka som vänder sig till domstolen med författningsbesvär eller i andra frågor, liksom den ämnesmässiga bredden i de anförda besvären, är ett bevis på den ökande uppmärksamhet som författningsdomstolen tilldragit sig särskilt sedan slutet av 1960-talet.

Kritik mot författningsdomstolens agerande har under årens lopp framförts i olika sammanhang av samtliga större politiska partier, organisationer och inte minst av

andra förbunds- respektive delstatsorgan. De sistnämnda organen har främst riktat kritik mot författningsdomstolen för att den, enligt deras mening, gjort intrång i deras kompetensområde. Trots att kritiken ibland varit mycket från har författningsdomstolen kommit ur kritikstormen något skakad, men också i flera avseenden i en stärkt position. Domstolen har också vid flera tillfällen uppenbart medvetet sökt markera sin självständighet i förhållande till de övriga författningsorganen. Inre motsättningar, vilka till stor del haft sin grund i domarnas partipolitiska bakgrund och systemet för val av domare, har tidvis påverkat negativt både domstolens inre arbete och den allmänna opinionens inställning. Under senare år har dock flera bedömare noterat att domstolens båda avdelningar fattat beslut i en rad frågor på ett sådant sätt att det klart framgått, att domarkårens medlemmar velat markera sin självständighet i förhållande till regerings- respektive partipolitiska propäer.

De på många sätt allvarigaste hoten mot domstolens ställning och verksamhet kommer så att säga inifrån. Genom den ökade uppmärksamhet som riktats mot domstolen i massmedia och i den politiska debatten kring samhällsfrågor, som engagerat stora delar av allmänheten i Förbundsrepubliken, har antalet ärenden som inkommit till domstolen ökat kraftigt under 1970-talet. För närvarande anser många bedömare både inom och utanför författningsdomstolen att dess arbetsbelastning är för hög. Det är särskilt den snabbt ökande mängden författningsbesvär som har tagit en ökande del av författningsdomstolens resurser i anspråk, vilket kommit att gå ut över behandlingen av andra typer av ärenden och inte minst över väntetiden för de klagande.¹⁴⁰

Från början hade domstolen två avdelningar med tolv domare vardera. Detta ansågs ganska snart vara en nackdel eftersom det ökade risken för en oönskat stor spridning av de grundkriterier som låg till grund för domstolens bedömning. Successivt minskades därför antalet domare till åtta i vardera avdelningen. Det fanns under 1950-talet förslag om att övergå till ett system med enbart en avdelning för att undvika att de båda avdelningarna utvecklade olika rättspraxis.¹⁴¹ Under senare år har nu förts fram förslag om att domstolen skulle utvidgas med upp till tre nya avdelningar för att på ett snabbare och smidigare sätt kunna behandla det ökade antalet ärenden. Mot detta förs fram dels de gamla invändningarna som grundas på att det blir i stort sett omöjligt att tillse att domstolens avdelningar tillämpar likartad rättspraxis, dels invändningar som grundas på en oro för att författningsdomstolen skall få ett för stort inflytande i det västtyska politiska systemet jämfört framförallt med förbundsdagen, förbundsrådet och förbundsregeringen. Under de närmaste åren måste författningsdomstolen och de övriga förbundsorganen

komma till en lösning på främst domstolens kapacitetsproblem. Risken är i annat fall att domstolens försök att bemästra en ständigt ökande ärendetillströmning leder till att organisationen låser sig och tvingas i ökande utsträckning ta till demokratiskt otillfredsställande rutiner för att klara sin uppgift. När det gäller relationerna mellan författningsdomstolen och de övriga högsta förbundsorganen, liksom arbetsmarknadens parter och andra starkt organiserade samhällsintressen, är det emellertid tveksamt om den "kampen" bör lösas genom någon form av överenskommelse. Snarare får den nog även fortsättningsvis betraktas som en naturlig och önskvärd ingrediens i "eine streitbare Demokratie."

Rutger Lindahl

Noter

¹ Jfr text "Es nutzt nicht" i *Der Spiegel* nr 2 1983, s 25.

² Se vidare bl a i Kaase, M "The West German General Election of 6 March 1983" i *Electoral Studies* 1983:2, s 158 ff.

³ Jfr även § 63 i grundlagen som innehåller stadganden om upplösning av förbundsdagen i det fall förbunds-presidenten väljer att ej utnämna en kanslerkandidat som vid extra omröstning får flest röster men ej en majoritet av totala antalet röster.

⁴ 226 CDU/CSU + 33 FDP.

⁵ Jfr Kaase, s 161.

⁶ Jfr §§ 63–64 i lagen om förbunds författningsdomstolen.

⁷ Jfr bl a "6. März + Das absurde Theater" i *Der Spiegel* nr 50 1982, s 19–28, "Wenn die Wahl verschoben wird . . ." i *Der Spiegel* nr 4 1983, s 15–16, "Die Dämme nicht brechen lassen" i *Der Spiegel* nr 8 1983, s 17–20, samt Kaase, s 159–161.

⁸ Jfr text Westersthål, J "Västtysklands författning" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1949:5, s 352.

⁹ Schiffers, R "Ein Mächtiger Pfeiler im Bau der Bundesrepublik" i *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* Årg 31, s 66 ff.

¹⁰ Jfr Simson, G "Den Tyska Författningsdomstolen" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1963:4 s 290; Leibholz, G "Författningsjurisdiktion i demokratiskt rättssamhälle enligt den västtyska grundlagen" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1958, s 1.

¹¹ Simson, s 291.

¹² von Beyme, K "The Political System of the Federal Republic of Germany", Aldershot 1983, s 177.

¹³ Cole, T "Three Constitutional Courts: A Comparison" i *American Political Science Review* 1959:4, s 963 ff; Leibholz, G (1958) s 3.

¹⁴ von Beyme, s 177 f.

¹⁵ Simson, s 292.

- ¹⁶ Jfr Fromme, F K, "Von Der Weimaren Verfassung zum Bonner Grundgesetz", Tübingen 1962, och Schiffers, s 77 ff.
- ¹⁷ Jfr t ex Nyman, O "Der Westdeutsche Föderalismus – Studien zum Bonner Grundgesetz", Stockholm 1960 och von Beyme, s 178.
- ¹⁸ Exempelvis i Bayern och Hessen.
- ¹⁹ Schiffers, s 68 f.
- ²⁰ "Das Amtliche französische Memorandum zur Verfassungsrechtlichen Neuordnung Deutschlands" i *Europa-Archiv* 1947:2, s 624.
- ²¹ Schiffers, s 71.
- ²² Wenzlau, J "Der Wiederaufbau der Justiz in Nordwestdeutschland 1945–49" Königstein 1979, s 305 f.
- ²³ Det parlamentariska rådet bestod av 27 representanter för Christlich Demokratische Union (CDU) + det bayerska systerpartiet Christlich Soziale Union (CSU), 27 för Sozialdemokratische Partei Deutschlands (SPD), 5 för Freie Demokratische Partei (FDP), samt 2 för vardera Deutsche Partei, Zentrum och Kommunistische Partei Deutschlands (KPD).
- ²⁴ För en översikt se: Pikart, E "Auf dem Weg zum Grundgesetz" i Löwenthal Schwartz; Hedler, K-O "Den nya tyska parlamentarismen" i *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1954:1, s 65 ff, samt i Westerståhl aa.
- ²⁵ Denna domstol har aldrig inrättats.
- ²⁶ Fronz, M "Das Bundesverfassungsgericht im Politischen System der BRD. Eine Analyse der Beratungen im Parlamentarischen Rat" i *Sozialwissenschaftliches Jahrbuch für Politik* 1971:2, s 629 ff.
- ²⁷ Schiffers s 76 f.
- ²⁸ Se vidare bl a i Höpker-Aschoff, H "Ansprache bei der Öffnung des Bundesverfassungsgerichts am 28 September 1951" i "Das Verfassungsgericht" Karlsruhe 1963, s 1 ff.
- ²⁹ Litchfield et al. "Governing Postwar Germany", Itaca, New York, 1953, s 145.
- ³⁰ Schiffers, s 99.
- ³¹ Säcker, H "Das Bundesverfassungsgericht – Obersten Hüter der Verfassung", München 1981, s 24 f och Leibholz, G "Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Bonner Grundgesetzes", i *Politisches Vierteljahrschrift* 1962:3 s 22 ff.
- ³² § 14, avsnitt 4 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen samt plenumbeslut av den 6 december 1978.
- ³³ § 14, avsnitt 5 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen.
- ³⁴ Jfr t ex Simson, s 303.
- ³⁵ Jfr t ex von Beyme, s 180 f.
- ³⁶ § 2 resp § 5 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen.
- ³⁷ Dessa domstolar är Bundesgerichtshof, Bundesverwaltungsgericht, Bundesfinanzhof, Bundesarbeitsgericht samt Bundessozialgericht.
- ³⁸ Säcker, s 31 f.
- ³⁹ § 3 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen.
- ⁴⁰ Ibid §§ 5–7a.
- ⁴¹ Ibid § 9.
- ⁴² Eschenburg, "Staat und Gesellschaft in Deutschland", Düsseldorf 1960, s 772 ff.
- ⁴³ Jfr Säcker, s 34 och Eschenburg, s 773.
- ⁴⁴ Jfr bl a von Beyme, s 179 f.
- ⁴⁵ Schiffers, s 100.
- ⁴⁶ T ex vid nyval 1953, 1963 och 1970. Jfr von Beyme s 180.
- ⁴⁷ Jfr t ex Fromme, F K "Bei aller Koalitions-Einigkeit: Fünf Verfassungsrichter – Wahlen müssen dieses Jahr sein" *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 31 mars 1983, s 5.
- ⁴⁸ Jfr bl a Kommers, D "Judicial Politics in West Germany. A Study of the Constitutional Court", London 1976, s 155, samt Säcker, s 32 ff.
- ⁴⁹ von Beyme, s 181.
- ⁵⁰ Jfr Säcker, s 58 ff.
- ⁵¹ § 15 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen.
- ⁵² Säcker s 59.
- ⁵³ Domstolen har rätt att utdöma bötesstraff om besvärsträtten missbrukas.
- ⁵⁴ Säcker, s 59.
- ⁵⁵ § 30, avsnitt 1 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen.
- ⁵⁶ McWhinney, "Constitutionalism in Germany and the Federal Constitutional Court", Leyden 1962, s 22 ff.
- ⁵⁷ § 30, avsnitt 2 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen. Jfr bl a Säcker, s 63 ff och Schueler, "Der Verfassung ein wenig vorbeugen?" *Die Zeit*, Nr 19 1985 s 5.
- ⁵⁸ Säcker, s 60 ff.
- ⁵⁹ Ibid.
- ⁶⁰ Jfr bl a Simson, s 291, von Beyme, s 179 ff samt Leibholz (1955) "Författningsjurisdiktion i demokratiskt rättssamhälle enligt den västtyska grundlagen", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1955, s 6 ff.
- ⁶¹ Schiffers, s 80 ff.
- ⁶² Jfr bl a McWhinney, s 21 ff samt Leibholz (1955), s 6 ff.
- ⁶³ Jfr bl a Leibholz (1955), s 17.
- ⁶⁴ Leibholz, G "Die Stellung des Bundesverfassungsgerichts im Rahmen des Bonner Grundgesetzes" i *Politisches Vierteljahrschrift* 1962:3 s 13 ff.
- ⁶⁵ Schleswig-Holstein har överlämnat detta område till Förbunds författningsdomstolen och Berlin har genom sin speciella statsrättsliga ställning inte inrättat någon författningsdomstol. (Berlin är en delstat inom Förbundsrepubliken men får genom ett speciellt förbehåll i överenskommelsen med de allierade kontrollmakterna inte styras genom federala organ).
- ⁶⁶ Artikel 93 resp 99 i Grundlagen.
- ⁶⁷ Artikel 41 i Grundlagen. Jfr också Säcker, s 50.
- ⁶⁸ Artikel 61 i Grundlagen.
- ⁶⁹ Artikel 98, Avsnitt 2 i Grundlagen.
- ⁷⁰ von Beyme, s 182.
- ⁷¹ Jfr bl a Geiger, W, "Gesetz über das Bundesverfassungsgericht von 12 März 1951. Kommentare". Berlin 1952, s 154.
- ⁷² Jfr bl a Abendroth, W. "Das KPD-Verbotsurteil des Bundesverfassungsgerichts" i *Zeitschrift für Politik*, 1956:4, s 305 ff.

- ⁷³ Säcker, s 48 ff.
- ⁷⁴ Förbunds författningsdomstolens Beslut, Band 2, s 1 ff.
- ⁷⁵ Förbunds författningsdomstolens Beslut, Band 5, s 85 ff.
- ⁷⁶ Efter beslut senare under 1956 överfördes denna typ av mål till domstolens andra avdelning.
- ⁷⁷ McWhinney, s 44 f..
- ⁷⁸ McWhinney, s 33.
- ⁷⁹ Säcker, s 78.
- ⁸⁰ von Beyme, s 184 f.
- ⁸¹ Av 47345 ärenden som mellan år 1951 och 1981 inkom till domstolen utgjordes 44773 av författningsbesvär. Jfr Säcker, s 39.
- ⁸² Artikel 93, avsnitt 1, nr 4a resp 4b i Grundlagen.
- ⁸³ Säcker, s 36 ff.
- ⁸⁴ § 34, punkt 5 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen. Jfr även artikel i *Frankfurter Allgemeine Zeitung* den 1 juni 1983, s 5.
- ⁸⁵ *Der Spiegel* nr 52, 1983, s 46.
- ⁸⁶ § 93a i Lagen för Förbunds författningsdomstolen. Jfr också Säcker, s 39 f.
- ⁸⁷ "Auch die neue Koalition . . .", *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 1 juni 1983, s 5.
- ⁸⁸ Jfr bl a *Der Spiegel* nr 52 1983, s 46 samt Säcker, s 36 ff.
- ⁸⁹ SPD och FDP (dåvarande regeringspartier), samt CDU och CSU.
- ⁹⁰ "Die Volkzählung findet nicht statt. Karlsruhe verordnet eine Verschiebung" i *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 14 april 1983, s 1 f.
- ⁹¹ Förbunds författningsdomstolens beslut nr. 209/83 och 269/83.
- ⁹² Jfr bl a i *Der Spiegel* Nr 16 1983, s 17 ff, Nr 43 1983, s 48 ff samt Nr 51 1983, s 19 ff och Mückenberger, U, "Datenschutz als Verfassungsgebot – das Volkzählungsurteil des Bundesverfassungsgerichtes" i *Kritische Justiz*, 1984:1, s 1–24.
- ⁹³ NATO Final Communiqués 1949–1974, Bryssel, s 84 ff.
- ⁹⁴ Fromme, s 5. Jfr även i *Der Spiegel* Nr 38, 1983, s 34 ff.
- ⁹⁵ Jfr bl a i von Beyme, kap 1 resp 10.
- ⁹⁶ Leibholz (1955), s 13 ff.
- ⁹⁷ Artikel 93 i Grundlagen.
- ⁹⁸ Simson, s 300.
- ⁹⁹ "Legislative, Exekutive, Rechtsprechung. Die Aufgaben unserer Verfassungsorgane". Ferdinand Dümmlers Verlag, Bonn, 1983, s 61.
- ¹⁰⁰ Säcker, s 42.
- ¹⁰¹ Med EG-rätt avses den övernationella rättsordning som grundas på Paris- respektive Romavtalet. (Kol och Stålunionen respektive EEC och EURO-ATOM).
- ¹⁰² Säcker, s 42 f.
- ¹⁰³ Denna typ av ärenden kan föras till EG-domstolen i Luxemburg.
- ¹⁰⁴ Jfr von Beyme, s 183 och Däubler, W "Stationierung und Grundgesetz. Was sagen Völkerrecht und Verfassungsrecht zu neuen Massenvernichtungswaffen (ABC-Waffen) in der Bundesrepublik?", Reinbek bei Hamburg 1982.
- ¹⁰⁵ Jfr Artikel 18 i Grundlagen, samt Mellbourn, A, "Västtyskland under Schmidt", *Världspoliitikens Dagsfrågor* 1981:2, s 15 ff.
- ¹⁰⁶ Kontrollen skärptes först i den SPD-styrda delstaten Hamburg och 1972 års överenskommelse initierades av bl a förbundskansler Brandt (SPD).
- ¹⁰⁷ Ur författningsdomstolens beslut Nr 39, 22 maj 1975, s 334 ff (författarens översättning).
- ¹⁰⁸ Jfr Säcker, s 145 ff.
- ¹⁰⁹ Jfr bl a Mellbourn, s 16.
- ¹¹⁰ Jfr bl a Schönbohm, W (red) "Verfassungsfeinde als Beamte? Die Kontroverse um die Streitbare Demokratie", München 1979, och Southern, D, "Germany" i Ridley, FF (red), "Government and Administration in Western Europe, Oxford 1979, s 143 ff.
- ¹¹¹ Koch, T "Yrkesförbud – ett hot mot de mänskliga rättigheterna" i *Kommentar* 1978:4, s 20 ff.
- ¹¹² Jfr Andersson, B-I "Västtysk vardagspolitik: Formaldemokrati och medborgarkrav" i *Internationella Studier* 1979:1, s 15 ff.
- ¹¹³ Jfr t ex Malmström, T "Lärare i fackligt fredsarbete riskerar yrkesförbud", *Lärartidningen* 1983:32, s 28 ff.
- ¹¹⁴ Jfr Säcker, s 43 f.
- ¹¹⁵ Jfr von Beyme, s 184.
- ¹¹⁶ Jfr bl a McWhinney, s 31 ff, Simson, s 299 ff samt Leibholz, G, "25 Jahre Grundgesetz für die Bundesrepublik", *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1975:1 s 1 ff.
- ¹¹⁷ Jfr bl a Cole, T "Three Constitutional Courts" i Macridis/Brown "Comparative Politics", Homewood, Illinois 1968, s 483 ff och McWhinney, s 31 f.
- ¹¹⁸ Jfr bl a Schueler, s 5 och von Beyme, s 186.
- ¹¹⁹ Den östtyska Folkkammaren (Volkskammer) godkände fördraget den 13 juni och fördraget trädde i kraft den 20 jun 1973.
- ¹²⁰ Förbunds författningsdomstolens dom av den 31 juli 1973, arkivnummer 36, s 1 ff; Andersson, s 16.
- ¹²¹ jfr Lindahl, R "Förbundsrepubliken Tyskland" i "Utländska Politiska System", Lund 1985, s 147 ff.
- ¹²² *Neues Deutschland*, 14 augusti 1973.
- ¹²³ Jfr Keesings Contemporary Archive Nr 25707 A, 25957 A och 26092 A, samt Andersson, s 16.
- ¹²⁴ Säcker, s 50 ff.
- ¹²⁵ McWhinney, s 35.
- ¹²⁶ Jfr artikel 42 i Grundlagen.
- ¹²⁷ McWhinney, s 36 ff.
- ¹²⁸ Jfr bl a Morgan, R, "West-European Politics since 1945", London 1972, s 98 ff.
- ¹²⁹ Artikel 93 i Grundlagen, Avsnitt 1 punkt 1.
- ¹³⁰ Säcker, s 46 och Eschenburg, s 782 ff.
- ¹³¹ § 63 i Lagen för Förbunds författningsdomstolen.
- ¹³² von Beyme, s 182.
- ¹³³ Säcker, s 69.
- ¹³⁴ Säcker, s 46.
- ¹³⁵ Förbunds författningsdomstolens Beslut, Band 10, s 4 ff.

¹³⁶ Jfr bl a McWhinney, s 60 ff.

¹³⁷ Artikel 5 i Grundlagen.

¹³⁸ Förbundsförfattningsdomstolens dom av den 28 februari 1961, Nr 12. Jfr också Nawiasky, H "Die Volle Bedeutung des Bundesverfassungsgerichtlichen fernsehurteils in Föderalistischer Sicht." i *Zeitschrift für Politik* 1961:2 s 135 ff.

¹³⁹ McWhinney, s 65.

¹⁴⁰ Jfr uppgifter i Säcker, s 66, *Der Spiegel* 1983:52, s 46 samt Schueler, s 5.

¹⁴¹ McWhinney, s 26 f.

Ägar- och ledningsformers betydelse för den socialdemokratiska pressens utveckling

1. Inledning

Att äga en tillgång medför i allmänhet en rätt att förfoga över den. När det gäller företagsamhet yttrar sig denna förfoganderätt i ett huvudmannaskap för ett företag, dvs i en möjlighet att bestämma verksamhetens inriktning. Eftersom huvudmannen ofta inte har möjlighet att själv driva verksamheten innebär ägandet i praktiken att han tillsätter en ledning för företaget (Abrahamsson, 1975).

Huvudmannens möjligheter att bestämma verksamhetens inriktning gör det naturligt att söka förklaringar till skillnader i framgång mellan olika företag i deras ägandeformer. Vid studier av branschens utveckling är det därför av vitalt intresse att närmare studera betydelsen av skillnader i ägandeformer och de därav möjliga skillnaderna i ledningsformer.

Inom tidningsbranschen har också dessa skillnader uppmärksamats i flera sammanhang. Mest känd i Sverige – åtminstone före den nya Stockholms-Tidningens konkurs i augusti 1984 – är sannolikt Herbert Tingstens kritik av de socialdemokratiska tidningarnas skötsel. I en artikel i *Dagens Nyheter* (Tingsten, 1947) skrev han således

Över huvud drivs de borgerliga tidningarna bättre därför att de till en del betraktas som affärsföretag och måste löna sig, medan subventionerna från partiet och andra organisationer gör den socialdemokratiska pressen mindre aktiv och expansiv utanför det egna området.

Skiljelinjen vad gäller tidningsföretagens skötsel skulle således enligt Tingsten gå mellan de socialdemokratiska och de borgerliga tidningarna. Dessa skiljer sig dock inte bara genom sin politiska beteckning utan också vad gäller huvudmannaskap. Visserligen drivs huvuddelen av tidningarna i båda grupperna som aktiebolag, men de

senare har i allmänhet privata ägare, medan de förra i huvudsak ägs av organisationer.

Mot denna bakgrund skall denna översikt diskutera hur skillnader mellan socialdemokratiska och borgerliga tidningar kan tänkas ha påverkat de förras utveckling. Denna diskussion kommer att inledas med en granskning av några skillnader i de båda tidningsgrupperna med avseende på tidningsstarter och den därpå följande utvecklingen. När sedan tidningars ledningsformer behandlas, diskuteras dels den handlingsfrihet företagsledningar i dagstidningsföretag kan förväntas ha då det gäller organisationens utformning, dels hur huvudmannaskapet kan påverka olika konflikter i tidningsföretaget. Avslutningsvis dras vissa slutsatser om huvudmannaskapets betydelse för strukturutvecklingen. Framställningen bygger huvudsakligen på svenska erfarenheter men bör av allt att döma ha större giltighet.¹

2. Skillnader i strukturutveckling

2.1 Tidningsstarter

En viktig skillnad mellan de båda grupperna av tidningar är att de socialdemokratiska tidningarna inträdde på marknaden relativt sent. Många av deras borgerliga konkurrenter startades redan under 1800-talet, medan de socialdemokratiska tidningarna i allmänhet etablerades efter sekelskiftet.² Denna skillnad är mycket viktig att hålla i minnet, då man ska jämföra de socialdemokratiska och de borgerliga tidningarnas framgångar. Genom att vara tidiga fick de borgerliga tidningarna vad den amerikanske ekonomen Oliver Williamson (1975) kallat "a first mover advantage" på sina lokala marknader. De etablerades i allmänhetens medvetande som "Tidningen" och kom därmed också att bestämma deras uppfattning om hur en tidning skulle se ut.³ De borgerliga tidningarnas tidiga intåg på marknaden innebar också den klara fördelen att deras ägare fick god tid att skaffa sig erfarenheter av tidningsutgivning och att skapa förtroendefulla relationer till olika resursgivare och kunder.

Förutsättningarna för de socialdemokratiska tidningar som startades i början av seklet står i skarp kontrast till den bild som nyss skisserats. Dessa tidningar var inte bara sent ute. De hade också ogynnsamma förutsättningar i förhållande till samtida borgerliga tidningar genom att de startades inom en växande rörelse med stora problem att rekrytera funktionärer. Att finna en chefredaktör eller en ekonomichef kunde därför vara ett långt och tidsödande arbete.⁴ Ogynnsamt verkade förstås också de små ekonomiska resurserna inom den unga arbetarrörelsen.

En annan ytterligare viktig skillnad mellan de socialdemokratiska och de borgerliga tidningarna var deras

relationer till annonsörer. Förutom att de socialdemokratiska tidningarna var sena på marknaden och därmed ur annonsrörelsen hade mindre intressanta upplagor, fanns det också av allt att döma en ideologisk barriär mellan de socialdemokratiska tidningarna och affärsmännen. Genom att angripa kapitalister och att stödja den konsumentkooperativa idén kom de socialdemokratiska tidningarna att närmast framstå som fiendliga. Att stödja dem med annonser kunde därmed innebära ett stöd för motståndaren.

Även när det gäller relationerna till kunderna kan man tala om att de socialdemokratiska tidningarna hade nackdelar gentemot sina borgerliga kolleger. De vände sig visserligen till en betydande del av befolkningen, arbetarklassen, men denna var inte den del som hade god skolutbildning och en vana att läsa tidningar.

Sammantaget innebär det ovan anförda att de socialdemokratiska tidningarna i allmänhet hade betydligt sämre startförutsättningar än sina borgerliga kolleger. Att huvudmännen över huvud taget startade socialdemokratiska tidningar under dessa förutsättningar kan tyckas förvånande, om man lägger lönsamhetsaspekter på verksamheten. Men nu var ju inte lönsamhet någon ledstjärna för dem som startade de socialdemokratiska tidningarna. Huvudargumentet för starterna var ju i stället att föra ut rörelsens budskap.⁵

2.2 Den följande utvecklingen

Om man sedan ser på utvecklingen efter starten för de socialdemokratiska tidningarna, finner man att de endast undantagsvis varit lönsamma. Herbert Tingsten hade således viss fog för sin kritik, om man tar rörelseresultatet som ett mått på hur tidningarna styrdes. Om man däremot ser överlevnad som framgångskriterium är kritiken mindre befogad.⁶ De socialdemokratiska tidningarna har nämligen i jämförelse med de borgerliga klarat sig förhållandevis bra mått med detta mått. En studie av Sven Tollin (1965) rörande svenska dagstidningar visar nämligen att antalet socialdemokratiska tidningar var relativt konstant, omkring 25, under perioden 1920–1965, medan högertidningar och liberala tidningar samtidigt gick tillbaka från 168 till 62.

Liknande resultat har rapporterats för Norge av Svennik Høyer (1975/1977), som visat att utslagningen först drabbade de mindre av de konkurrerande borgerliga tidningarna med samma partifärg. Till slut segrade den borgerliga tidning som hade den starkaste väljargruppen bakom sig. I de fall då den borgerliga tidningen hade konkurrens kom den från en socialdemokratisk tidning. Att den senare över huvud taget kunde bli kvar på marknaden förklarade Høyer med att gränsen var skarpare mellan borgerliga och socialdemokrater än mellan partierna inom det borgerliga blocket.⁷ På så sätt kunde de

socialdemokratiska tidningarna skaffa sig en konkurrensfördel genom att vara annorlunda. Detta var för övrigt också Lars Furhoffs förklaring till avvikelser från teorin om upplagespiralen (Furhoff, 1967). Men han talade inte om differentiering med hänsyn till politisk färg. Detta bidrog sannolikt till att Stig Hadenius ställde sig tveksam till resonemanget om differentierade tidningar, dvs sådana som "klarat sig bra trots att de inte borde göra det" (Hadenius, 1968, s 82).⁸

Den partipolitiska differentieringen har dock inte varit tillräcklig för att uppväga sena starter och andra konkurrensmässiga nackdelar för de socialdemokratiska tidningarna. Ett annat skäl till att de lyckats överleva är att de kunnat få tillskott från andra håll än marknaden. På så sätt har de i viss utsträckning kunnat kompensera sig för marknadsmässig underlägsenhet (jfr t ex Furhoff, 1966 och SOU 1965:22, s 29–31).

3. Tidningars ledningsformer

3.1 Handlingsmöjligheter rörande organisationsutformning

Om man så ser på hur verksamheten bedrivits inom de båda tidningsgrupperna, är det viktigt att först granska de handlingsmöjligheter tidningsledningarna kan anses ha och har haft när det gäller att utforma företagets organisation. I detta sammanhang är det av betydelse att understryka att företagsledningslitteraturen undergått klara förändringar under efterkrigstiden. Medan äldre verk behandlade alla företag lika på så sätt att de rekommenderade metoderna ansågs vara tillämpliga under alla förhållanden, har senare forskning, framför allt under 1960- och 1970-talet, pekat på behovet av att anpassa lösningarna till de uppgifter som företaget skall utföra och till den miljö det ska verka i.⁹ Denna så kallade villkorliga syn på företagsledning innebär att man kommit till insikt om att frihetsgraderna för företagsledningars agerande i organisationsfrågor är begränsade. Organisationslösningar kan därför se relativt likartade ut oavsett huvudmannaskap.

Dagstidningsföretag är här ett gott exempel. Oavsett ägare, nationalitet och även storlek finner man i huvudsak tre avdelningar: redaktion, administration och teknisk avdelning. I vissa skeden av en tidnings historia kan man visserligen finna att den tekniska produktionen lagts utanför den egna organisationen, men sådana lösningar har sällan blivit långvariga åtminstone inte för tidningar med daglig utgivning.

Inom de nyss nämnda ramarna kan man dock finna organisatoriska skillnader på så sätt att olika tidningar har satsat mer eller mindre på olika delar. En vinstdrivande tidning kan således förväntas satsa mer på de administrativa delarna än en icke-vinstdrivande. Den

kan också tänkas vara mer benägen att satsa på en sådan bemanning av redaktionen att material som är begärligt för en stor läsekrets ska kunna publiceras.

De nämnda skillnaderna kan emellertid med tiden förväntas minska på att de icke-vinstdrivande tidningsföretagen tvingas anpassa sig, inte för att nå vinst, men för att över huvud taget överleva i konkurrensen med de vinstdrivande. Denna anpassning blir särskilt viktig på tidningsmarknader, eftersom dessa är lokala oligopol, som utmärks av att marknadsledaren bestämmer konkurrensvillkoren. Tidigare forskning om företagsbeteende har därvid understrukt hur det största företaget kan bestämma priset på marknaden (Sweezy, 1939). Mina egna studier av den socialdemokratiska tidningen Värmlands Folkblad tyder emellertid på att denna möjlighet att bestämma konkurrensvillkoren inte bara gäller prissättningen. De hänför sig också till val av produktionsteknik, utgivningsintensitet och tidningens innehåll. För att klara konkurrensen med huvudkonkurrenten tvingas de mindre tidningarna att söka framställa en produkt som är slagkraftig gentemot huvudkonkurrenten. Därmed behöver de också en organisation som är i paritet med dennes. Åtminstone kan en tidning i underläge få intryck av att den behöver en organisationsuppställning liknande konkurrentens för att kunna vara konkurrenskraftig.

3.2 Konflikter i dagstidningar

Inom de organisatoriska ramar som nyss diskuterats kan ett antal konflikter uppstå i större eller mindre omfattning. De fyra huvudsakliga konflikterna kan därvid sägas vara (Engwall, 1978):

1. *Flödesfrågan*, dvs frågan om hur produktionen ska ordnas för att produkten ska nå läsarna i tid.
2. *Teknikfrågan*, dvs frågan om vilken teknik som ska användas i produktionen.
3. *Resursfördelningsfrågan*, dvs frågan om hur knappa resurser i form av personal, finansiella resurser och utrymme i tidningen ska fördelas.
4. *Publiceringsfrågan*, dvs frågan om vilka nyheter som ska behandlas och hur de ska presenteras.

När det gäller *flödesfrågan* hänger denna samman med dagstidningars korta produktionscykel och kravet att nå läsarna i tid med de allra senaste nyheterna. Detta problem är gemensamt för alla tidningar och någon grundläggande skillnad mellan olika tidningar vad gäller möjligheterna att hantera denna konflikt borde i princip inte finnas. I realiteten blir dock även här resursskillnader av stor betydelse. Den konkurrensmässigt överlägsna tidningen har i allmänhet kunnat investera i teknik som möjliggjort senare pressläggningstider. De har också större möjligheter att ha en bemanning som klarar

hög belastning samt att abonnera på fler nyhetsbyråer, vilket ger journalisterna bättre förutsättningar.¹⁰

Även med avseende på *teknikfrågan* har konkurrensförhållandena av allt att döma spelat en betydande roll. Denna fråga har på många olika håll i världen skapat svårartade konflikter, vilka i vissa fall, t ex på The Times och Berlingske Tidende, så när orsakat tidningarnas nedläggning.¹¹ Erfarenheterna från Sverige tyder på att denna konflikt tenderat att vara mindre akut i de socialdemokratiska tidningarna än i de borgerliga. Förklaringen tycks vara att konkurrensen från den dominerande tidningen gjort satsningar på ny teknik till en tvingande nödvändighet. Liksom konkurrensen tvingat fram anpassningar av produktens utformning och av företagets organisation, har den sålunda också understrukt behovet av att följa efter huvudkonkurrenten vad gäller teknik. Initiativ till investeringar i ny teknik har framstått som nödvändiga även för de anställda.¹² Konflikterna i samband med ny teknik har därmed blivit relativt litet kontroversiella i de socialdemokratiska tidningarna.

Starkare har då konflikterna rörande *resursfördelningsfrågan* varit i dessa tidningar. Skälet är enkelt att finna: företagsledningarna har i ovanligt stor utsträckning ställts inför uppgiften att hushålla med begränsade resurser. Konflikterna har gällt såväl inom enskilda socialdemokratiska tidningar som mellan dem. Inom tidningarna har man, förutom de vanliga konflikterna mellan dess olika avdelningar rörande personal, finansiella resurser och utrymme i tidningen, i ovanligt hög grad fått allokeringkonflikter på krav från lokalt håll. Lokala fackföreningar och arbetarekommuner har varit initiativtagare och åtminstone på ett tidigt stadium finansierare. Företrädare för dessa har därmed ansett sig ha viss rätt att kräva att tidningen bevakar deras ort på ett för dem tillfredsställande sätt. Genom sitt aktieäggande i tidningen och nära koppling till den även i övrigt har de också haft andra möjligheter att framföra sina synpunkter än de haft beträffande borgerliga tidningar. Kravet på att ha en nyhetsbevakning på många mindre orter inom tidningens spridningsområde, kan därmed anses ha varit större på de socialdemokratiska tidningarna än på de borgerliga. Detta har i sin tur inneburit en klar nackdel, eftersom kostnaderna för såväl bevakning som distribution ökar radikalt med avståndet från utgivningsorten.¹³

Mekanismer liknande dem man kunnat notera i de enskilda socialdemokratiska tidningarna kan också observeras när det gäller hela A-pressgruppen. Ett viktigt drag i denna är nämligen att den inte bildats som normala koncerner genom att en affärsverksamhet expanderat av egen kraft eller genom olika företagsköp. Snarare har det varit fråga om en nödlösning för att klara av de lokala tidningsföretagens ökande krav på bidrag från Landsorganisationen och Socialdemokratiska par-

tiet. Genom bildandet av Arbetarepressens Förlagsaktiebolag 1937 skapades visserligen förutsättningar att styra de lokala tidningsföretagen med en fastare hand, men även här var koncernledningens handlingsmöjligheter beskurna av det faktum att tidningarna grundats på lokalt initiativ, vilket i sin tur medförde att varje plan om nedläggning eller inskränkningar och tom förslag om samverkan mellan tidningar mötte massivt motstånd.¹⁴ Dessa centraliserings- och samarbetssträvanden hämmades också sannolikt av kritiken, från bl a Herbert Tingsten, att de socialdemokratiska tidningarna inte var oberoende röster utan mer av "megafontidningar" som gav uttryck för "Husbondens röst".

Möjligheterna för koncernledningen inom A-pressen att styra verksamheten i de lokala tidningsföretagen begränsades ytterligare under 1970-talet, då det statliga produktionsstödet infördes. Koncernledningen hade nämligen dessförinnan, framför allt under 1960-talet, behärskat den kritiska resurs som de vederlagsfria tillskotten utgjorde.¹⁵ Därefter kom de huvudsakliga bidragen i stället att gå direkt från statskassan till de enskilda tidningsföretagen, vilket betydde att koncernledningen förlorade ett utomordentligt viktigt styrinstrument.

Sammantaget innebär ovanstående att förutsättningarna för såväl de lokala socialdemokratiska tidningsledningarna som för koncernledningen att driva en kraftfull ekonomisk styrning varit och är begränsade.

Också när det gäller *publiceringsfrågan* kan de socialdemokratiska tidningarna anses ha och ha haft speciella problem. Det nyss diskuterade lokala ägandet har medfört att konflikter rörande tidningens innehåll varit mycket dominerande i de lokala tidningsföretagen. Även om ett enskilt tidningsföretag stått inför betydande ekonomiska svårigheter, har dessa ofta ägnats obetydligt intresse i förhållande till hur dess redaktionsledning valt att prioritera material från olika orter eller i vissa frågor.¹⁶ Balansgången mellan ekonomi och ideologi kommer i detta fall mycket tydligt fram.

Sammanfattningsvis kan det således konstateras att tre av de fyra behandlade konflikterna ofta blir mer akuta i socialdemokratiska tidningar i jämförelse med borgerliga. Teknikfrågan kan förväntas vara lättare att lösa, dock inte p g a skillnader i huvudmannaskap utan snarare som en följd av de socialdemokratiska tidningarnas konkurrensmässiga underläge. Bland de övriga konflikterna är det framför allt resursfördelnings- och publiceringsfrågan som leder till problem, i synnerhet därför att tidningarna startats på lokalt initiativ och att ekonomiska bedömningar ibland får stå tillbaka för ideologiska argument.

4. Slutsatser

Den föregående diskussionen har pekat på ett antal omständigheter som är av betydelse då ägar- och ledningsformer relateras till strukturutvecklingen inom dagstidningsbranschen. En jämförelse med avseende på startpunkten för socialdemokratiska och borgerliga tidningar har visat att de förra i allmänhet startades senare och att de därmed haft konkurrensmässiga nackdelar. Det har emellertid också framgått att de haft vissa fördelar genom att de tack vare en partipolitisk differentiering kunnat få en viss, men ofta otillräcklig, basläsekrets samt ekonomiska stöd i form av vederlagsfria tillskott från ägarna. Dessa fördelar har dock varit förenade med vissa villkor, som begränsat företagsledningarnas handlingsfrihet. Denna är visserligen, som framgått ovan, kringskuren även i borgerliga tidningar p g a att en dagstidningsorganisation i mycket bestäms av dess produktionsförhållanden. I de socialdemokratiska tidningarna är handlingsfriheten emellertid ytterligare beskuren genom att lokala synpunkter i stor utsträckning kan förhindra olika strategiska åtgärder, som skulle ha kunnat genomföras i en dagstidning med en annan huvudman.

Ägandeformen har således inneburit såväl nackdelar som fördelar för de socialdemokratiska tidningarna. För strukturutvecklingen har dessa för- och nackdelar sammantagna av allt att döma medfört att antalet dagstidningar på marknaden blivit fler än om enbart affärsmässiga principer fått råda. De socialdemokratiska tidningarnas huvudmän – såväl lokalt som centralt – har nämligen under lång tid haft en förmåga att dra till sig vederlagsfria tillskott från allt avlägsnare bidragsgivare och har på så sätt kunnat garantera överlevnad för en stor del av sina tidningar i landsorten. I storstäderna däremot har bidragsbehoven nått sådana nivåer att nedläggningar blivit nödvändiga. Men även i landsorten ökar nu kostnaderna för tidningsframställningen snabbt, inte minst p g a konkurrensen från de ledande tidningarna inom utgivningsområdena. Samtidigt har en åtstramning i statsfinanserna blivit nödvändig även för en socialdemokratisk regering. Desutom har fackföreningsrörelsen blivit kärvar i sin syn på tidningsföretagen.¹⁷ Dessa omständigheter gör det sannolikt att de socialdemokratiska tidningarnas möjligheter att kompensera sig för marknadsmässig underlägsenhet kan komma att begränsas. Ett ökat samarbete mellan de olika tidningarna inom gruppen, inte minst på den tekniska sidan, kan därvid vara en möjlig utväg.

Lars Engwall

Noter

- ¹ Denna artikel har tidigare presenterats vid det nordiska forskarsymposiet "Dynamiske faktorer i dagspressens strukturudvikling" 12–14 november 1984 på Nordiska Folkhögskolan i Kungälv.
- ² Jfr Bråland (1958), Hadenius, Weibull & Seveborg (1968) samt Hadenius, Seveborg & Weibull (1970).
- ³ Jfr här resonemanget hos de amerikanska sociologerna Peter Berger och Thomas Luckmann (1966), som argumenterar för att verkligheten bör ses som en social konstruktion, dvs något som byggs upp i samspelet mellan olika individer.
- ⁴ Goda exempel på det anförda finns i min egen studie av Värmlands Folkblad (Engwall, 1985). Vid denna tidnings första start krävdes flera års sökande för att finna en redaktör. Ett annat belägg för rekryterings svårigheterna är det faktum att en och samma person alternerade som redaktör, expeditör och tryckeriföreståndare under det första etableringsförsöket.
- ⁵ För diskussioner av dessa argument, se Hadenius, Weibull & Seveborg (1968) och Hadenius, Seveborg & Weibull (1970).
- ⁶ Frågan om företags mål har under lång tid varit föremål för diskussion i den ekonomiska litteraturen. Den neoklassiska teorins antagande om vinstmaximering har ifrågasatts och har av vissa författare ersatts bland annat av antaganden att företags yttersta mål är långsiktig överlevnad. (För en diskussion av olika teorier om företags beteende, se t ex Cyert & Hedrick, 1972 och Marris & Mueller, 1980).
- ⁷ I Danmark har utslagningen även hårt drabbat de socialdemokratiska tidningarna p g a att huvudmännen där under 1960-talet hade svårigheter att ge dem erforderligt ekonomiskt stöd (jfr Thomsen, 1972).
- ⁸ För ytterligare diskussioner av teorin om upplagespiralen, se t ex Engwall (1981), Furhoff (1973) och Gustafsson (1978).
- ⁹ För en mer ingående diskussion av denna utveckling, se Engwall (1982).
- ¹⁰ För ett exempel på det senare, se Engwall (1978, avsnitt 1A.1). Detta redovisar ett praktikfall, i vilket den socialdemokratiska tidningens journalister, trots stora ansträngningar blir slagna i nyhetsjakten av den borgerliga konkurrenten, just p g a att denna hade bättre nyhetsbyråabonnemang.
- ¹¹ För en diskussion av konflikterna inom de större engelska dagstidningarna, se Martin (1981).
- ¹² I studien av Värmlands Folkblad (Engwall, 1985) framgår det att krav på införande av ny teknik i inte obetydlig utsträckning komit från de anställda snarare än från företagsledningen.
- ¹³ Problemen accentuerades, åtminstone i Värmlands Folkblads fall men sannolikt även i andra socialdemokratiska tidningar, av att de tidiga tidningsledningarna hade svårigheter att utöva en effektiv ekonomisk kontroll över lokalkontoren.
- ¹⁴ Ett sådant försök i slutet av 1960-talet gällde en fast samverkan mellan A-presseföretag i fem regioner med en av de verkställande direktörerna i var region

som huvudansvarig för denna (*Framtid genom samverkan*, 1968 och 1969). Liknande försök till samverkan har också gjorts på det tekniska området. I vissa fall, t ex Smålands Folkblad och Västgöta-Demokraten, har samarbetssträvandena kunnat förverkligas, medan andra försök, som t ex tekniskt samarbete mellan Värmlands Folkblad och Örebro-Kuriren stött på motstånd.

- ¹⁵ För en diskussion om betydelsen av innehav av kritiska resurser för maktrelationer, se Pfeffer & Salancik (1978).
- ¹⁶ Flera exempel på sådana konflikter återfinns i Engwall (1985).
- ¹⁷ Det färskaste exemplet på detta är förstas Stockholms-Tidningens nedläggning. Redan i februari 1982 deklarerade dock LO-ordföranden Gunnar Nilsson vid A-pressens utbildningsdagar: "Förr har vi haft råd att gå in med extra bidrag och specialinsatser. Ibland har det nog bidragit till en något lättsinnig attityd hos vissa tidningar. Man har räknat med att i sista hand ställer nog i alla fall fackföreningsrörelsen upp. Men nu är det slut med det. LO-anslaget är beslutat av kongressen och något utrymme för ytterligare insatser finns inte. Det är ett bestämt krav att verksamheten planeras efter ramarna – och klarar man inte det så kan vi bara beklaga, då får det bli tuffa nedskärningar eller rent av nedläggningar".

Referenser

- Abrahamsson, B, 1975, *Organisationsteori. Om byråkrati, administration och självstyre*, Stockholm: AWE/Gebbers.
- Berger, P L & Luckmann, T, 1966, *The Social Construction of Reality*, New York: Doubleday & Co.
- Bråland, A (red), 1958, *A-pressens samorganisation 1908–1958*, Stockholm: Tiden.
- Cyert, R M & Hedrick, C L, 1972, "Theory of the Firm: Past, Present and Future", *Journal of Economic Literature*, 10, June, s 398–412.
- Engwall, L, 1978, *Newspapers as Organizations*, Farnborough: Saxon House.
- Engwall, L, 1981, "Newspaper Competition: A Case for Theories of Oligopoly", *Scandinavian Economic History Review*, 29, No. 2, s 145–154.
- Engwall, 1982, "Organization Theory: Where Are You?", *Omega*, 10, No. 2, s 125–144.
- Engwall, L, 1985, *Från vag vision till komplex organisation*, Acta Universitatis Upsaliensis, Studia Oeconomiae Negotiorum 22, Uppsala: Almqvist & Wiksell International.
- Framtid genom samverkan*. Rapport från en arbetsgrupp inom A-pressen, 1968 (stencil).
- Framtid genom samverkan*, 1969, Stockholm: A-pressen.
- Furhoff, L, 1966, "Politiska subventioner till den svenska dagspressen 1937–1965", *Fackföreningsrörelsen*, 46, No. 4, s 122–132.

Furhoff, L, 1967, *Upplagespiralen*, Stockholm: Svenska Bokförlaget (ak avh).

Furhoff, L, 1973, "Some Reflections on Newspaper Concentration", *Scandinavian Economic History Review*, 21, No. 1, s 1–27.

Gustafsson, K E, 1978, "The Circulation Spiral and the Principle of Household Coverage", *Scandinavian Economic History Review*, 26, No. 1, s 1–14.

Hadenius, S, 1968, "Upplagespiralen och den socialdemokratiska pressen", *Tiden*, 60, No. 2, s 81–84.

Hadenius, S, Weibull, L & Seveborg, J-O, 1968, *Socialdemokratisk press och presspolitik 1899–1909*, Stockholm: Tiden.

Hadenius, S, Seveborg, J-O & Weibull, L, 1970, *Partipress. Socialdemokratisk presspolitik 1910–1920*, Stockholm: Tiden.

Høyer, S 1975/1977, *Norsk presse mellom 1865 og 1965: Strukturutvikling og politiske mønstre*, Institutt for presseforskning, Universitetet i Oslo, stencil nr 32 A & B (ak avh).

Marris, R & Mueller, D C, 1980, "The Corporation, Competition and the Visible Hand", *Journal of Economic Literature*, 18, March, s 32–63.

Martin, R, 1981, *New Technology and Industrial Relations in Fleet Street*, Oxford: Oxford University Press.

Pfeffer, J & Salancik, G, 1978, *The External Control of Organizations. A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row.

SOU 1965:22, *Dagspressens ekonomiska villkor*, Stockholm: Justitiedepartementet.

Sweezy, P M, 1939, "Demand under Conditions of Oligopoly", *Journal of Political Economy*, 47, August, s 568–573.

Thomsen, N, 1972, *Dagbladskonkurrenzen 1870–1970*, Köpenhamn: G E C Gads forlag (ak avh).

Tingsten, 1947, "Den moderna pressen: 'monopolistiska tendenser', politiskt inflytande", *Dagens Nyheter*, 17/11 1947, s 5.

Tollin, S, 1965, *Svenska dagstidningar 1900–1965 – antal och politisk gruppering*, Nr 16 i Svenska Tidningsutgivareföreningens skriftserie Aktuellt från TU, Stockholm: Svenska Tidningsutgivareföreningen.

Williamson, O E, 1975, *Markets and Hierarchies*, New York: Free Press.

Från kandidat till doktor

Var uppstår vanligen de största svårigheterna under akademiska studier? Erfarna universitetslärare brukar inte tveka om svaret: för de flesta studenter är den stora stötestenen inte inläsningen av litteraturkurserna utan författandet av egna produkter – från "kandidatuppsatsen" till doktorsavhandlingen. Därför är handledningar för sådan författarverksamhet välkomna, även om de i första hand utgår från andra akademiska ämnen än det egna. Här skall ett par dylika skrifter presenteras.

En yngre och en äldre lundahistoriker, Hans Albin Larsson och Lars-Arne Norborg, vill hjälpa i första hand sina egna studenter *Att lyckas med seminarieuppsatsen*. I inledningen till skriften heter det:

"Det är ingen djupsinnig skrift du håller i handen. Intresserar du dig för de kunskaps-teoretiska grundproblemen eller för det sista paradigmbudet i ditt ämne får du leta någon annanstans.

Vad du ska få här är bara några enkla jordnära svar på den fråga som förmodligen just nu är mest brännande för dig: hur bär jag mig egentligen åt när jag skriver min seminarieuppsats?"

Citatet rymmer hederlig konsumentupplysning. Författarna går konkret igenom de olika stadierna på uppsatsförfattarens väg och ger goda råd om hur slutprodukten bör vara utformad. Även statsvetenskapliga nybörjarskribenter har en del att hämta i framställningen, som alltså i första hand är avsedd för historiestudenter.

Professor Tore Frängsmyr vid Avdelningen för vetenskapshistoria i Uppsala har ställt samman *Liten handbok för avhandlings- och uppsatsskrivare*. I inledningen till skriften heter det:

"I denna lilla handledning förbigår vi själva forskningsprocessen, hur man söker källor och litteratur, hur man handskas med olika uppgifter. Här koncentrerar vi oss på hur man redovisar resultaten. Detta innebär att vi inte i första hand uppehåller oss vid hur man bör skriva rent stilistiskt, men att vi dock tar upp vissa stilistiska element, att vi ger vissa allmänna råd om hur en vetenskaplig text bör se ut."

Också detta uttalande utgör hederlig konsumentupplysning. Frängsmyr rör sig, om man så vill, på ett tekniskt plan, men teknikaliteter är viktiga i de sammanhang, som det här är fråga om. De många goda råden är i första hand avsedda för vetenskapshistoriker och idé- och lärdoms-historiker, men också om denna skrift gäller, att statsvetenskapliga skribenter kan ha nytta av framställningen.

Sektionen för pedagogiskt utvecklingsarbete (PU) vid Lunds universitet har under senare år förlagt flera skrifter om forskarutbildning och forskarhandledning (jfr Göran Jenses översikt i *Statsvetenskaplig Tidskrift* Vol. 86, 1983, s 169 ff). Här skall två av de senaste av dessa publikationer beröras.

Bengt Orestrom och Per Rydén, doktorand i engelska respektive docent i litteraturvetenskap, har redigerat en skrift om hur det kan gå till att *Bli lärd i Lund*. Under rubriken ger närmare besked om innehållet: *Humanistiska synpunkter på forskarhandledning*.

Vad som bjuds är åtta ganska korta uppsatser på det angivna temat. Ett bidrag är författat av två studeranderepresentanter, Orestrom och historiedoktoranden Christer Hult, de övriga sju av olika ämnesrepresentanter. Bland de sistnämnda finns för övrigt också en samhällsvetare, Olof Wärneryd, professor i kulturgeografi och samhällsvetenskapliga fakultetens dekanus.

Skriften rymmer många kloka synpunkter, av vilka jag här vill dra fram två. Litteraturvetarprofessorn Louise Vinge understryker kraftigt, att syftet med doktorandseminarier skall vara konstruktivt, inte destruktivt:

"Det är en ömtålig uppgift för en seminarieledare att se till att själva tonen i diskussionen och hållningen till det arbete som föreligger blir vänlig, kamratlig och hjälpsam. Det händer ibland att veritabla seminarier terrorister tar makten i diskussionerna med alltför långa inlägg och översittarmanér som kan bli både prövande och skadliga för omgivningen. Det är nödvändigt att hejda sådana tendenser.

Historikern Eva Österberg, numera professor i Uppsala, var under 1970-talet handledare för några doktorander inom det nordiska sk ödegårdsprojektet. I sitt bidrag till skriften diskuterar hon bland annat fördelar och nackdelar med dylika projekt. Redan från början stod det naturligtvis klart för alla deltagarna, skriver hon, att forskningsuppgiften skulle innefatta både gemensamma ansträngningar med metoder och frågeformuleringar och individuellt arbete, avsett att ge underlag för de enskilda avhandlingarna:

"Men i det inledande skedet präglades vi nog alla mer av entusiasm över möjligheterna till lagarbete och tro på den arbetsformens fruktbarhet, än vad som senare blivit fallet. Så som jag kunnat följa de enskilda doktoranderna har jag som regel anat en förändring från större gruppmedvetenhet och intresse för att också lägga ner tid på att förbättra andra gruppmedlemmars arbete till en alltmer markerad oro inför risken att drunkna i projektet och en allt större vilja att profilera sig själva i avhandlingen. Ju närmare man kommit disputationen, desto angelägnare har det blivit att den slutliga produkten inför en vidgad forskningsmiljö skall uppfattas inte

så mycket som en "projektavhandling", utan som en individuell prestation. Jag misstänker att själva projekt-tillhörigheten tidvis upplevts mera som en belastning än som en stimulans, i vart fall av vissa projektmedlemmar. Jag finner inte heller reaktionen särskilt egendomlig. Även en projektledare har ibland blandade känslor."

En skrift av något annorlunda typ än Orestrom-Rydén är Åke Bjerstedt, *Att skriva doktorsavhandling. Erfarenheter enligt intervjuer med doktorer i pedagogik, psykologi och sociologi*. Bjerstedt är professor i praktisk pedagogik vid lärarhögskolan i Malmö, och hans framställning knyter an till en av honom ledd doktorandkurs med rubriken "I avhandlingsförfattarens verkstad". Man skulle möjligen kunna förklara skillnaderna mellan de båda PU-skrifterna genom att säga, att Orestrom-Rydén är av intresse i första hand för handledare, medan doktorander nog har mera att hämta hos Bjerstedt – som är nyttig för handledare också.

Bjerstedts skrift är välgjord och tankeväckande. Som underrubriken säger, bygger framställningen på intervjuer med ett antal doktorer, närmare bestämt 33 stycken, i tre samhällsvetenskapliga ämnen. Intervjupersonernas synpunkter har systematiserats och kommenterats av Bjerstedt.

Tre av intervjuerna återges i sin helhet. Som ett smakprov kan man välja ett avsnitt ur intervjun med sociologen Håkan Wiberg, numera professor i ämnet i Lund. Som alla andra fick han frågan: Om Du fick skriva om Din avhandling, skulle den då se annorlunda ut än den gör i dag? Wiberg svarade bland annat, att han numera anser, att man bör använda så litet komplicerade maskiner som möjligt och så litet komplicerade beräkningsmetoder som möjligt:

"Jag är ju själv matematiker från början och har lättare att genomsöka den formelfetischism, som så många samhällsvetare ägnar sig åt. I många sammanhang så förbättrar det inte resultaten och kvaliteten på resultaten. Vad som görs med olika sofistikerade matematiska behandlingar, skulle kunna göras med dikotomier, fyrfältstabeller och procentskillnader. Det skulle sällan förvränga data i förhållande till vad man skulle få fram med betydligt finare strukturering. Så att min slutsats är att det mesta av den här formelexercisen som samhällsvetare ägnar sig åt har blivit något slags självändamål."

Wibergs synpunkter är någonting att tänka på, inte bara för doktorander utan för alla samhällsvetare.

Torbjörn Vallinder

Referenser

Åke Bjerstedt: *Att skriva doktorsavhandling. Erfarenheter enligt intervjuer med doktorer i pedagogik, psykologi och sociologi.* Lund: PU-sektionen vid Lunds universitet 1985.

Tore Frängsmyr: *Liten handbok för avhandlings- och uppsatsskrivare.* Uppsala: Institutionen för idé- och lärdomshistoria vid Uppsala universitet 1983.

Hans Albin Larsson – Lars-Arne Norborg: *Att lyckas med seminarieuppsatsen.* Lund: Dialogos 1984.

Bengt Oreström – Per Rydén, red: *Bli lärd i Lund. Humanistiska synpunkter på forskarhandledning.* Lund: PU-sektionen vid Lunds universitet 1983.

Litteraturgranskningar

OLE ELGSTRÖM & MAGNUS JERNECK: *Nord-syd politik*, Lund: Universitetsförlaget Dialogos, 1983.

Ännu 25 år efter koloniväldenas upplösning har varken allmänhet eller akademiker, eller för den delen regeringar, i industriländerna kommit till rätta med den nya politiska världskartan där ett hundratal nya stater gör anspråk på självständighet och utveckling. Press och TV rapporterar, ofta initierat och skickligt, men när det kommer till kritan vill man gärna föreställa sig att den tredje världen är alltför avlägsen för att egentligen spela någon avgörande roll – man finner den exotisk och marginell, pockande och påträngande med sina katastrofer och biståndskrav, men av sekundär betydelse.

Elgström och Jerneck har, med klar adress till statsvetenskapliga kurser, satt ihop en modest skrift om den sk u-landsproblematiken. Syftet är lovvärt och eftersom det inte finns någon annan kurslitteratur på svenska kan den kanske fylla ett behov. De redovisar de mer eller mindre officiösa föreställningarna om nord-sydkonflikten i de internationella organisationerna och de schablonartade föreställningarna om u- och i-länder som är blott alltför vanliga.

Vad man saknar är för det första någon antydning till historisk insikt om hur denna situation har uppstått. Vad de refererar på den punkten är schablonmässiga ideologiska uppfattningar i stället för seriös historieskrivning. För det andra saknar man någon antydning om att det trots allt handlar om den överväldigande majoriteten av världens befolkning och att nord-sydfrågorna kanske inte bara är en statsvetenskaplig kuriositet. Författarnas behandling av i- och u-länder som homogena block betyder också att realismen blir lidande. Sanningen är ju den att det i dag är meningslöst att diskutera Latinamerika, Asien och Afrika som om deras problem vore desamma.

Författarna tar debatterna i FN alltför mycket på allvar och ägnar för liten uppmärksamhet åt det som borde vara en stor statsvetenskaplig uppgift, nämligen analysen av det diplomatiska spelet inom FN och andra internationella organisationer. Det är där som den stora luck-

an finns i kunskapen om nord-sydpolitiken. Det vore för mycket begärt att få det behandlat i en elementär introduktion till nord-sydfrågorna, men man vill gärna hoppas att statsvetenskapliga forskare ägnar sig mer åt den dimensionen.

Göran Ohlin

Handbok i nordiskt parlamentstryck. Utgiven av de nordiska parlamentsbiblioteken under redaktion av Rolf Nygren. Stockholm 1984, tr i Falköping 1985

Per Edvin Sköld berättade vid något tillfälle, att när han 1915 kom till riksdagen var det Fredrik Thorsson som inom det socialdemokratiska partiet hade till uppgift att ta hand om och inskola nykomlingarna. Som den krävande magister han var satte han dem bokstavligen i skolan och de fick omgående lära sig att använda riksdagstrycket. Det var förvisso ingen dum början för den som ville göra en insats i politiken.

Parlamentstrycken torde i resp land vara det mest omfattande bokverket. De är i allmänhet uppbyggda efter samma idé. Utgångspunkten och centrum är sammanträdesprotokollen med anförandena och besluten, och kring detta centrum grupperas övriga handlingar som regeringsförslag och utskottsbetänkanden.

Parlamentstrycken lever, kan det tyckas, sitt eget liv oberoende av revolutioner och regimförändringar. Det svenska riksdagstrycket har i princip knappast förändrats sedan 1809. Men om konstruktionen i princip är likartad, så har tekniken och det praktiska utförandet skiftat. Därtill kommer att det för den oinvidige är svårt att ta sig fram i det parlamentariska tryckets snårskog, särskilt om han inte är väl bevandrad i den parlamentariska procedurén.

Det behövs därför en vägvisare och som en sådan vägvisare för de nordiska ländernas del är föreliggande handbok avsedd att fungera. Som författare till de olika

länderavsnitten har mobiliserats personer från resp lands parlamentsbibliotek. Sakkunnigare folk torde man knappast kunnat få. För det danska bidraget svarar överbibliotekarien för folketingets bibliotek, Kristian Hvidt samt Hans Peter Hilden och Ingrid Sylvest Nielsen, för det finska bibliotekarien vid riksdagsbiblioteket Kaarina Puttonen, för det isländska altingsbibliotekarien Viggó Gíslason, för det norska överbibliotekarien för stortingsbiblioteket Olaf Chr Torp och för det svenska dåvarande chefen för riksdagens centralarkiv, numera professorn i rättshistoria i Uppsala Rolf Nygren, som därjämte redigerat handboken. Tryckningen har bekostats av Nordiska samarbetsorganet för vetenskaplig information (NORDINFO) och Nordiska rådets presidiasekretariat.

Handboken kan rekommenderas. Samtliga bidrag ger en "invigning" i parlamentets arbetsformer, något olika utformad. Författarna redogör klart och enkelt för systematiseringen och för de ändringar som tid efter annan företagits. Särskilt för Sveriges del är det fråga om en ganska lång men fängslande vandring i historien. En förtjänst hos handboken är att den så utförligt uppehåller sig vid registren och lämnar praktiska anvisningar hur de skall användas. Av stort värde är också litteraturanvisningarna, särskilt vad gäller biografier om parlamentsledamöter. Den svenska riksdagen har som bekant här äntligen tagit ett krafttag och beslutat utge ett biografiskt verk om tvåkammarriksdagens ledamöter. Ett första band (bd 2), omfattande Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Kalmar, Gotlands och Hallands län, har nyligen publicerats.

Nils Stjernquist

JÖRGEN HERMANSSON: *Kommunism på svenska? SKP/VPK:s idéutveckling efter Komintern*. Skrifter utgivna av statsvetenskapliga föreningen i Uppsala, 99. Uppsala 1984

"Sovjetunionen är arbetarklassens sanna fosterland." Med de orden gav 1928 års Komintern-program ett högstämt uttryck åt den sk proletära internationalismen. Samtidigt la det ett tungt ok på sina medlemspartier, som ända sedan dess har fått streta med uppgiften att bevisa sin nationella pålitlighet.

Internationalismen var djupt rotad i arbetarrörelsen. 1914 hade den lidit ett svårt nederlag, när socialdemokratiska riksdagsmän i olika länder röstade för krigskrediter. De konsekventa internationalisterna samlades i den sk Zimmerwald-internationalen, som blev embryo till mellankrigstidens kommunistiska international. Här

var fosterländskhet ännu en föraktfull glosa som doftade reaktion, chauvinism och punschpatriotism.

Men stämningarna skulle svänga. När Stalin röjde det gamla revolutionära gardet ur vägen och satte fart på ståndscirkulationen i Sovjet började nationella symboler åter komma till heders. Under andra världskriget mobiliserades allt vad rysk folktradition kunde erbjuda. Religionen blev åter tillåten, och den ryska historiens alla folkhjältar inkallades till aktiv krigstjänst i mytologins bataljoner.

Även i andra länder klädde sig kommunisterna nu i folkdräkt. "Den fosterländska fronten" skulle bli bålverket mot fascism och nazism. Motståndet mot revisionister och kapitalister inställdes, och i stället sökte man uppnå en bred samling. I Sverige ville kommunisterna vid denna tid samregera inte bara med socialdemokraterna, utan också med folkpartiet och bondeförbundet.

Den nya linjen skapade emellertid trovärdighetsproblem. Hur skulle man balansera troheten till den Moskva-ledda rörelsen mot den nya fosterländskheten? Hur det svenska partiet slet och sedan dess har slitit med detta dilemma är ämnet för Jörgen Hermanssons doktorsavhandling.

Före Kominterns upplösning 1943 hade den kommunistiska strategin svajat fram och tillbaka. I början var man starkt fientlig mot "revisionismen" och strävade efter revolutionär renhet i rörelsen. Så följde en mjukare, mer samarbetsvänlig period i mitten av 20-talet och därefter åter en hårdare linje. I slutet av 20-talet brännmärktes socialdemokraterna som "socialfascister" och hantlangare åt imperialismen.

I mitten av 30-talet ivrade man i stället för "folkfronten". Därefter kom den korta epok då SKP försiktigt orienterade sig mot nazismen. Under denna period stödde svenska kommunister inte bara Sovjet mot Finland, utan yppade också förståelse för den tyska ockupationen av Norge.

Det var alltså ett ganska tyngande bagage som SKP hade med sig när det efter kriget skulle försöka skaffa sig en mera nationell profil. Ett parti som ännu på 30-talet hade haft ett "Sovjet-Sverige" på programmet ansträngde sig nu att visa blågula färger. I första hand blev de nya folkdemokratierna förebilder. Här fanns ju exempel på länder som med bevarade flerpartisystem orienterade sig mot socialismen.

Jörgen Hermansson visar hur också den "svenska vägen" slingrade i många krumbukter. Under Linderot och Hagberg kombinerade partiet en bevarad trohet mot världsrörelsen med en trägen uppvaktning av socialdemokratin. Inviterna till vänstersamverkan förblev dock obesvarade, och SKP nådde aldrig några större framgångar i rollen som vänlig påtryckare inom arbetarrörelsen.

För många yngre var den ålderdomliga partiliturin och banden till Moskva en belastning. Den grupp som tog rodret under 60-talet ("modernisterna") ville rensa ut den gamla bråten och ge rörelsen en mera ungdomlig framtoning. Proletariatets diktatur försvann ur skrifterna. I stället började den nya vänsterns samhällskritik och orientering mot den tredje världen att sätta sin prägel på partiet.

"Modernismen" blev emellertid inte långlivad. Den del av den nya vänstern som drogs in i VPK utvecklades snart i leninistisk riktning, och därmed hårdnade också partilinjerna. I 1972 års partiprogram hördes åter de revolutionära trummorna på avstånd. Enligt Jörgen Hermansson kan VPK ännu beskrivas som nyleninistiskt, även om hållningen mjuknat något från 70-tal till 80-tal.

Avhandlingens huvudfrågor

De idéer som diskuteras i avhandlingen gäller i första hand övergången till socialismen och det socialistiska samhället. Författaren skjuter framför allt in sig på två principiella frågor. Den ena gäller, i hans eget språkbruk, huruvida teorin om övergången till socialismen är empirisk eller normativ, eller med andra ord om det rör sig om en historiskt determinerad eller moraliskt önskvärd process. Den andra frågan gäller hur pass beroende eller oberoende det svenska kommunistpartiet har varit av utländska förebilder. I vilken mån har man tagit intryck från den sovjetiska bolsjevismen och i vilken utsträckning har man försökt ge teorin ett självständigt, inhemskt innehåll?

För att lösa dessa frågor analyserar författaren partiets idéutveckling från andra världskriget och framåt. Här urskiljs ett antal olika faser, som karakteriseras genom kapitelrubrikerna. "Skp söker nya vägar" handlar om utvecklingen närmast efter kriget. "Skp under kalla kriget" beskriver den åtstramning som följde i slutet av 40-talet och första delen av 50-talet. Med "avstalinisering på svenska" är vi framme i den epok som följde efter tjugonde partikongressen i Sovjetunionen 1956 och Chrustjovs hemliga tal. "Skp byter ansikte, blir vpk" behandlar 60-talet och de sk modernistiska strömningarna. "Vpk upprepar sig" handlar om nyleninismen under 1970-talet och dess lätta uppmjukning under 80-talet. I det sista kapitlet drar författaren så samman trådarna och ger frågan i bokens rubrik ett jakande svar: "Det svenska kommunistpartiets strävan har hela tiden varit att finna en formel för en nationell kommunism. Det har velat presentera en kommunism på svensk" (s 341). I fråga om spänningen mellan det normativa och det empiriska är slutsatsen att det här har skett en klar förskjutning: vad som ursprungligen var en historieteori om samhällets lagbundna utveckling har med tiden om-

vandlats till en morallära, en doktrin om vad som är gott och önskvärt.

Innan jag ger mig i kast med att diskutera dessa teser kan det finnas skäl till en inledande honnör för Hermanssons idéanalytiska talanger. Det rör sig om en spänstigt skriven och skickligt genomförd idéhistorisk undersökning, som i åtskilliga avseenden skärper bilden av det svenska kommunistpartiets politiska utveckling. Ämnet är ju inte utforskat, men Hermansson gräver på flera områden djupare än tidigare forskare har gjort. Samtidigt bör det sägas, att dessa grävningar snarare bekräftar än ikullkastar tidigare forskningsresultat. De iakttagelser om partiet som redovisats av t ex Hirdman, Sparring, Holmberg, Lindkvist samt olika kommentatorer i tidskriften *Zenit* står sig på det hela taget, och den fotnots polemik som presteras mot tidigare framställningar rör relativt perifera frågor.

Kan självständighet mätas?

Så över till den första huvudfrågan. Hur ska man egentligen bära sig åt för att mäta graden av "svenskhet" i det svenska kommunistpartiet? Författaren söker lösa den uppgiften genom att ta "Komintern-linjen" som utgångspunkt. När det svenska partiet avlägsnar sig från denna referensdoktrin tas detta som ett tecken på strävan efter nationell självständighet.

Problemet är emellertid att Komintern-linjen inte är fast, utan rör sig. Även efter Kominern-epoken kan man notera klara svängningar i de strategier som man i Moskva under olika epoker har anbefallt för kommunistiska partier i andra länder. Anta nu att Moskva i ett visst skede rekommenderar en "nationell" strategi som bygger på inhemska traditioner och föreslår att man bör tona ner sambandet med den internationella klasskampen. Anta vidare att de kommunistiska partierna orienterar sig i precis denna riktning – vilket var precis vad de gjorde t ex i mitten av 40-talet. Skall detta tolkas som följsamhet eller nationell självständighet? Hur ska man som forskare bära sig åt för att fastställa om en viss doktrinförändring har skett *under inspiration av* en utländsk influenskälla eller *helt oberoende av* denna influenskälla?

Detta metodproblem har Jörgen Hermansson inte gått i närmkamp med. Det är förvisso inte lätt att reda ut, men det förefaller mig å andra sidan inte acceptabelt att gå runt den frågan om det just är graden av självständighet som ska fastställas. Den etablerade bilden – som inte motsägs av denna undersökning – är självfallet att 40-talets och 50-talets kommunistparti var avsevärt mer uppmärksam på vad som sades av "dom där borta" (ett uttryck tillskrivet Hagberg) än vad 60-talets, 70-talets och 80-talets kommunistparti har varit, men denna förändring lär knappast kunna mätas genom att de skiftan-

de svenska budskapen jämförs med en för alltid fixerad bolsjevistisk doktrin. Ty någon sådan har aldrig funnits; den kommunistiska strategin har alltid befunnit sig i rörelse.

En annan fråga som kan resas är om den ovan återgivna slutsatsen att SKP/VPK "hela tiden" har velat presentera en kommunism på svenska har så god täckning i Hermanssons eget material. På s 134 heter det t ex: "Det som förvånar vid läsningen av dessa texter från det kalla krigets dagar är att schablonbilden av SKP som ett parti helt i Stalins och Moskvas ideologiska ledband snarare förstärks än nyanseras av konfrontationen med källmaterialet." Och lite senare (s 149) beskrivs samma epok på följande sätt: "De svenska kommunisternas demokratisyn och uppfattning om ett framtida folkdemokratiskt och socialistiskt Sverige avvek inte i nämnvärd utsträckning från vad som var gängse inom den kommunistiska världsrörelsen. Det går att skönja en 'kommunism på svenska' i vissa smärre nyanskillnader jämfört med Kominform-ideologin. Men på det hela taget innehöll SKP:s syn på 'börat' inget som var typiskt svenskt."

Historieteori eller morallära?

Författarens andra huvudfråga gäller huruvida socialismen ska motiveras med "vetenskaplig teori" eller "etiska principer". Den tes han driver är att det här har skett en förskjutning. Så länge de svenska kommunisterna hyllade komintern-ideologin rådde ett "nästan totalt ointresse för normativa ställningstaganden". När man började tala om att övergången skulle ske i demokratiska former lades emellertid tonvikten vid alltmer moraliska frågor, och man visade ett växande intresse för medborgerliga rättigheter. Även om tyngdpunkten hos de svenska kommunisterna har legat på "ett empiriskt betraktelsesätt" och man "således i stort sett hållit fast vid kommunismen" har historiedeterminismen skjutits i bakgrunden till förmån för ett mer "etiskt" förhållnings-sätt (s 339).

Låt mig först säga att jag finner avhandlingens resonemang i de avsnitt där dessa tankar ventileras snåriga och oklara. När författaren ställer "marxistisk historieteori" i motsats till "demokratisk morallära" (tex s 330) eller förkunnar att "idén bakom proletariats diktatur vetenskapligt sett är godtagbar" (s 328) eller spekulerar över huruvida kommunisterna följer sin "insikt om klassintressenas roll för historiens utveckling" eller låter "moralen fälla avgörandet att människors önskemål har företräde", då har jag svårt att hänga med i svängarna. Ibland förefaller det som om det i första hand vore en ursprunglig historiedeterminism som med tiden skulle ha försvagats i den kommunistiska förkunnelsen, och då kan man till nöds instämma. Men i andra avsnitt tycks författaren vara mera inriktad på att dra en skiljelinje

mellan en "empiriskt" orienterad bolsjevism och en "moraliskt" orienterad demokratisk socialism, och då förefaller mig det sakliga underlaget mera luftigt.

I alla politiska doktriner finns empiriska och normativa trådar sammantvinnade. Härvidlag råder ingen skillnad mellan svensk socialdemokrati 1890 och 1985 eller mellan svensk kommunism 1928 och 1985. Den som tror att Komintern-ideologin var renons på normativa idéer bör läsa de klassiska texterna, som sannerligen sprakar av social indignation och moraliska övertygelser. Empiriska teorier i all ära – men de sätter inte i gång revolutioner. Varken i Ryssland eller i Sverige var det någon bleksiktig historiefilosofi som samlade folk under de röda fanorna, utan personliga upplevelser av nöd och orättvisor i förening med drömmar om ett bättre liv.

En helt annan sak är att bolsjevistisk moral och socialdemokratisk moral skiljer sig åt och att de svenska kommunisterna under senare decennier orienterat sig närmare en socialdemokratisk moraluppfattning i flera olika hänseenden. Även samhällsanalysen har självfallet utvecklats. Men att beskriva detta i termer av *mer* eller *mindre* moral förefaller mig helt missvisande. Den förlost i historiedeterminism som kan spåras inom de europeiska kommunistpartierna ryms väl inom ramen för den mer allmänna försvagningen av framtidsförtröstan och utvecklingsoptimism som vi kan registrera under senare årtionden.

Recept för framgång?

Mot denna bakgrund ställer jag mig också undrande inför slutklämmen i Jörgen Hermanssons avhandling (s 341–343). Huvudtanken här är att marxismen har legat som en black om foten på partiet och att det främst är genom en större betoning av "etiska ideal och moraliska ställningstaganden" som ett större väljarstöd hade stått att vinna. "SKP/VPK:s idéutveckling efter Komintern har politiskt sett handlat om att finna ett slags kompromiss mellan att stärka partiets sociala bas och att förbli det marxistiska idéarvet troget" (s 343). Moral vinner röster medan "empiriska" eller "historiedeterministiska" eller "vetenskapliga" teorier är mer fränstötande – ungefär så går tankegången.

Nå, riktigt så lär nog inte beslutsalkylen för ett kommunistiskt parti kunna renodlas. Men att ge partiledningar goda råd har nu heller aldrig varit statsvetenskapens forte. Däremot kan den ge kringsyn, tillbakablick och orientering. I de avseendena ger Jörgen Hermanssons avhandling många värdefulla bidrag.

Daniel Tarschys

LEIF LEWIN: *Ideologi och strategi, svensk politik under 100 år* (Politik som rationellt handlande 13) Stockholm: P A Norstedt & söners förlag 1984, 413 pages

1. The task and the tools

Professor Lewin's book concludes a major research project which focuses on rationalistic explanations of political events. "Rationalistic" in this context means that such explanations make essential use of the idea of a rational political actor. The explananda – typically various kinds of political outcomes, such as pieces of legislation – are explained by showing them to ensue from the interaction of rational actors aiming at their own goals under the constraints of the goal-seeking activities of other agents. The explanations often take the form of a game-theoretic argument pointing to the fact that if the situation analysed is representable as a given game, then the outcome which actually ensued was in fact to be expected given this game-form and the fact that the actors are rational.

The political events Lewin discusses are taken from Swedish political and more specifically parliamentary history. As the sub-title of the book indicates the events occurred during the past hundred years. Lewin does not offer a comprehensive account of the entire period but chooses eight specific cases which he then subjects to closer scrutiny using both the traditional analysis of historical documents and the game-theoretic mode of reasoning.

In each of the eight cases Lewin resorts to the same pattern of presentation: first the outcome and its history are discussed roughly according to the time-sequence, after which the strategic behaviour of the principal actors is presented in the game-theoretic form. The third part of the presentation of cases consists of the discussion of the specific stratagem utilized by the potential loser of the game. This is a novel feature in political analysis. Lewin looks at the political events from the view-point of the actors who were potential losers in corresponding games. Accordingly, he distinguishes various ways in which these actors can try to make the best of the more or less hopeless situations in which they find themselves. Stratagems like referenda, appeals to the preferences of groups most affected by political outcomes, invocations of new criteria of fairness are but a few items in the arsenal of potential losers. How these stratagems have actually been used is one of the main themes discussed by Lewin.

What makes this book particularly interesting and important is the fact that its author is able to combine what appears to be a profound historical knowledge of the events discussed with a methodological competence

so that the events do not seem like textbook examples intended to illustrate a methodological point. Rather, Lewin tries to use his game- and decision-theoretic tools to explain genuine political explananda. My over-all impression of the book does not, however, imply that I deem its interpretations and conclusions correct and plausible throughout. Let me, therefore, move on to a more detailed evaluation of some of Lewin's central arguments. I shall first concentrate on the specifically game-theoretical models used in the book and, secondly, on the social choice-theoretic analyses Lewin performs when dealing with the potential losers' stratagems.

2. The games

The games Lewin uses are typically of a rather simple variety. Most of them are 2-person 2-by-2 games, i. e. games in which two players with two action alternatives confront each other. Moreover, the games are invariably discussed in matrix form. Yet the arguments presented with the aid of these models are often quite non-trivial. Of course, all the complexities underlying the events covered by the book cannot be present in these models. In fact, Lewin typically singles out one essential or dramatic choice situation involving two parties out of the historical process trying thereby to make the ensuing outcome intelligible as the result of a rational choice by the parties. So, in the first of the eight cases – the one focusing on the conflict between the Swedish free trade advocates and protectionists in the late 19th century – the explanandum is the enigmatic silence of practically all the candidates running for parliament in 1884 about the issues related to the establishment of duties on foreign imports of agricultural products. Things took an entirely new turn in the 1887 elections when import duties had become the major electoral issue. Lewin's game-theoretic explanation of this puzzling change in campaigning uses the Prisoner's Dilemma model in which both the protectionists and the free trade advocates choose between "talk" and "don't talk" (about the introduction of import duties) strategies. Lewin argues that the choice of the latter strategy by both players in 1884 elections resulted in the cooperative outcome which, however, turned out to be unstable. By the "logic of the situation" the players were drawn to the non-cooperative equilibrium, i. e. the outcome resulting from the choice of "talk" by both players. The explanation is, however, defective in that it uses the Prisoner's Dilemma in explaining how the actors made cooperative and non-cooperative choices. Both choices cannot possibly follow from the logic of the situation.

There is another remark that one could make concerning this particular use of the Prisoner's Dilemma model.

Lewin is trying to make a point concerning the change of choice behaviour of electoral contestants in the 1884 and 1887 elections. The Prisoner's Dilemma he uses is, however, wholly "static". The instrument that would come in handy in this kind of situation is the concept of a sequential Prisoner's Dilemma, that is, a Prisoner's Dilemma that is played by moving from one Prisoner's Dilemma outcome to another by alternating moves by players. This concept and the related solution concepts have been studied extensively by Professor Steven J. Brams of New York University and his associates. Brams introduces the notion of a nonmyopic equilibrium to sequential Prisoner's Dilemmas and shows that both the non-cooperative (Nash) equilibrium and the cooperative outcome are nonmyopic equilibria in this type of Prisoner's Dilemma. Considerations of this type would perhaps have been more appropriate to Lewin's discussion of the import duty debate than the static Prisoner's Dilemma model. But, on the other hand, this would have conflicted to some extent with the goal of not dwelling on technicalities except when absolutely necessary.

The Prisoner's Dilemma is used in another context as well, viz. in the discussion of the planned economy in Chapter 6. There the author uses the Prisoner's Dilemma to describe the cooperation game between the social democrats and the bourgeois parties in the late 1940's. Borrowing the idea of the game of solidarity from Jon Elster, Lewin argues that the communication between parties made it possible for the latter to escape the Prisoner's Dilemma and end up with the game of solidarity. I find this a somewhat misleading characterization of the Prisoner's Dilemma. Either the game actually played was a solidarity one to start with, i.e. the payoffs of the players were those defining the solidarity game, or the players were playing some other game than the Prisoner's Dilemma all along. The impossibility of communication is not a defining characteristic of the Prisoner's Dilemma even though it plays a role in the anecdote from which the Prisoner's Dilemma received its name. Curiously enough Lewin seems to be aware of this (p. 246) but fails to appreciate the point. To render a Prisoner's Dilemma game into a game of solidarity one needs to invoke some hidden costs and benefits which are extraneous to the Prisoner's Dilemma. There must be a "cause" which changes the payoffs. The Prisoner's Dilemma is a non-cooperative game par excellence and this means that even though there may be communication between players, they cannot make binding commitments about their choices before playing. It seems that Lewin's game of cooperation is a cooperative game and thus not a Prisoner's Dilemma at all.

One of the problems any application of the game

theory has to face is the definition of the payoff function, i.e. the function specifying the payoffs to players for all combinations of strategy choices. Most of the games Lewin discusses are ordinal in the sense that the payoffs have ordinal significance only. There is one exception, though, viz. the suffrage game discussed in Chapter 3. This game describes the choices open to the political left and right in the beginning of this century when universal male suffrage was introduced in Sweden despite the opposition of right wing politicians. Lewin argues that the leaders of the right, notably Arvid Lindman, realized that male suffrage would sooner or later become inevitable and tried, as potential losers, to make the best of the situation. They tied the issue of suffrage to the reform of the electoral system according to which the majoritarian system would be replaced by the proportional one, the latter being considered more favourable to the right. To the left, on the other hand, the choice was between a universal and a restricted (male) suffrage. A 2-by-2 payoff matrix ensues. The payoffs are denoted by -2, -1, 1 and 2 as in other contexts of the same type. This time, however, it turns out that the numbers denoting the payoffs sum to zero in each cell of the payoff matrix. This leads Lewin to speak of a zero-sum game (p. 104) which is unjustified: one is simply not entitled to an arithmetic operation like summation when ordinal scale variables are concerned. Even though the numbers sum to zero, it does not follow that what the right loses is precisely the same as what the left wins and vice versa. These remarks do not, however, affect essentially the analysis of the situation as both players have dominating strategies and the model prediction is precisely the same for the non-zero sum version as for the zero sum one.

In addition to the Prisoner's Dilemma and the zero sum game we also encounter the well-known games of Chicken and the Battle of the Sexes in Lewin's book. The former is used in the analysis of the intra-governmental negotiations concerning the plans to utilize and develop nuclear power plants in Sweden during the Fälldin administration in 1976 and 1978. Lewin uses Chicken to explain both why Fälldin, on the one hand, and the other player representing Bohman and Ullsten ended up in the cooperative outcome (i.e. both played the "soft" compromise strategy) in the fall of 1976 and why they found themselves in the non-cooperative outcome in the 1978 negotiations involving the choice between "tough" and "soft" strategies as well. This does not seem entirely plausible. Particularly difficult to accept is the apparent irrationality of Fälldin in 1976 when, having publicly committed himself to "tough" (i.e. in this case anti-nuclear) strategy, he resigned himself to the cooperative outcome even though he would have won the largest payoff by playing tough all along.

Lewin does not seem to worry about the emergence of a non-equilibrium outcome in a game where there are two equilibrium ones. Similarly in 1978 the outcome was a non-equilibrium one. This time it ensued from both players' choice of the tough strategy. In this context Lewin points out that by the fall of 1978 Fällidin's credibility in the nuclear issue had disappeared in the eyes of his government partners. A showdown became inevitable when Fällidin again tried to commit himself to the tough strategy, says Lewin. But, then, of course the Bohman-Ullsten player is not playing Chicken at all or is playing it irrationally. Indeed, it seems plausible to assume that for the Bohman-Ullsten player the outcome resulting from a tough strategy choice of both players was not the worst in the game (otherwise they would have avoided it by giving in), but next to worst, the worst being the outcome resulting from Fällidin's tough and Bohman-Ullsten's soft choice. In short, the game had become a Prisoner's Dilemma for Bohman and Ullsten.

3. *The voting procedures*

Lewin argues that one of the main stratagems of the potential loser is to manipulate the method whereby the decisions are reached in the parliament. Each chapter has accordingly a section devoted to a discussion of the specific stratagems used. Sometimes an outside authority is appealed to, as in the case of the referendum on the nuclear energy issue. Sometimes the potential loser resorts to log-rolling or vote-trading with the other actors in order to avoid imminent disaster. In 1930's Per Albin Hansson resorted to log-rolling after a skillful linking together of two major issues of economic policy, viz. the employment policy and protectionism. In the discussion of the political maneuverings underlying what can be called the near-victory of the social democrats Lewin argues that the crux was in the slight change of preferences of the social democrats and the agrarian party so that the outcome which implied an expansion of employment policies and the protection of agricultural production became the Condorcet winner and stable outcome, while in terms of the previous non-manipulated preferences there was no Condorcet winner. Instead there was a majority cycle through the alternatives. Now, several observations can be made in this context. Firstly, Lewin is right in pointing out that the mere plurality method with its emphasis on first preferences is not capable of guaranteeing the victory of the Condorcet winner alternative where there is one. Indeed, as was pointed out by Jean-Charles de Borda more than two hundred years ago, the method may result in an alternative that would be defeated by all the others by a simple majority in pairwise contests. Secondly, the method of actually

performing the pairwise comparisons that is used in e.g. the Swedish and Finnish parliaments, will result in the choice of the Condorcet winner alternative when there is one, but only on the condition that every voter votes according to his/her preferences in each comparison. Thirdly, the fact that the Condorcet winner alternative is chosen under given circumstances does not imply that this outcome would necessarily be stable in the sense that it could not be upset by some other alternative should the voters be aware of the preference manipulations of the others. Lewin duely points this out (p. 188). Fourthly, there are circumstances (preference profiles) in which the choice of the decision making method determines the social outcome. In another context I have constructed a hypothetical example involving nine voters having strict preference orders over five alternatives so that each one of the five alternatives can become the winner depending on the voting procedure used. And yet the opinions of the voters remain the same throughout. These methods are all relatively widely used: the amendment procedure, the plurality method, the plurality runoff procedure, the Borda count and the approval voting.

The fourth observation pertains particularly to the interpretation of the results of referenda. Lewin discusses the problematique related to them and emphasizes (p. 291) the interpretation problems that have emerged in a few contexts where a referendum has been resorted to in Sweden. It seems that if two natural alternatives exist, there is little problem of interpretation except when one of the alternatives wins with a very narrow margin. However, with the introduction of the third alternative things get more difficult. In Finland one of the issues of current concern is whether a new nuclear power plant should be built or whether the predicted increase in the energy demand should be satisfied by other means. The issue has been deemed to be of such a tricky nature that the very unusual method of a referendum has been proposed in this context. This could, however, lead to severe interpretation problems if the voters had e.g. the following preferences:

40 % of voters: a c b
 35 % of voters: b c a
 25 % of voters: c b a

If alternative a is the construction of a new nuclear plant, b the construction of a new coal power plant and c the increase of energy imports, then each alternative could have a claim to be the winning one: a because it has the largest number of first ranks, b because it would defeat a in the plurality runoff contest and c because it has the largest Borda score. With the introduction of still further alternatives things would get even more complicated.

Even though I don't believe that all voting procedures perform equally badly, it seems to me that all have at least some serious drawbacks in bringing out the "true will of the people". This is a warning both against the widespread use of referenda and against the view that true democracy would materialize when people via two-way terminals cast their votes daily on a number of issues of public interest.

Lewin's discussion of the decision rules and procedures highlights several interesting aspects of real world politics. Some issues could perhaps have been given more explicit attention although due to their exclusive nature relatively little hard evidence would probably have been available. One such issue is the manipulation of the agenda. In Lewin's book this is discussed in the log-rolling context, but it plays an important role in any voting body which uses the amendment procedure. The question is: who determines the agenda? In referenda this question is, of course, of paramount importance. The discussion of this question would certainly have been of interest to any student of politics. Secondly, an important restriction on the maneuvering space of the party leaders is the information they have about the true opinions of the other parties. Certainly some information is readily available but when it comes to second and third preferences it may be harder to obtain. Thirdly, in some contexts preference misrepresentation can be inferred from the voting statistics of the parliaments. This does not necessarily involve log-rolling but may be called for by the imminent victory of an alternative that is deemed quite intolerable.

4. *What was accomplished?*

Critics of the so-called formal political theory (an expression which in itself is almost *contradictio in adiecto*) often insist upon "applications" of e.g. game theory. The view of application underlying these demands is, however, misleading. Although various game-theoretic solution concepts can be viewed as "predictions" and thus could in principle be "tested" by confronting them with the actual outcomes, this is not the proper way of looking at game theory vis-a-vis political science. Even gross discrepancies between the actual outcomes and the solution concepts could not "refute" the theory as there always are things that could explain these discrepancies: the utilities of the voters were not "in fact" those that had been postulated, the actors were concerned about both long-term and short-term outcomes, etc. . . . Moreover, the very idea of what constitutes a rational action is somewhat ambiguous. Game theory provides a perspective or rather a way of structuring interactions which may or may not coincide with the way the actors see their situation. But it is plausible to assume that even

they very often structure their interactions as games, i.e. as consisting of strategy choices, ensuing outcomes and payoffs related to the latter. To ask for an application of this type of theory is not a tall order. As a matter of fact, the trick is to find examples that are not obvious to the point of triteness. It seems that Lewin has managed to find precisely these kinds of plausible and non-trivial examples. His way of utilizing the game-theoretic apparatus exhibits a good working knowledge of both game and voting procedure theory and a firm grasp of the complexities of the situations he chooses for discussion. In fact the particular virtue of this book is that it shows that the author is able to appreciate the political significance of the cases covered. None of them seem to have been chosen in order to "fit" the game theory to a concrete example, but rather the reader gets the impression that political importance is the main criterion by which the cases have been selected. And yet, Lewin is able to introduce a remarkably wide range of game-situations and their peculiarities. The same applies, to an extent, to the use of the theory of voting procedures in the book.

By and large, then, Lewin's book is an important, and in Scandinavian terms, path-breaking contribution to the methodological literature in political science. Although I find myself in disagreement with a few interpretations of situations in game-theoretic terms, my overall evaluation of the book is definitely favourable. The book almost completely lacks the unnaturalness of treatises which try to demonstrate the applicability of "formal" theory. Lewin's starting point throughout is the political issue at hand. The relationships between ideology and strategy are, then, viewed in their proper, i.e. political, context. In short, the book is clearly on the level of the highest standards of scholarship in political science and thus constitutes a worthy conclusion to an important and fruitful research project.

Hannu Nurmi

BERTIL NYGREN: *Fredlig samexistens: Klasskamp, fred och samarbete. Sovjetunionens detente-doktrin*. Stockholm: Statsvetenskapliga institutionen, 1984.

Winston Churchill har i ett ofta citerat uttalande karakteriserat sovjetisk politik som "a riddle wrapped in a mystery inside an enigma". Bertil Nygren citerar i inledningen till sin avhandling med gillande en f.d. amerikansk Moskva-ambassadör som sagt, att det i fråga om Sovjetunionen inte finns några experter – bara varierande

grader av okunnighet. Inte minst den sovjetiska utrikespolitiken ter sig ofta gåtfull. Sovjetledarna fattar sina beslut bakom Kremles medeltida murar. De omges dessutom av en ännu mer svärgenomtränglig mur av sekretess, som omöjliggör egentlig insikt i beslutsprocessen. En sak de däremot frikostigt delar med sig av till omvärlden är omfångsrika politiska tal och uttalanden. Nygren använder dessa som grundval för att rekonstruera Sovjetunionens utrikespolitiska doktrin, närmare bestämt den doktrin som väglett politiken gentemot Väst och som under Chrusjtjov fick etiketten "fredlig samexistens". Avspänning eller "detente" blev det dominerande begreppet under Brezjnev-tiden.

Nygren urskiljer (i överensstämmelse med sovjetiska kommentatorer) tre olika innehållsliga dimensioner i den sovjetiska samexistens-doktrinen: en klasskampsdimension samt en politisk och en ekonomisk dimension. Dessa behandlas i tre separata kapitel. I återstoden av avhandlingen behandlar författaren i tur och ordning de uttalade målsättningarna med en utrikespolitik baserad på fredlig samexistens och detente, den sovjetiska synen på styrkeförhållandena i världen, samexistens-doktrinen tillämplighet på Sovjets relationer med den tredje världen samt den fredliga samexistensens status (rör det sig om en kort- eller långsiktig policy?).

Nygrens resultat är i koncentrat, att Brezjnev-tidens avspänningsdoktrin byggde på det fundament som grundlades av Chrusjtjov 1956 i och med att den fredliga samexistensen upphöjdes till överordnad princip för relationerna med Väst. Vissa idé-element var hämtade från Lenin, som dock inte kan sägas ha utvecklat någon doktrin om samexistens. Av avgörande betydelse för doktrinutvecklingen var Chrusjtjovs revision av den traditionella tesen om krigs oundviklighet. Chrusjtjov betonade fredlig ekonomisk tävlan som en alternativ kampform gentemot imperialismen. Brezjnev däremot lade inledningsvis tonvikten vid den ideologiska kampen och den internationella klasskampen. I en senare utvecklingsfas fick ökat ekonomiskt samarbete med Väst en dominerande plats i den sovjetiska avspänningsdoktrinen.

Avhandlingens uppläggning är ambitiös, och den presenterar en imponerande arbetsinsats. Författaren visar god förtrogenhet med såväl sovjetiskt material som västlig sovjetologi. Dokumentationen är utförlig på (och ibland överskridande) gränsen till det omständliga. Avhandlingens största förtjänst är enligt min mening att den övertygande visar på kopplingarna mellan olika element i den sovjetiska utrikespolitiska doktrinen, vilka vanligtvis behandlas var för sig. Dess brister skall jag i det följande granska mera i detalj.

Det första och bestående intrycket av Nygrens avhandling gäller dess massiva omgång. Man kan givetvis be-

undra författarens suveräna förakt för de byråkratiska föreskrifter, som producerar "normalavhandlingar" på ca 160 sidor. I Nygrens fall omfattar notförteckningen och litteraturlistan tillsammans denna normalstorlek. Den nära 300-sidiga texten är dessutom ovanligt tättskriven, vilket försvårar läsningen – inte minst för en sovjetolog, som är van vid att läsa mellan raderna. Alldeles oavsett byråkraternas och sovjetologernas specifika behov menar jag dock att avhandlingen skulle tjänat på vissa nedskärningar och försök till kondensering.

I enlighet med avhandlingskutym söker Nygren i sitt inledande kapitel ange sin position i den vetenskapliga topografin. En del invändningar kan resas mot hans sätt att göra detta. För det första är jag inte övertygad om att det är rätt "kartblad" han plockar fram eller att det är rätt skala på den karta han presenterar. Jag kan t ex inte inse, att hans avhandlingsämne kräver en redovisning och diskussion av sovjetologins övergripande förklaringsmodeller – speciellt som avhandlingen enligt författarens egen utsago inte har någon förklarande ansats.

Dessutom präglas Nygrens beskrivning av landskapet ofta av svepande omdömen och onyanserade betygsättningar. Ibland använder han "strawman"-tekniken: hans kritik riktas mot grova karikatyrer av olika forskningsinriktningar. Om pluralism-modellen säger han t ex, att den "inneburit att politik i Sovjetunionen ansetts genereras nedifrån snarare än uppifrån" (s5) och instämmer i en annan forskares omdöme att "den utbredda ovanan att dikotomisera intressegrupperingar" varit "at best meaningless, and at worst misleading" (s6). Sådana omdömen må gälla inriktningens avarter men kan knappast stå som en allmän karakteristik av en etablerad och vital forskningsinriktning. Nygren hävdar också, att västliga sovjetologer haft "en i det närmaste paradigmatiske övertygelse om ideologins ringa roll som förklaringsfaktor till sovjetiskt beteende", och avfärdar tidigare studier av den sovjetiska doktrinen som "vetenskapligt undermåliga" (s3). Sanningen är snarare att sovjetologer i Väst under den tidiga efterkrigsperioden alltför ensidigt förklarade sovjetiskt beteende i termer av ideologin och att vad vi nu ser är en reaktion mot den tidigare överbetoningen av ideologins roll. Perspektivförskjutningen skedde under en intensiv debatt, som nog får sägas ha varit vetenskapligt fruktbar snarare än undermålig.

Nygren bygger sin analys kring tre centrala, interrelaterade begrepp: *ideologi*, *doktrin* och *policy*. Hur dessa begrepp förhåller sig till varandra och varför dessa begreppsdistinktioner behövs för den beskrivande doktrinstudie som följer lyckas han inte tillfullo klargöra. Försöket att grafiskt ange relationerna mellan begreppen i en figur (s12) bidrar inte till klarheten. Bl a ger den intryck av att varje sovjetiskt ställningstagande i enskil-

da sakfrågor ytterst är ideologiskt bestämt – något som författaren uppenbarligen inte avser. Vaga och ibland motsägelsefulla definitioner leder till svårigheter att hålla isär begreppen. En doktrin definieras på s 13 som "principiellt verifierbara föreställningar", men några rader längre ner sägs doktriner rymma både "verklighets- och värdeomdömen". Allmänt sett blir Nygrens definition av doktrin så vid, att doktrinbegreppet i sig tycks inrymma såväl ideologi som policy. Underhand inför Nygren dessutom andra delvis överlappande begrepp som "mål/medel" (kap. 6) och "strategi/taktik" (kap. 9), vilket bidrar till begreppsförvirringen.

Begreppens tendens att flyta in i varandra belyses t ex av författarens beskrivning av Chrusjtjovs förespråkande av ökade ekonomiska relationer med de kapitalistiska länderna. På s 179 karakteriseras detta som ett led i en "avspännings-strategi", som dock först på 1970-talet "kom att ingå i ett vidare policy-sammanhang". Men på s 181 betecknas Chrusjtjovs linje som "en allmän policy" vilken på 1970-talet ledde till en "ideologisk innovation" (s 182).

Doktrin sägs ligga på en lägre abstraktnivå och ha en snävare egenskapsrymd än ideologi. Utöver innehållet är det emellertid också *institutionaliseringsgraden* som "avgör huruvida en innehållslig delmängd i ideologin (utifrån forskarens synvinkel) bör betraktas som en doktrin, policy eller ståndpunkt i enskild sakfråga" (s 13). Begreppet "institutionaliseringsgrad" definieras som "den utsträckning i vilken doktrinen faktiskt anammats av de styrande" (s 11), men det operationaliseras aldrig. Författarens användning av begreppet ger vid handen att Katarina Brodins operationalisering i termer av frekvens, konsistens och spridning över tid, auditorier och talare¹ delvis föresvävat honom. Dock saknar man en explicit diskussion av de många problem som är förknippade med begreppets operationalisering.

Ett allmänt omdöme om Nygrens angreppssätt är att han inte i tillräcklig utsträckning tar kommando över och problematiserar sitt empiriska material. Hans metod att identifiera den sovjetiska doktrinen är strikt induktiv. Han tar klart avstånd från deduktiva ansatser: "att *a priori* fastställa vilka idé-element som bör betraktas som delar av en doktrin kan vara direkt vilseledande. Den bästa indikatorn på förekomsten av en doktrin och dess innehåll utgöres således av aktörens egen beskrivning av en uppsättning idéer som den egna doktrinens innehåll" (s 13–14). Deduktiva metoder – som exempelvis "operational code"-ansatsen sådan den utvecklats av Alexander George och andra – diskuteras överhuvud taget inte i avhandlingen.

Den induktiva metoden och den långtgående sovjetiska "självbeskrivningen" medför flera problem, som för-

fattaren är väl medveten om. Som han själv medger, kan förfarings sättet "naturligtvis gesken av en intern logik i doktrin och ideologi som i själva verket är konstlad" (s 23). Och den inom sovjetologin vanliga "art of quotation" betecknas som "inte alltid vetenskapligt fruktbar" (s 22). Dock undgår Nygren själv inte alla nackdelar med att lägga sig så nära sovjetiska självbeskrivningar. De många och långa citaten med sövande sovjetisk retorik frestar starkt på läsarens tålamod och uppmärksamhet och medför en risk för att hans egna resultat och slutsatser drunknar i det sovjetiska ordsvallet. Nygren förlitar sig på sovjetiska kriterier inte bara vid beskrivningen av den sovjetiska doktrinen utan även vid klassifikationen av dess tre dimensioner (jfr s 44) och vid bedömningen av huruvida fredlig samexistens och avspänning utgjorde en kort- eller långsiktig sovjetisk policy (s 247 ff). I det senare fallet använder han tre kriterier: (1) *sovjetiska* definitioner av strategi- och taktikbegreppen, (2) den *sovjetiska* synen på den fredliga samexistensens status och (3) ordningsföljden i den *sovjetiska* partiordförandens rapport till partikongresserna. I och med att den sovjetiska doktrinen tenderar att behandlas som ett "slutet system" riskerar analysen att närma sig exegetik.

En mera specifik synpunkt på Nygrens verbala material gäller användandet av dokument från internationella kommunistmöten som indikatorer på den sovjetiska doktrinen. Min tveksamhet riktar sig speciellt mot slutdokumentet från mötet 1960, som flera gånger åberopas (se ss 102, 104, 126, 189, 237) men som var en uppenbar kompromiss mellan sovjetiska och kinesiska ståndpunkter.²

Om man nu utgår från Nygrens rekonstruktion av den sovjetiska utrikespolitiska doktrinen vad gäller relationerna till Väst, finns det då beståndsdelar man saknar, som antingen inte behandlas eller behandlas otillräckligt? Omvänt finns det i Nygrens rekonstruktion element som man kan ifrågasätta huruvida de ingår i den utrikespolitiska doktrinen?

Vad gäller den första frågan menar jag, att Nygren alltför flyktigt behandlar den sovjetiska synen på de senaste decenniernas förändringar i det internationella systemet (tendensen mot ökad ekonomisk-politisk interdependens, den förnyade sovjetiska rädslan för "inringning"), på de amerikansk-sovjetiska relationerna (avskräckningsproblematiken, den sovjetiska strävan efter paritet och erkännande av Sovjets supermaktsstatus) och på västländernas – enkanerligen USA:s – interna politiska liv.

Nygren's beskrivning av den sovjetiska doktrinen inbegriper också självförhållande och hortativa utsagor, som av en utomstående iakttagare måste betraktas som ihåliga och vars status som doktrinelement kan ifrågasät-

tas. Det gäller t ex distinktionen mellan ideologisk kamp och psykologisk krigföring (ss 84–87) och mellan rättvisa och orättvisa krig (s 113 ff), alliansen med den tredje världen (kap 8) och bedömningen av styrkeförhållandena i världen (s 199 ff).

Nygrens disposition leder till en hel del tröttande upprepnings. Samexistensdoktrinen klasskampsdimension behandlas exempelvis med varierande detaljrikedom i kap 2, 3, 6, 7, 8 och det sammanfattande kap 10. Det finns även exempel på citat som "återanvänds". På s 177 anförs sålunda ett Brezjnev-citat som indikation på att den politiska avspänningen ses som en förutsättning för det ekonomiska samarbetet. Samma citat dyker upp igen (i något utförligare version) på s 179 – då för att illustrera uppfattningen att det råder ett ömsesidigt beroendeförhållande mellan politiska och ekonomiska relationer. Exemplet visar hur förrädisk citattekniken kan vara.

Den slutsats som följer av Nygrens analys är att den sovjetiska utrikespolitiska doktrinen är mångtydig, motsägelsefull och "elastisk". Under detente-åren ansåg man å ena sidan att krigsriskerna avtagit men varnade å andra sidan för att krigsriskerna bestod (s 131). Å ena sidan betonades kärnvapenkrigets katastrofala konsekvenser, å andra sidan framhölls att det socialistiska samhällssystemet till skillnad från det kapitalistiska skulle bestå också efter ett kärnvapenkrig (s 126). Beträffande avspänningens ekonomiska dimension möter man i sovjetiska texter uppfattningar om såväl politikens som ekonomins primat (ss 177–78). Och den internationella klasskampen ses än som en del av, än som fallande utanför den fredliga samexistensen (ss 73–76).

I de allra flesta fallen identifierar och kommenterar Nygren den sovjetiska ambivalensen och motsägelsefullheten. Dock har han inte tillförlitligt uppmärksammat den bristande sovjetiska logiken vad gäller den fredliga samexistensens klasskampsdimension. På s 60 säger Nygren: "Den ideologiska konflikten är en del av den internationella klasskampen, vilken enligt den sovjetiska synen ej omfattas av doktrinen". Och på s 74 visar han på "nyckeln till förståelsen av den sovjetiska argumentationen":

den fredliga samexistensen gäller mellan-statliga relationer, medan den ideologiska kampen (som en del av den internationella klasskampen) gäller mellan-folkliga relationer. Den ideologiska kampen föres m a o i en annan relation än där den fredliga samexistensen är tillämpbar.

Denna "nyckel" löser emellertid inte alla motsägelser. Nygren citerar på s 76 två sovjetiska författare som beträffande den internationella klasskampen hävdar att "det kvalitativa särdraget i denna kamp var att den tog formen av statlig politik". Klasskampen fick med Nygrens egna ord "en mellanstatlig karaktär" (s 76). Tvety-

digheten kvarstår.

Doktrinen samtliga tre dimensioner präglas således av motsägelser. Det aktualiserar frågan, huruvida dessa motsägelser följer något gemensamt mönster. Nygren gör inget försök att besvara denna fråga, men hans framställning ger en antydning om att det är möjligt att identifiera olika motsägelse-dimensioner, som kunde varit till hjälp vid struktureringen av beskrivningen av den sovjetiska doktrinen.

För det första återfinns man i den sovjetiska doktrindiskussionen den klassiska spänningen mellan determinism och voluntarism, mellan synen på marxism-leninismen som en vetenskaplig teori och som ett handlingsprogram. En andra dimension gäller uppfattningen om avspänning som mål eller som medel. Dessutom finns det uppenbarligen en motsättning mellan ett synsätt som lägger tonvikten vid inomstatliga och ett annat som lägger tonvikten vid internationella fenomen och tendenser. Å ena sidan kan klassanalysen appliceras på nationell nivå och omvärlden bedöms efter i vad mån den lever upp till den sovjetiska samhällsmodellen; å andra sidan kan en internationell klassanalys leda till att omvärlden bedöms efter i vad mån den är allierad med Sovjetunionen i den globala anti-imperialistiska kampen.

En annan fråga som infinner sig är hur man skall förklara den motsägelsefulla sovjetiska doktrinen. Även om Nygren från början anger, att han inte tänker beröra den problematiken, tangerar hans framställning ibland tänkbara förklaringar. Det finns åtminstone tre olika sätt att förstå de sovjetiska tvetydigheterna. Dels kan de vara ett utslag av sovjetisk *dialektik*. Enligt denna förklaringsmodell medför västliga iakttagares ovana vid ett dialektiskt tänkesätt motstridiga tolkningar av sovjetiska utsagor, medan ryssarna själva ser motsägelser som tingens naturliga ordning. Vissa av de mångtydigheter som Nygren identifierar i den sovjetiska utrikespolitiska doktrinen kan analyseras i termer av tes / antites / syntes (t ex autarki / handel med väst / tävlan mellan de ekonomiska systemen).

En annan tänkbar förklaring är att motsägelserna härrör från en medveten *arbetsfördelning*, såtillvida att differentierade budskap framförs av olika grupper och inför olika publik. Nygren antyder sålunda, att en del sovjetiska budskap speciellt vad gäller klasskampsdimensionen var anpassade för den kinesiska publiken (se t ex s 102).

En tredje möjlighet är att tvetydigheterna i doktrinen återspeglar *meningsmotsättningar* inom Sovjet. Denna möjlighet avvisar emellertid Nygren redan i inledningen till sin avhandling, då han tar klart avstånd från konfliktteorin. Det är olyckligt, eftersom denna förklaringsmodell skulle förläna hans doktrinstudie större policy-rele-

vans än de två övriga. Om den sovjetiska motsägelsefullheten är betingad av dialektik eller arbetsfördelning, är doktrinen ett dåligt prognosinstrument. Vi kan med ledning av doktrinen inte sluta oss till vilken faktisk politik Sovjet kommer att bedriva. Om däremot tvetydigheterna bottnar i interna motsättningar, kan vi göra vissa konditionella förutsägelser. Den förda politiken beror då på vilken gruppering som har det avgörande inflytandet.

En del kritik av mera formell natur kan slutligen riktas mot Nygrens avhandling. Tryckfelen är legio; enbart i citat har jag räknat till över 40 fel, som sträcker sig från enkla korrekturfel till grova språkfel. Detta kan i engelskspråkiga citat ibland ge det felaktiga intrycket att Lenin och andra ryssar uttrycker sig på pidgin-engelska. "Storbritannien" felstavas genomgående i avhandlingen. Det vanliga knepet är att tänka på den engelska stavningen med ett "t", men här visar det sig att Nygren även på engelska använder två "t" i "Britain" (s 162) – till yttermera visso i ett Lenin-citat!

Ett genomgående störande inslag vid läsningen av avhandlingen är att Nygren använder anglosaxisk transkription av ryska namn i den svenska texten. Hans motivering, som döljs i notförteckningen (s 275), är att den anglosaxiska transkriptionen är mer enhetlig och lättare att anpassa till datoriserad utskrift än den svenska. Motiveringen håller inte. Det förekommer en rad inkonsekvenser även i anglosaxisk transkription, vilka reflekteras i författarens text. De mjuka ryska vokalererna är t ex problematiska: mjukt "e" skrivs omväxlande "e", "ye" och "ie"; och mjukt "a" ("ja" i svensk transkription) omväxlande "ya" och "ia". Den vanliga namnändelse, som skrivs "-skij" på svenska, uppträder i anglosaxisk transkription antingen som "-ski" eller "-sky". Alla dessa varierande former finns hos Nygren. Dessutom är han inte konsekvent utan återfaller ibland till svensk transkription. Svårigheter med datoriserad utskrift uppträder endast om man skall tillämpa språkvetarnas transkriptionsmetod, medan den mera normala svenska transkriptionen av ryska namn har den fördelen att den är mer uttalsstrogen än den anglosaxiska. En av avhandlingens centralfigurer, Chrusjtjov, har sålunda en större chans att bli rätt uttalad i svensk transkription än i den av Nygren använda engelska versionen Khrushchev.

Nygrens notapparat är mycket svåröverskådlig. Den består till övervägande del av långa, tättskrivna uppräknings- och referenser. Hans referenssystem gör det inte alltid lätt att hitta de återopade verken. Artiklar i samlingsverk anonymiseras tex, och det är omöjligt att åtskilja olika verk av samma författare skrivna ett och samma år.

Sammanfattningsvis har Nygren gjort en omfattande arbetsinsats på ett svårt område. Han har inte gjort det lätt för sig, han söker inga genvägar vid genomgången av ett omfattande material. Den andra sidan av samma mynt är att han inte gjort det lätt för läsaren och inte anvisat några genvägar att tillgodogöra sig hans materialredovisning. En starkare koncentration och kondensering skulle ha ökat läsvärdet och framhävt författarens egna slutsatser.

Christer Jönsson

Noter

- ¹ Katarina Brodin, *Studiet av utrikespolitiska doktriner*, Stockholm: SSLP, 1977, speciellt ss 224–28.
- ² Se t ex Donald S. Zagoria, *The Sino-Soviet Conflict 1956–1961*, Princeton: Princeton University Press, 1962, ss 343–69.

Genmäle

Ett genmäle bör, kanske till skillnad från en avhandling, vara kort. Genmålet begränsas därför till några få punkter som Christer Jönsson tar upp i sin anmälan. Detta är möjligt särskilt som det inte synes föreligga några principiella invändningar mot min tolkning av den sovjetiska doktrinen innehåll som sådant, dess innehållsliga utveckling eller idémässiga utsprung.

Jag skall inledningsvis kommentera några synpunkter kring formalia, därefter några mer substantiella synpunkter hos anmälarerna.

1) Avhandlingens stora omfattning är självfallet till en del följden av ämnes- och metodval och inget självändamål i sig. Det stora omfånget är emellertid också betingat av att ämnet rönt tämligen begränsat intresse bland sovjetologer vilket i sin tur motiverat en förhållandevis detaljerad beskrivning av doktrinen och dess ideologiska miljö. Slutproduktens omfattning är dock, trots att vissa kapitel och kapitelavsnitt rönt en kraftig åderlätning i slutskrivningen, fortfarande något för stort (saxen har varit särskilt verksam i kap 1, 6, 8, 9 och 10). Det är, om man så vill, förläggaren som bör prisas för att sidantalet inte blev större. Omvänt kan denne kanske också delvis lastas för att den återstående texten krävde en lay-out-mässig kondensering för att inte överskrida det överenskomna omfånget.

2) Antalet tryckfel är stort vilket framgår redan ur den omfattande errata-förteckningen som bifogades avhandlingen (i sig ett ringa substitut för bättre korrekturläsning). Några felstavningar är ännu mer beklagliga.

För Lenins engelska är jag dock inte beredd att omedelbart påta mej ansvaret eftersom jag naturligtvis använt andras översättningar.

3) Den engelska transkriptionen är mer konsistent än den svenska (om än inte helt konsistent). Här är jag beredd att framhärda. Uppenbarligen har jag själv dock inte varit helt konsistent i *min* användning av engelsk transkription. Den engelska transkriptionen motsvarar enligt min mening dessutom den ryska fonetiken bättre än den svenska transkriptionen. Jönssons eget exempel kan användas inte bara för att påvisa den engelska transkriptionens otillräcklighet (för uttalet av slutändelsen -ev i Khrushchev); exemplet kan också belysa den fonetiska tvetydighet som uppstår när man transkriberar det ryska kha-ljudet med det svenska 'ch' eftersom detta (på svenska) kan uttalas såväl som 'k' som 'tje'. Den engelska transkriptionen av hårt och mjukt i (y resp i) utgör ett annat exempel på engelskans överlägsenhet i att transkribera rysk fonetik.

Så till några mer substantiella synpunkter. Beskrivningen av avhandlingens innehåll och resultat är naturligtvis som koncentrat starkt förenklad. Mot bakgrund av några synpunkter som Jönsson framför i senare delen av sin anmälan bör man kanske framhålla vad avhandlingen syftar till och vad den inte syftar till. Syftet med avhandlingen (s. 3) är således att beskriva den sovjetiska detente-doktrinen innehåll under avspänningsåren och att härleda dess innehållsliga idé-ursprung. Jag har också explicit angivit (s. 19) några syften som avhandlingen *inte* har. Syftet har således i formell mening varit begränsat. Den valda metoden har medfört att min egen tolkning av innehållet förpassats till särskilda avsnitt för att hållas skilt från beskrivningen av doktrinen innehåll. Den "självbeskrivning" som den induktiva metoden ger upphov till är dock inte "sovjetisk" i alla avseenden: redan struktureringen av beskrivningen inrymmer uppenbarligen vissa tolkningselement.

Jönsson för en vällovlig och nödvändig diskussion kring avhandlingens centrala begrepp. I doktrinbeskrivningar nöjer man sig ofta med att definiera doktrinbegreppet, utan att sätta det i relation till de närliggande ideologi- och policy-begreppen. Definitioner kan sedan vara vidare eller snävare. Avhandlingen har tagit sin utgångspunkt i Brodins välbekanta definition. Denna definition har dock inte accepterats fullt ut, eftersom jag ansett *den* vara alltför vid (Brodins definition kan mycket väl tjäna som definition av det övergripande ideologibegreppet). Den definition av doktrin-begreppet som använts i avhandlingen är inte desto mindre, som anmälnaren påpekar, mycket vid. Då avhandlingens syfte varit att identifiera detente-doktrinen innehåll har det funnits behov av att dra en gräns mellan doktrinen innehåll å ena

sidan, och innehållet i andra doktriner, i ideologin i övrigt, och i uttalade policies, å den andra. Det centrala problemet i avhandlingen har m a o varit att avgränsa doktrinen innehåll från andra doktriner och ideologielement. Detta problem löses inte enbart genom att definiera doktrin-begreppet. För att i någon mån fastställa gränserna mellan ideologi-, doktrin- och policy-begreppen har jag som kriterium använt *abstraktionsnivån* i utsagor. Den diskussion kring avgränsningsproblemet som återfinns (s 13) baseras således på begreppens förhållande till varandra i en abstraktionshierarki snarare än på en definition av doktrinbegreppet i sig (doktrinbegreppet är vidare än policybegreppet men samtidigt snävare än ideologibegreppet). Självfallet gör jag inga anspråk på att ha löst avgränsningsproblemet: ideologi, doktrin och policy utgör begrepp som inte gärna kan ges andra än stipulativa gränser. En fortsatt diskussion av problemet torde dock kräva en utgångspunkt som anger förhållandet mellan de tre begreppen snarare än definitioner av begreppen var för sig. Avgränsningsproblematiken kan kanske belysas av att Jönsson (något längre fram i sin anmälan) efterlyser en utförligare behandling av sovjetiska idéer och föreställningar om ämnen som visserligen är relaterade till doktrinen innehåll (exempelvis synen på avskräckningsproblematiken) men som i sig inte utgör en del av doktrinen (enligt den induktiva metod som använts). Svårigheten är stor att på principiella (deduktiva) grunder avgöra vad som bör ingå i en beskrivning av en doktrins innehåll av allt det som på ett eller annat sätt är relaterat till doktrinen. Att utgå från sovjetiska "definitionsliknande utsagor" har dock den uppenbara fördelen att det som behandlas som ett element i doktrinen inte gärna kan bestridas som ett sådant. Några av nackdelarna med tillvägagångssättet har anmälnaren också observerat: också alla det ideologiska språkets självförhållande och hortativa element kommer att ingå i beskrivningen (de kan inte gärna bortcensureras bara för att de förefaller oss motbjudande). Alternativa utgångspunkter och metoder för att beskriva doktriner rymmer andra problem som inte nödvändigtvis är lättare att lösa.

Jönsson efterlyser en operationaliseringsdiskussion i avhandlingen. Kravet är rimligt och min faktiska användning av Brodins väl kända tre dimensioner kunde ha dragits fram i ljuset i stället för att försvinna i referenser. Förklaringen till att diskussionen saknas hör samman med det förhållande att beskrivning av sovjetisk doktrin trots allt är lättare än beskrivningar av andra länders doktriner (som härleds ur officiella utsagor). Till skillnad från andra länders doktriner, där doktrinen *existens* inte förutsättes vara uppenbar för innehavaren, är den sovjetiska fredlig samexistens doktrinen så omfattad och ofta behandlad av de politiska aktörerna

själva att hela frågan om frekvens, konsistens och spridning får en något annan innebörd. "Institutionaliseringsgraden" (med frekvensen som primär indikator) har i avhandlingen använts endast för att påvisa att den sovjetiska fredlig samexistens doktrinen tillkom 1956 (och inte som sovjetiska källor efter 1956 hävdade, i samband med revolutionen). Konsistens och spridning har varit föremål för ingående behandling då det ingått i syftet: varje innehållslig dimension har undersökts med avseende på sin utveckling över tiden. Typen (och för den delen, antalet) av använda källor (officiella tal och dokument, artiklar och monografier) borgar också för att spridning och konsistens inte varit negligerade aspekter i avhandlingen.

Till sist några kommentarer till anmälares läsning av avhandlingen. Det är naturligtvis nödvändigt att ge en elege för den noggranna penetration Jönsson utsatt avhandlingen för; avhandlingens stil, form och innehåll gör den förvisso inte lättillgänglig. De förslag till problematisering av doktrinen innehåll som framförs är väl genomtänkta och högst relevanta för ämnet som sådant och för sovjetologin. Den efterlysta problematiseringen avser jag att återvända till i ett annat sammanhang, i all synnerhet som det ursprungligen var meningen att den skulle rymmas i kapitel 10.

Jönsson förefaller dock ha mattats i sin uppmärksamhet åtminstone vid några tillfällen. Han anser uppenbarligen att jag vid klassifikationen av de tre innehållsliga dimensionerna använt mej av *sovjetiska kriterier* (han hänvisar till s 44). Det torde dock vid närmare eftertanke vara uppenbart att det inte är sovjetiska *kriterier* jag använt mej av, men väl sovjetiska definitionsliknande utsagor som legat till grund för klassifikationen (detta torde framgå enbart av vad som sägs på s 44). Anmäla- ren antyder också att jag i fråga om den fredliga samexistens-politikens kort- eller långsiktiga karaktär har *förlitat* mej på sovjetiska utsagor för att fastställa detta. Jag har förvisso *använt* mej av sovjetiska samtida beskrivningar av doktrinen karaktär (som strategi eller taktik), av sovjetiska beskrivningar av doktrinen förhållande till andra doktriner, och av den ordningsföljd i vilken olika relationer behandlats av partiordföranden vid partikongresserna, men ingalunda accepterat den sovjetiska beskrivningen av doktrinen status. I sovjetiska källor beskrivs den fredliga samexistens politiken som lång-

siktig och man hävdar att den alltid varit långsiktig (dvs sedan 1917). Min konklusion är dock snarare att doktrinen status förändrats sedan 1956, att den avtagit (både absolut och i förhållande till andra doktriner). Jönsson förefaller också mena att "kartbladet" (i kapitel 1) varit något för storskaligt för avhandlingens syften. Det är möjligt. I min behandling av ideologi-debatten har jag dock använt mej av en annan (mindre) måttstock än anmäla- ren: min kritik av sovjetologins behandling av ideologins roll i sovjetisk utrikespolitik avser endast detentepo-riodens debatt och inte den debatt som fördes efter kriget. Efterkrigsdebatten var förvisso både intensiv och välgörande, även om kontentan av debatten, dvs att ideologin mer eller mindre dödförklarades som förklaringsfaktor i sovjetisk politik, enligt mitt förmenande var något förhastad. Anmäla- ren är slutligen med rätta tveksam om validiteten hos några enskilda källor: dokument från fora där andra parter deltagit i utformandet av dokumentet bör naturligtvis inte användas för att tolka enskilda aktörers ståndpunkter. Det anförda fallet (dokumentet från den internationella kommunistpartikonferensen i novmeber 1960) var dock bara en av flera källor med samma innebörd. Återigen, skälet till att sovjetiska källor förfäktar vissa ståndpunkter har ej behandlats i avhandlingen. Om klasskampsdimensionen i fredlig samexistens-doktrinen således var följden av en "ideologisk kompromiss" eller inte är inte av någon betydelse för avhandlingens syften. Vad mer är, i det anförda fallet har vi samma ståndpunkt: klasskampsdimensionen kan antagligen ses som ett resultat av ideologisk kohandel (se exempelvis s 102 och s 105). Resultatet av kohandeln, fredlig samexistens sedd som en form av klasskamp, blev i alla händelser den officiella sovjetiska ståndpunkten. Formuleringarna återfanns redan efter några månader i ett dokument som knappast lämnar något övrigt att önska i validitetshänseende, i det sovjetiska kommunistpartiets nya partiprogram.

Slutligen vill jag uttrycka min tacksamhet för att just Christer Jönsson utsetts som granskare av avhandlingen. Det är inte lätt att finna sovjetologer med den gedigna statsvetenskapliga och internationaltolitiska bakgrund som anmäla- ren representerar. Jag hoppas självfallet också kunna ta del av hans kunskaper i sovjetisk utrikespolitik i min fortsatta forskning om "den stora gåtan".

Bertil Nygren

Abstracts

Statsvetenskaplig Tidskrift (The Swedish Journal of Political Science) normally contains four sections: Uppsatser (Main articles), Översikter och meddelanden (Reviews of recent political and scholarly developments), Litteraturgranskningar (Book reviews), and Litteraturnotiser (Shorter Notices).

Leif Lewin: Arvet från utilitarismen (The Heritage from Utilitarianism).

The author is professor of political science at the University of Uppsala. Rational choice theory springs from the utilitarian premises that what is best for society is nothing else than the sum of what is best for the individuals and what is best for the individual is best understood by the individual himself. Modern research has found, however, both these premises often to be invalid. Sometimes rational individual action leads to collectively irrational decisions. Occasionally, individual preferences emerge out of irrational motives. Other theories of the relation between man and society are therefore analysed such as the doctrines of paternalism and the general will. The conclusion is that the present difficulties for rational choice theory come from its reluctance to integrate our empirical knowledge of the decisionmaking of parties and organizations. There is room for a new theory that makes the rulers more independent of their voters than they are in rational choice theory but more bound than they are in practice.

Roger Molin: Fackföreningsrörelsens organisation och forskningen därom (The organization of the trade unions: development and research).

The author is Ph D and attached to the Department of Business Administration, University of Uppsala. It is remarkable that at a time when Swedish trade unions are regarded as one of the most powerful forces shaping the Swedish society, there still exists no systematic knowledge of how the trade unions themselves are organized. The aim of the article is to draw attention to one important and up to now neglected aspect of the Swedish trade unions, i. e. how the network of unions at the workplace level has been radically enlarged during the 1960's and 1970's.

It is demonstrated that one main characteristic of the Swedish trade unions is their widespread organizational network, their firm anchoring on the workplace. This is made by using results from an ongoing study of organizational changes within the unions affiliated to LO. This picture of a widespread organizational network differs markedly from prevalent descriptions of how the trade unions are organized. Previous research has emphasized the increased integration through mergers at the union level and at the regional branch level and has presented the image of a decrease in the number of organizational units, and hence a reduced local presence.

This strong emphasis of earlier studies on amalgamation of organization units has influenced and distorted several recent studies.

The final point of the article is that when studying phenomena like democracy within unions, degree of centralization, the unions' relations to the state, etc, it is necessary and fruitful to take into consideration the development at the workplace level, i.e. the increase in the number of organizational units within the Swedish trade unions.

Conny Johansson: Statskunskapen och teorin över den fackliga demokratin (Political Science and the theory of trade union democracy).

The author is senior lecturer in political science at the University of Växjö. The central proposition made in this article is that the discussion of the task of the democratic trade union representative system would become clearer, if different levels of analysis were separated and at the same time were allotted unambiguously stated part functions. With reference to structural functional terminology, the following four normative models of democ-

racy have been put forward for the sake of comparison:

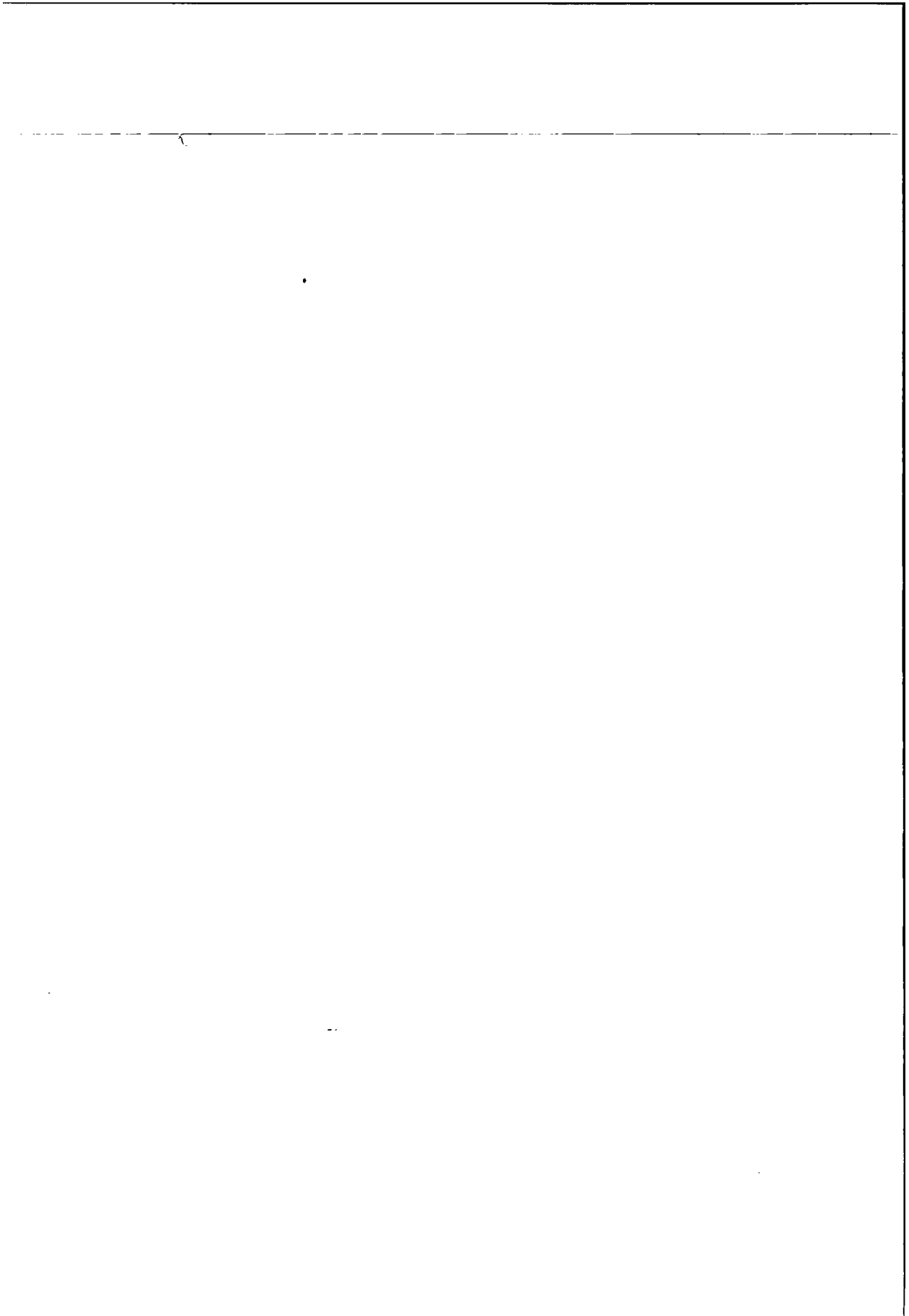
The distribution model: The argument for trade union representative democracy based on the need for union efficiency in relation to the other party.

The sanction model: The argument for trade union representative democracy based on the need for a union party system with a developed *opposition*.

The communication model: The argument for trade

union representative democracy based on the need for functioning internal, mutual, and informal communication between the elected and the electors, in order to build up a *concurrence of opinions*.

The socialisation model: The argument for trade union representative democracy based on the need for *training* the members in union matters – in a wide sense – initiated actively by the elected.



Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Leif Lewin är skytteansk professor i värtalighet och statskunskap i Uppsala.
Fil dr Roger Molin är verksam vid företagsekonomiska institutionen i Uppsala.
Conny Johánnesson är universitetslektor i statskunskap i Växjö.
Rutger Lindahl är universitetslektor i statskunskap i Göteborg.
Lars Engwall är professor i företagsekonomi i Uppsala.
Torbjörn Vallinder är universitetslektor i statskunskap i Lund.
Göran Ohlin är professor i nationalekonomi i Uppsala.
Nils Stjernquist är professor emeritus i statskunskap i Lund.
Daniel Tarschys är professor i statskunskap, särskilt planering och förvaltning, i Stockholm.
Hannu Nurmi är professor i statskunskap i Åbo.
Christer Jönsson är docent i statskunskap i Lund.

Till redaktionen insända skrifter

Alapuro, Risto, m.fl. ed, *Small States in Comparative Perspective. Essays for Erik Allardt*. Oslo 1985: Universitetsforlaget.
Arhén, Gunilla, *Skulle jag vara en bråkstake?* Göteborg 1985: Timbro.
Axell, Bo, *Kan inflation förbjudas?* Stockholm 1985: IUI.
Christmas-Møller, Wilhelm, *Niels Bohr og atomvåbnet*. Köpenhamn 1985: Vindrose.
Den könsuppdelade arbetsmarknaden. Exempel från kvinnoforskningen vid arbetslivscentrum. Göteborg 1985: Arbetslivscentrum.
Elgmark, Kåre, *Vetenskaplig Metod*. Malmö 1985: Ljber.
Hellevik, Ottar & Skard, Torild, *Norske kommunestyre – Plass for kvinner?* Oslo 1985: Universitetsforlaget.
Hoff, Jens, red, *Stat, kultur og subjektivitet, elementer til en moderne klasseanalyse*. Köpenhamn 1985: Politiske Studier.
Holst, Johan Jørgen, ed, *Norwegian Foreign Policy in the 1980s*. Oslo 1985: Universitetsforlaget.
Jansson, Erland, *Pakistan – ett land, flera folk. Världspolitikkens Dagsfrågor 1985:8*.
Johansen, Jahn Otto, *Sovjetunionens utenrikspolitikk. Geografi eller ideologi?* Oslo 1985: Universitetsforlaget.
Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 1985–86.
Larsen, Helge & Aarsæter, Nils, red, *Kommunalt tiltaksarbeid*. Tromsø 1985: Universitetsforlaget.
Lindström, Ulf, *Fascism in Scandinavia 1920–1940*. Stockholm 1985: Almqvist & Wiksell.
Nannestad, Peter, *Geometriske representationer af relationelle datastrukturer*. Århus 1985: Politica.
Norsk Utenrikspolitisk Årbok 1984. Oslo 1985: NUI.
Sahr, Robert C, *The Politics of Energy Policy Change in Sweden*. Ann Arbor 1985: University of Michigan Press.
Sundberg, Jacob, red, *Lagar, rättigheter och Europakonventionen om de mänskliga rättigheterna*. Stockholm 1984: Institutet för offentlig och internationell rätt.
Swahn, Jan-Olov, red, *Radionämnden anser. En sammanställning över nämndens beslut under år 1984*. Stockholm 1985: radionämnden.
Tvåkammarriksdagen 1867–1970. Ledamöter och valkretsar. Östergötlands län, Jönköpings län, Kronobergs län, Kalmar län, Gotlands län, Hallands län. Stockholm 1985: Sveriges Riksdag.

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1985!

Ordinarie abonnenter – sätt in 100 kr på postgiro nr 27 95 65–6

**Studentabbonenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutio-
nerna.**

**Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemäng, distribution eller adressförändring
(numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).**

Obs. ny adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund