

---

## 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 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 svåröverskådliga 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 till och med vanmakt. Det värde som varit grundläggande för den svenska demokratin utveckling – att solidaritet mellan 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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.<sup>3</sup> Förbundskansler Kohl hade vid sitt tillträde i ämbetet stöd av en klar majoritet i förbundsdagen (259 av 498).<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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