

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

## INNEHÅLL

### UPPSATSER

*Olof Ruin:* Tage Erlander

*Nils Stjernquist:* Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?

*Håkan Strömberg:* Sanktionsavgifterna och grundlagen

*Anders Sannerstedt:* Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN

Ersättningsystemet i den svenska riksdagen. Av *Bertil Fiskesjö*

Avislesning som socialt fenomen. Av *Svennik Høyer*. Replikskifte *Høyer-Weibull*

Demokrati i utenriks- og sikkerhetspolitikken. Av *Sten Sparre Nilson*

Tryckfrihet och medbestämmande. Av *Olof Bergqvist*

Utredning om folkstyrelsens villkor. Av *Magnus Isberg*

Replikskifte *Olof Petersson* – *Mikael Gilljam*

Replikskifte *Per Gahrton* – *Bertil Fiskesjö*

Replikskifte om patriarkatet. Av *Beatrice Halsaa*, *Gun Hedlund-Ruth*, *Anna G. Jónasdóttir* och *Gunnar Falkemark*

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Gullan Gidlund:* Partistöd. Anm av *Dag Anckar*

*Helga Maria Hernes:* Staten – kvinner ingen adgang? Anm av *Anna G Jónasdóttir*

*Claes Linde:* Departement och verk. Anm av *Daniel Tarschys*

*Lennärft Lundquist* – *Krister Ståhlberg:* Byråkrater i Norden. Anm av *Kurt Holmgren*

### LITTERATURNOTISER

### ABSTRACTS

# Tage Erlander — statsminister under det svenska välfärdssamhällets gyllene tid\*

AV OLOF RUIN

I dagens nostalgiska klimat ses Tage Erlander av många som en symbol för en förgången och mer lyckosam tid. Han var statsminister under de år då en ofta mycket smickrande Sverigebild spreds över världen. Sverige framställdes av många utländska observatörer som samtidens kanske mest fulländade och harmoniska välfärdssamhälle: arbetsfred och överraskande goda relationer rådde mellan arbete och kapital, ett socialt trygghetssystem som täckte det mesta hade byggts upp, ett stort mått av samförstånd och framförhållning präglade dagspolitiken. Den bild som tecknades var naturligtvis ofta överdriven men täckte dock en realitet. 1950- och 1960-talen framstår nästan som en andra och en annorlunda stormaktstid i Sveriges historia.

Tage Erlander innehade alltså den politiska huvudrollen under dessa decennier. I denna föreläsning kring honom som statsminister tänkte jag uppehålla mig vid fem drag. Det gemensamma för dem är att de alla utvecklades på ett annat sätt än som förutsattes när Erlander oväntat utsågs till statsminister i oktober 1946. De bidrar också alla till att belysa den politiska vardagen under en tid som inte var så gyllene som många i dagens nostalgiska klimat vill göra den.

De fem dragen är:

- 1) den långa tid som han var statsminister
- 2) akademikern som blev arbetarrörelsens ledare
- 3) kanslihusadministratören som inte sysslade så mycket med administration

\* Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet anordnade vårterminen 1984 en öppen föreläsningsserie kring Välfärdssamhällets framväxt och problem. Serien inleddes 26/1 med denna föreläsning av Olof Ruin, dekanus för fakulteten. Ruin är för närvarande sysselsatt med att skriva en bok om Tage Erlander som statsminister, avsedd att utkomma 1985/86.

- 4) social- och utbildningspolitikern som måste syssla med mycket annat än uppbyggnaden av ett välfärdssamhälle
- 5) stridsmannen som blev landsfader.

## 1. 23 år statsminister

Tiden som statsminister blev alltså mycket lång: från oktober 1946 till september 1969. Nästan exakt 23 år. Det är den längsta tid som någon utan avbrott varit regeringschef i modern tid i ett land med regelbundet återkommande fria val. Denna obrutna längd bidrar naturligtvis också i dagens perspektiv till bilden av förgången stabilitet.

Tage Erlanders utnämning till statsminister kom emellertid som en total överraskning för samtiden liksom för honom själv.

Per Albin Hansson dog natten mot söndagen den 6 oktober 1946. Gustav Möller, socialminister sedan länge och jämnårig med Per Albin Hansson, upplevde sig som den naturlige efterträdaren. Per Edvin Sköld och Ernst Wigforss, två andra stora i socialdemokratins andra generation, accepterade emellertid inte Möller. Många talade vidare för att man nu omgående skulle söka sig en ny ledare från partiets tredje generation. Ecklesiastikminister Erlander framstod efter intensiva diskussioner i en inre krets som en lämplig sådan tredje generationens kandidat. Onsdagen den 9 oktober 1946 ställdes så partistyrelse, riksdagsgruppens förtroenderåd och riksdagsgruppen i sin helhet inför valet mellan Möller och Erlander. Möller förlorade och Erlander vann. En ny statsminister var utsedd knappt fyra dygn efter att Per Albin Hansson segnat ner vid tolvans hållplats ute i Ålsten. Den nyutnämnde var skakad över utnämningen och orolig över hur han skulle klara uppgiften.

Utnämningen framstod också för många som ett provisorium, som en parentes bara mellan den store ledaren som plötsligt ryckts bort och en ny

# Tage Erlander — statsminister under det svenska välfärdssamhällets gyllene tid\*

AV OLOFRUIN

I dagens nostalgiska klimat ses Tage Erlander av många som en symbol för en förgången och mer lyckosam tid. Han var statsminister under de år då en ofta mycket smickrande Sverigebild spreds över världen. Sverige framställdes av många utländska observatörer som samtidens kanske mest fulländade och harmoniska välfärdssamhälle: arbetsfred och överraskande goda relationer rådde mellan arbete och kapital, ett socialt trygghetssystem som täckte det mesta hade byggts upp, ett stort mått av samförstånd och framförhållning präglade dagspolitiken. Den bild som tecknades var naturligtvis ofta överdriven men täckte dock en realitet. 1950- och 1960-talen framstår nästan som en andra och en annorlunda stormaktstid i Sveriges historia.

Tage Erlander innehade alltså den politiska huvudrollen under dessa decennier. I denna föreläsning kring honom som statsminister tänkte jag uppehålla mig vid fem drag. Det gemensamma för dem är att de alla utvecklades på ett annat sätt än som förutsattes när Erlander oväntat utsågs till statsminister i oktober 1946. De bidrar också alla till att belysa den politiska vardagen under en tid som inte var så gyllene som många i dagens nostalgiska klimat vill göra den.

De fem dragen är:

- 1) den långa tid som han var statsminister
- 2) akademikern som blev arbetarrörelsens ledare
- 3) kanslihusadministratören som inte sysslade så mycket med administration

\* Samhällsvetenskapliga fakulteten vid Stockholms universitet anordnade vårterminen 1984 en öppen föreläsningsserie kring Välfärdssamhällets framväxt och problem. Serien inleddes 26/1 med denna föreläsning av Olof Ruin, dekanus för fakulteten. Ruin är för närvarande sysselsatt med att skriva en bok om Tage Erlander som statsminister, avsedd att utkomma 1985/86.

- 4) social- och utbildningspolitikern som måste syssla med mycket annat än uppbyggnaden av ett välfärdssamhälle
- 5) stridsmannen som blev landsfader.

## 1. 23 år statsminister

Tiden som statsminister blev alltså mycket lång: från oktober 1946 till september 1969. Nästan exakt 23 år. Det är den längsta tid som någon utan avbrott varit regeringschef i modern tid i ett land med regelbundet återkommande fria val. Denna obrutna längd bidrar naturligtvis också i dagens perspektiv till bilden av förgångens stabilitet.

Tage Erlanders utnämning till statsminister kom emellertid som en total överraskning för samtiden liksom för honom själv.

Per Albin Hansson dog natten mot söndagen den 6 oktober 1946. Gustav Möller, socialminister sedan länge och jämnårig med Per Albin Hansson, upplevde sig som den naturlige efterträdaren. Per Edvin Sköld och Ernst Wigforss, två andra stora i socialdemokratins andra generation, accepterade emellertid inte Möller. Många talade vidare för att man nu omgående skulle söka sig en ny ledare från partiets tredje generation. Ecklesiastikminister Erlander framstod efter intensiva diskussioner i en inre krets som en lämplig sådan tredje generationens kandidat. Onsdagen den 9 oktober 1946 ställdes så partistyrelse, riksdagsgruppens förtroenderåd och riksdagsgruppen i sin helhet inför valet mellan Möller och Erlander. Möller förlorade och Erlander vann. En ny statsminister var utsedd knappt fyra dygn efter att Per Albin Hansson segnat ner vid tolvans hållplats ute i Ålsten. Den nyutnämnde var skakad över utnämningen och orolig över hur han skulle klara uppgiften.

Utnämningen framstod också för många som ett provisorium, som en parentes bara mellan den store ledaren som plötsligt ryckts bort och en ny

ringen. (Några dramatiska blodbad på statsråds-kollegier iscensattes aldrig av Erlander.) Hans egna tankar på avgång sköts dock upp. Det var ständigt val som förestod och som det gällde att vinna och som kunde förloras genom byte på partiledarposten. Det uppstod ständigt omgångar av hård polemik med oppositionen. Statsministerns avgång i sådana skeden kunde tolkas som fanflykt eller ett erkännande av att han hade haft fel. Det fanns ingen given efterträdare. Det var slutligen också så att han, trots att han kunde känna sig trött, jagad, utarbetad, ändock trivdes med att vara statsminister. Det är uppenbarligen ett stimulerande jobb.

Idag med 80-talets perspektiv är det lätt att se Erlanders decennier som statsminister som skäligen lugna där den ena välfärdsreformen tycktes bli staplad på den andra. Erlander själv och många med honom såg sin samtid annorlunda. De allmänna valen tex duggade tätt. Och många av dessa val befarades, trots den buffert som Första kammaren onekligen utgjorde för socialdemokratin, kunna leda till regeringens utdrivande ur kanslihuset. En oro för framtiden var särskilt stor hos Erlander under det parlamentariskt laddade året 1957 och inför 1958 års upplösningval i juni, inför 1960 års andrakammarval liksom naturligtvis inför det sista val som han deltog i som partiledare och statsminister, alltså inför 1968 års val. Erlander hade tur. Alla viktiga val klarades tillfredsställande, hans sista val blev med över 50 % av rösterna för socialdemokratin hans överlägset bästa andrakammarval.

Det är märkligt att det uppdrag som både uppdragsinnehavaren själv och andra till en början upplevde som ett provisorium kom att vara i nästan ett kvartsekel. År hade lagts på år. Och när det hela var slut verkade det nästan som Erlander själv var förvånad över att det hunnit bli hela 23 år.

## 2. Akademikern som blev arbetarrörelsens ledare

Det var alltså en akademiker som 1946 oväntat efterträdde Per Albin Hansson som arbetarrörelsens ledare. Och denna skillnad i bakgrund mellan Erlander och Per Albin uppfattades som signifikativ av sin samtid. Socialdemokratin sades på sina håll just ha behov av en ledare med denna bakgrund när partiet efter krigsårens reformstopp var berett att forma om Sverige.

Tage Erlander var starkt formad av sina studieår i Lund. I över tio år hade han bott i staden, studerat naturvetenskapliga och samhällsveten-

skapliga ämnen, varit studentpolitiker, funnit sin hustru där och några av dem som under statsministeråren kom att förbli hans närmaste förtrogna. Han hade vid sin utnämning till ecklesiastikminister 1945 framstått som lundensaren framom andra i svensk rikspolitik.

Det är förebetecknande att den natt som Per Albin Hansson dog befann sig Tage och Aina Erlander just i Lund. Han hade kvällen innan högtidstalat vid hälsningsgillet för nyinskrivna studenter. Sitt tal, när det sedermera publicerades, kallade han "Akademikerna och samhället". Den plats där han hade talat var Akademiska Föreningens stora sal. Det var samma plats där han under 20-talet som studentpolitiker firat debattframgångar och där han under 50- och 60-talen skulle komma att hålla bejublade sk statsministeraftnar med studenterna som frågande och han själv som svarande.

Erlanders debattstil påminde ibland också om en studentpolitikers. Det var snabba repliker, slängighet, lustigheter, ironi, fränheter. Hans humor var frodig, ofta bisarr, litet gamängartad, fylld av självironi och festliga formuleringar. Erlander drog sig inte heller för att vid halvhögtidliga tillfällen i uppsluppen lekfullhet uppträda tämligen spexartat.

Det fanns många, fler i början av hans statsministertid än i slutet, som förundrades över hans stil och vad som uppfattades vara brist på värdighet.

I socialdemokratiska kretsar uttrycktes det sällan öppen kritik av den egna ledaren. Förmodligen fanns det dock på sina håll till en början en sådan kritik. Han var annorlunda. Erlander själv frågade sig tex ibland om inte relationerna till LO, som vid några tillfällen var ganska ansträngda, kunde ha påverkats av att regeringschef och LO-ledning hade så olika bakgrund och temperament.

På motståndarhåll däremot var denna kritik länge både mycket hård och skoningslös. Det var vanligt att rikta anklagelser mot statsministern för brist på tyngd och fasthet, för fladder och billig humor. Jag skall citera en våldsamt skällande karakteristik, dels för att den illustrerar fränheten och hätskheten i denna kritik, dels för att den är formulerad av en annan lundensare, nämligen Stig Ahlgren. Så här skrev han i Vecko Journalen 1954:

"Tage Erlander är i avsaknad av stil. Han är osäker, sällan i balans, en partigångare vid makten, irriterad i underläge, uppblåst i medvind, osaklig till priset av en applåd, sur i motgång, försmädlig när det går bra, en

ringen. (Några dramatiska blodbad på statsrådskolleger iscensattes aldrig av Erlander.) Hans egna tankar på avgång sköts dock upp. Det var ständigt val som förestod och som det gällde att vinna och som kunde förloras genom byte på partiledarposten. Det uppstod ständigt omgångar av hård polemik med oppositionen. Statsministerns avgång i sådana skeden kunde tolkas som fanflykt eller ett erkännande av att han hade haft fel. Det fanns ingen given efterträdare. Det var slutligen också så att han, trots att han kunde känna sig trött, jagad, utarbetad, ändock trivdes med att vara statsminister. Det är uppenbarligen ett stimulerande jobb.

Idag med 80-talets perspektiv är det lätt att se Erlanders decennier som statsminister som skäligen lugna där den ena välfärdsreformen tycktes bli staplad på den andra. Erlander själv och många med honom såg sin samtid annorlunda. De allmänna valen tex duggade tätt. Och många av dessa val befarades, trots den buffert som Första kammaren onekligen utgjorde för socialdemokratin, kunna leda till regeringens utdrivande ur kanslihuset. En oro för framtiden var särskilt stor hos Erlander under det parlamentariskt laddade året 1957 och inför 1958 års upplösningsval i juni, inför 1960 års andrakammarval liksom naturligtvis inför det sista val som han deltog i som partiledare och statsminister, alltså inför 1968 års val. Erlander hade tur. Alla viktiga val klarades tillfredsställande, hans sista val blev med över 50 % av rösterna för socialdemokratin hans överlägset bästa andrakammarval.

Det är märkligt att det uppdrag som både uppdragsinnehavaren själv och andra till en början upplevde som ett provisorium kom att vara i nästan ett kvartsekel. År hade lagts på år. Och när det hela var slut verkade det nästan som Erlander själv var förvånad över att det hunnit bli hela 23 år.

## 2. Akademikern som blev arbetarrörelsens ledare

Det var alltså en akademiker som 1946 oväntat efterträdde Per Albin Hansson som arbetarrörelsens ledare. Och denna skillnad i bakgrund mellan Erlander och Per Albin uppfattades som signifikativ av sin samtid. Socialdemokratin sad på sina håll just ha behov av en ledare med denna bakgrund när partiet efter krigsårens reformstopp var berett att forma om Sverige.

Tage Erlander var starkt formad av sina studieår i Lund. I över tio år hade han bott i staden, studerat naturvetenskapliga och samhällsveten-

skapliga ämnen, varit studentpolitiker, funnit sin hustru där och några av dem som under statsministeråren kom att förbli hans närmaste förtrodda. Han hade vid sin utnämning till ecklesiastikminister 1945 framstått som lundensaren framom andra i svensk rikspolitik.

Det är förebetecknande att den natt som Per Albin Hansson dog befann sig Tage och Aina Erlander just i Lund. Han hade kvällen innan högtidstalat vid hälsningsgillet för nyinskrivna studenter. Sitt tal, när det sedermera publicerades, kallade han "Akademikerna och samhället". Den plats där han hade talat var Akademiska Föreningens stora sal. Det var samma plats där han under 20-talet som studentpolitiker firat debattframgångar och där han under 50- och 60-talen skulle komma att hålla bejublade sk statsministeraftnar med studenterna som frågande och han själv som svarande.

Erlanders debattstil påminde ibland också om en studentpolitikers. Det var snabba repliker, slängighet, lustigheter, ironi, fränheter. Hans humor var frodig, ofta bisarr, litet gamängartad, fylld av självironi och festliga formuleringar. Erlander drog sig inte heller för att vid halvhögtidliga tillfällen i uppsluppen lekfullhet uppträda tämligen spexartat.

Det fanns många, fler i början av hans statsministertid än i slutet, som förundrades över hans stil och vad som uppfattades vara brist på värdighet.

I socialdemokratiska kretsar uttrycktes det sällan öppen kritik av den egna ledaren. Förmodligen fanns det dock på sina håll till en början en sådan kritik. Han var annorlunda. Erlander själv frågade sig t ex ibland om inte relationerna till LO, som vid några tillfällen var ganska ansträngda, kunde ha påverkats av att regeringschef och LO-ledning hade så olika bakgrund och temperament.

På motståndarhåll däremot var denna kritik länge både mycket hård och skoningslös. Det var vanligt att rikta anklagelser mot statsministern för brist på tyngd och fasthet, för fladder och billig humor. Jag skall citera en våldsamt skällande karakteristik, dels för att den illustrerar fränheten och hätskheten i denna kritik, dels för att den är formulerad av en annan lundensare, nämligen Stig Ahlgren. Så här skrev han i Vecko Journalen 1954:

"Tage Erlander är i avsaknad av stil. Han är osäker, sällan i balans, en partigångare vid makten, irriterad i underläge, uppblåst i medvind, osaklig till priset av en applåd, sur i motgång, försmädlig när det går bra, en

digt en rädsla hos honom att som statsminister sugas in i dagligt administrativt arbete i kanslihuset. Sådant kunde slita ner en regeringschef. Departementsindelningen ändrades inte mycket. De olika statsråden lämnades stor frihet i hopp om att de skulle hålla sig till vissa gemensamma värderingar och söka varandras och regeringschefens råd när de var osäkra eller de hanterade brännande problem.

Erlander själv saknade till en början också ett eget kansli som skulle ha gjort det möjligt för honom – om han hade önskat det – att mera aktivt leda vardagens regeringsarbete. Han har ofta vittnat om den värnlöshet och nakenhet han kände när han plötsligen rycktes upp från ecklesiastikdepartementet och placerades i den korridor där statsministerns tjänsterum befann sig. I ecklesiastikdepartementet hade han, som andra fackdepartementschefer, haft en effektiv stab till sitt förfogande. Under departementet hade i sin tur funnits ett antal ämbetsverk villiga att tillhandahålla uppgifter. Som nyutnämnd statsminister däremot hade han bara tillgång till en tjänsteman på halvtid och en vaktmästare. Ingen kunde ta ett stenogram. Och när Erlander någon av de första veckorna klagade sin nöd hade den vaktmästare som varit där i decennier antytt att det som en gång räckt för Per Albin Hansson got kunde duga också för den nya statsministern.

Erlander märkte också, när han efter en tid övervägde att anställa någon mycket kvalificerad kraft för att hjälpa honom, att några av hans statsrådskolleger blev skeptiska och oroliga. De befara- det ett annorlunda och mer aktivt engagemang från regeringschefen i vardagens regeringsarbete.

Ett regelrätt kansli byggdes dock småningom upp kring Erlander. Början gjordes egentligen med anställningen av den unge fd SFS-ordföranden Olof Palme. Andra kom därefter. Utbyggnaden tog fart först under 60-talet. Det skedde bl a mot bakgrund av Wennerström-affären. Det visade sig alltså att statsministern inte alls blivit informerad, innan själva gripandet av Wennerström ägde rum, om de misstankar för spioneri som länge funnits visavi denna officer. En intensiv offentlig debatt uppstod om statsministerns ställning i regeringens vardagsarbete. Utbyggnaden av hans kansli under 60-talet innebar dock inte att han under sina sista år som statsminister mer aktivt än tidigare skulle ha kommit att gripa in samordnande i regeringens arbete.

Det förblev framförallt finansministern och

hans departement som under Erlanders 23 år i realiteten samordnade mycket av det löpande arbetet i kanslihuset. En finansministers ställning och betydelse måste successivt öka parallellt med att den i huvudsak skattefinansierade offentliga sektorn ökar. Och den ökade kontinuerligt. Tre mycket starka män var finansministrar under Erlanders statsministerår: Ernst Wigforss, Per Edvin Sköld och Gunnar Sträng (jag bortser från David Hall som var finansminister i bara tre månader). Erlander beundrade dem alla; relationerna till Sträng förefaller ha varit de allra närmaste. Arbetsfördelningen mellan Sträng och Erlander, sådan den stabiliserade sig under 60-talet, har ganska illustrativt jämförts med den mellan en styrelseordförande och verkställande direktör i ett storbolag.

Det var så mycket annat som ankom på en statsminister än att leda och samordna det dagliga regeringsarbetet. Det var att anlägga allmänpolitiska synpunkter på regeringsarbetet, att gripa in och ge råd i konkreta frågor när de av olika skäl blivit politiskt laddade, att jämka samman åsikter, att bidra till att förankra regeringsbeslut i riksdagen, att förhandla med andra partier och grupper i samhället samt kanske framför allt att utåt presentera regeringens politik, förklara den och plädера för den.

Erlander, som förväntats lägga ner mycken tid på administration, kom i stället att lägga ner mycket stor möda på sina tal och andra offentliga framträdanden. Till en början fick han i huvudsak skriva sina anföranden själv; senare, när hans egen stab utvidgades, fick de ofta unga medarbetarna utarbeta förslag efter anvisningar givna av honom själv. De första statsministeråren på 40-talet såg han sina tal och offentliga anföranden som ett sätt på vilket han själv, tidigare ganska okänd, gjordes känd inom det egna partiet och utanför. Under senare år såg han många av sina tal som sitt bästa sätt att påverka och i någon mån leda den offentliga debatten i landet. I sin dagbok vädrar han ofta irritation inför tidningar som inte refererat tal eller klart misstolkat dem.

Erlander som statsminister ägnade sig mer åt utåtriktad verksamhet än åt internt regeringsarbete, han var mer agitator än byråkrat.

#### **4. Engagemanget i välfärdssamhällets uppbyggnad**

Jag övergår nu till att försöka fånga in Tage Erlanders egen delaktighet i utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället.

digt en rädsla hos honom att som statsminister sugas in i dagligt administrativt arbete i kanslihuset. Sådant kunde slita ner en regeringschef. Departementsindelningen ändrades inte mycket. De olika statsråden lämnades stor frihet i hopp om att de skulle hålla sig till vissa gemensamma värderingar och söka varandras och regeringschefens råd när de var osäkra eller de hanterade brännande problem.

Erlander själv saknade till en början också ett eget kansli som skulle ha gjort det möjligt för honom – om han hade önskat det – att mera aktivt leda vardagens regeringsarbete. Han har ofta vittnat om den värlöshet och nakenhet han kände när han plötsligen rycktes upp från ecklesiastikdepartementet och placerades i den korridor där statsministerns tjänsterum befann sig. I ecklesiastikdepartementet hade han, som andra fackdepartementschefer, haft en effektiv stab till sitt förfogande. Under departementet hade i sin tur funnits ett antal ämbetsverk villiga att tillhandahålla uppgifter. Som nyutnämnd statsminister däremot hade han bara tillgång till en tjänsteman på halvtid och en vaktmästare. Ingen kunde tex ta ett stenogram. Och när Erlander någon av de första veckorna klagade sin nöd hade den vaktmästare som varit där i decennier antytt att det som en gång räckt för Per Albin Hansson gott kunde duga också för den nya statsministern.

Erlander märkte också, när han efter en tid övervägde att anställa någon mycket kvalificerad kraft för att hjälpa honom, att några av hans statsrådskolleger blev skeptiska och oroliga. De befara- de ett annorlunda och mer aktivt engagemang från regeringschefen i vardagens regeringsarbete.

Ett regelrätt kansli byggdes dock småningom upp kring Erlander. Början gjordes egentligen med anställningen av den unge fd SFS-ordföranden Olof Palme. Andra kom därefter. Utbyggnaden tog fart först under 60-talet. Det skedde bl a mot bakgrund av Wennerström-affären. Det visade sig alltså att statsministern inte alls blivit informerad, innan själva gripandet av Wennerström ägde rum, om de misstankar för spioneri som länge funnits visavi denna officer. En intensiv offentlig debatt uppstod om statsministerns ställning i regeringens vardagsarbete. Utbyggnaden av hans kansli under 60-talet innebar dock inte att han under sina sista år som statsminister mer aktivt än tidigare skulle ha kommit att gripa in samordnande i regeringens arbete.

Det förblev framförallt finansministern och

hans departement som under Erlanders 23 år i realiteten samordnade mycket av det löpande arbetet i kanslihuset. En finansministers ställning och betydelse måste successivt öka parallellt med att den i huvudsak skattefinansierade offentliga sektorn ökar. Och den ökade kontinuerligt. Tre mycket starka män var finansministrar under Erlanders statsministerår: Ernst Wigforss, Per Edvin Sköld och Gunnar Sträng (jag bortser från David Hall som var finansminister i bara tre månader). Erlander beundrade dem alla; relationerna till Sträng förefaller ha varit de allra närmaste. Arbetsfördelningen mellan Sträng och Erlander, sådan den stabiliserade sig under 60-talet, har ganska illustrativt jämförts med den mellan en styrelseordförande och verkställande direktör i ett storbolag.

Det var så mycket annat som ankom på en statsminister än att leda och samordna det dagliga regeringsarbetet. Det var att anlägga allmänpolitiska synpunkter på regeringsarbetet, att gripa in och ge råd i konkreta frågor när de av olika skäl blivit politiskt laddade, att jämka samman åsikter, att bidra till att förankra regeringsbeslut i riksdagen, att förhandla med andra partier och grupper i samhället samt kanske framför allt att utåt presentera regeringens politik, förklara den och plädера för den.

Erlander, som förväntats lägga ner mycken tid på administration, kom i stället att lägga ner mycket stor möda på sina tal och andra offentliga framträdanden. Till en början fick han i huvudsak skriva sina anföranden själv; senare, när hans egen stab utvidgades, fick de ofta unga medarbetarna utarbeta förslag efter anvisningar givna av honom själv. De första statsministeråren på 40-talet såg han sina tal och offentliga anföranden som ett sätt på vilket han själv, tidigare ganska okänd, gjordes känd inom det egna partiet och utanför. Under senare år såg han många av sina tal som sitt bästa sätt att påverka och i någon mån leda den offentliga debatten i landet. I sin dagbok vädrar han ofta irritation inför tidningar som inte refererat tal eller klart misstolkat dem.

Erlander som statsminister ägnade sig mer åt utåtriktad verksamhet än åt internt regeringsarbete, han var mer agitator än byråkrat.

#### 4. Engagemanget i välfärdssamhällets uppbyggnad

Jag övergår nu till att försöka fånga in Tage Erlanders egen delaktighet i utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället.

appast alls i de årliga budgetmanglingarna. Igforss, Sköld och Sträng var självfallet också i första hand ansvariga för den allmänna ekonomipolitik som fördes. Men här var också Erlander som statsminister kontinuerligt aktiv. Ekonomisk-politiska frågor brukar också, vid sidan om rikes- och försvarspolitik, genom sin innebörsvikt med nödvändighet uppta mycket av regeringschefers tid.

Den ekonomiska politiken präglades inte heller av det stora mått av samförstånd mellan partierna som annars karakteriserade mycket av utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället under Erlanderåren. Motsättningarna i ekonomisk-politiska frågor var tvärtom ofta mycket stora: i bedömningen av konjunkturer, i val av olika åtgärder, i synen på den skattepolitik som fördes. En huvudart av alla inlägg som Erlander överhuvud gjorde i riksdagen berör frågor av denna art. I remissdeltagandet höst och vår, år efter år, drabbade han sig ofta av strid med talesmän för den borgerliga oppositionen, framför allt med Bertil Ohlin. Och mycket av den kritik som Erlanders argumentation denna tid är avsedd för staten att ta in inkomster i form av skatter och avgifter för finansiering av de successivt ökade åtaganden som det allmänna påtagit sig. Oppositionen å andra sidan menade att regeringen gick för långt.

Ytterligare en insats, kanske den viktigaste, gjorde Tage Erlander i den reformverksamheten som rullade på under hans statsministertid. Han sökte att i mängder av tal, debattinlägg och en smärre litteratur i efterhand presentera och knyta samman denna verksamhet, uppdelad som den var på olika departement. Han tecknade mönster, som gav sin ideologiska legitimitet åt det som skett under hans regeringens namn.

Tage Erlander kan knappast karakteriseras som en ideolog i den meningen att han uppställde och genomförde ett antal klara mål som förutsattes vara dagens handlande. Det fanns en oro hos honom för sådana bestämda mål. Bindningar kan knappast utspelas; alltför starka spänningar kan uppstå mellan program och praktisk politik. Samtidigt uppstod dock Tage Erlander att något som kan kallas ideologier präglade politiken. Socialdemokratins rörelse uppfattades vara på väg mot någonting. Detta någonting fanns där, det förädlade dagens administrerande. Det avtecknade sig tydligt mer i efterhand än i förväg.

Det som enligt Erlanders sätt att teckna utvecklingen skedde, var att enskilda människors trygg-

het kontinuerligt förbättrades och att därmed också deras känsla av frihet kontinuerligt stegrades. Det medel som användes för att uppnå detta var en successiv utbyggnad av det allmänna. Kollektiva insatser skulle inte uppfattas som något som hotar den enskilda utan tvärtom som något som är en förutsättning för ökad rörelsefrihet.

Erlanders presentation av de kollektiva insatsernas välsignelsebringande verkningar undergick dock en intressant förskjutning under hans statsministertid.

De första tio åren tenderade han att motivera den successiva utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället med att det alljämt fanns grupper i samhället som hade det svårt. Och grupper som är svaga och har det svårt skall hjälpas: arbetslösa, åldringar, sjuka, handikappade, mödrar, barnfamiljer, etc. En större jämlikhet skulle uppnås. Klasskrankor skulle rivas ner. Folkhemmet skulle fullbordas. I denna klassupphävande strävan placerades också ATP-reformen in. Arbetare skulle inte ha sämre pensionsförmåner än andra grupper.

De sista tio åren av sin statsministertid tenderade däremot Erlander att i huvudsak lägga ett annat perspektiv på denna alltjämt fortgående och accelererande utbyggnad av välfärdssamhället. Reformernas syftemål sades inte längre vara att i huvudsak motverka fattigdom och klasskillnader utan att i stället kontinuerligt förverkliga nya drömmar och förhoppningar som människor hyser just när de fått det bättre. Tankar av detta slag om ett ökande välfärdens ständigt ökande anspråk på samhället hade Erlander börjat utveckla redan i mitten av 50-talet. Tankarna upprepas allt oftare mot decenniets slut. I 60-talets första valrörelse, alltså andrakammarvalet 1960, blir detta ett huvudtema. Riksdagen hade året innan fattat beslut om återinförande av omsättningsskatten. Gång efter annan betonade Erlander under denna valrörelse att samhället måste ha mer resurser för att klara allt som begärs av det. Exempel nämndes på allt som redan uppnåtts och allt som i framtiden måste levereras.

Socialdemokraterna vann en klar framgång i 1960 års val. Framtidsoptimismen var stor. Det kan vara illustrativt att citera några meningar ur ett inlägg som Erlander gjorde i Andra Kammarrens remissdebatt en dryg månad efter valet:

”När vi har kämpat för tanken att solidaritet och samarbete alltjämt behövs, även för den människa vars standard stiger, så betyder detta rimligen att den allmänna



appast alls i de årliga budgetmanglingarna. Igorss, Sköld och Sträng var självfallet också i första hand ansvariga för den allmänna ekonomipolitik som fördes. Men här var också Erlander som statsminister kontinuerligt aktiv. Ekonomisk-politiska frågor brukar också, vid sidan om rikets- och försvarspolitik, genom sin innebörd vikt med nödvändighet uppta mycket av regeringschefers tid.

Den ekonomiska politiken präglades inte heller av det stora mått av samförstånd mellan partierna som annars karakteriserade mycket av utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället under Erlanderåren. Motsättningarna i ekonomisk-politiska frågor var tvärtom ofta mycket stora: i bedömningen av konjunkturer, i val av olika åtgärder, i synen på den skattepolitik som fördes. En huvudsak av alla inlägg som Erlander överhuvud gjorde i riksdagen berör frågor av denna art. I remissdeltagandet höst och vår, år efter år, drabbade han sig ofta av sammanman med talesmän för den borgerliga oppositionen, framför allt med Bertil Ohlin. Och mycket av hans argumentation denna: det är nödvändigt för staten att ta in inkomster i form av skatter och avgifter för finansiering av de successivt ökade åtagandena som det allmänna påtagit sig. Oppositionen på andra sidan menade att regeringen gick för långt.

Ytterligare en insats, kanske den viktigaste, gjorde Tage Erlander i den reformverksamheten som rullade på under hans statsministertid. Han sökte att i mängder av tal, debattinlägg och en del småskrifter i efterhand presentera och knyta samman denna verksamhet, uppdelad som den var på olika departement. Han tecknade mönster, och gav sig själv en ideologisk legitimitet åt det som skett under hans regeringens namn.

Tage Erlander kan knappast karakteriseras som en ideolog i den meningen att han uppställde och genomförde ett antal klara mål som förutsattes vara dagens handlande. Det fanns en oro hos honom för sådana bestämda mål. Bindningar kan inte påläggas; alltför starka spänningar kan uppstå mellan program och praktisk politik. Samtidigt uppstod dock Tage Erlander att något som kan kallas ideologier präglade politiken. Socialdemokratins rörelse uppfattades vara på väg mot någon sorts väg. Detta någonting fanns där, det förädlade riksdagens administrerande. Det avtecknade sig tydligt mer i efterhand än i förväg.

Det som enligt Erlanders sätt att teckna utvecklingen skedde, var att enskilda människors trygg-

het kontinuerligt förbättrades och att därmed också deras känsla av frihet kontinuerligt stegrades. Det medel som användes för att uppnå detta var en successiv utbyggnad av det allmänna. Kollektiva insatser skulle inte uppfattas som något som hotar den enskilda utan tvärtom som något som är en förutsättning för ökad rörelsefrihet.

Erlanders presentation av de kollektiva insatsernas välsignelsebringande verkningar undergick dock en intressant förskjutning under hans statsministertid.

De första tio åren tenderade han att motivera den successiva utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället med att det alltjämt fanns grupper i samhället som hade det svårt. Och grupper som är svaga och har det svårt skall hjälpas: arbetslösa, åldringar, sjuka, handikappade, mödrar, barnfamiljer, etc. En större jämlikhet skulle uppnås. Klasskrankor skulle rivas ner. Folkhemmet skulle fullbordas. I denna klassupphävande strävan placerades också ATP-reformen in. Arbetare skulle inte ha sämre pensionsförmåner än andra grupper.

De sista tio åren av sin statsministertid tenderade däremot Erlander att i huvudsak lägga ett annat perspektiv på denna alltjämt fortgående och accelererande utbyggnad av välfärdssamhället. Reformernas syftemål sades inte längre vara att i huvudsak motverka fattigdom och klasskillnader utan att i stället kontinuerligt förverkliga nya drömmar och förhoppningar som människor hyser just när de fått det bättre. Tankar av detta slag om ett ökande välfärdens ständigt ökande anspråk på samhället hade Erlander börjat utveckla redan i mitten av 50-talet. Tankarna upprepas allt oftare mot decenniets slut. I 60-talets första valrörelse, alltså andrakammarvalet 1960, blir detta ett huvudtema. Riksdagen hade året innan fattat beslut om återinförande av omsättningsskatten. Gång efter gång betonade Erlander under denna valrörelse att samhället måste ha mer resurser för att klara allt som begärs av det. Exempel nämndes på allt som redan uppnåtts och allt som i framtiden måste levereras.

Socialdemokraterna vann en klar framgång i 1960 års val. Framtidsoptimismen var stor. Det kan vara illustrativt att citera några meningar ur ett inlägg som Erlander gjorde i Andra Kammarrens remissdebatt en dryg månad efter valet:

”När vi har kämpat för tanken att solidaritet och samarbete alltjämt behövs, även för den människa vars standard stiger, så betyder detta rimligen att den allmänna

En total avblåsning av alla politiska strider i fredstid önskade Erlander inte heller. Han tog t ex uttryckligen och flera gånger avstånd från tanken på en samlingsregering i andra lägen än sådana som var mycket allvarliga för landet. Det normala borde fortsättningsvis vara en uppdelning i regeringsida och opposition. Erlander själv måste alltså, även om han var statsminister, som ledare för landets största parti, få agitera och vara inbegripen i vardagens handgemäng. Det var vitaliserande för politiken i landet. Men handgemäng- en fick aldrig bli så svåra – det var balansgången – att möjligheterna för bildande av en samlingsregering i krigstider försvårades. Det var framförallt viktigt att enighet i fredstid i stort sett kunde upprätthållas i utrikes- och försvarspolitiska frågor. Och just en statsminister hade ett speciellt ansvar för att denna enighetsberedskap upprätthölls.

En anda av samförstånd i ett land underlättas naturligtvis också av att centrala personer har något så när nära relationer med varandra. Partiledarna t ex träffades under Erlanderåren i regel varje onsdagsmorgon, åtminstone när riksdagen var samlad. Mycken tid ägnades åt procedurella frågor: riksdagsmännens löner, debatt-tider, utskottsplaceringar etc. Men man orienterade också varandra i olika frågor, stämde av sina synpunkter, berörde möjligheter till samförstånd. Det var också mycket vanligt att Erlander träffade och samtalande med olika företrädare för näringslivet. Marcus Wallenberg tittade ofta in eller ringde upp.

Värmen i denna närhet mellan centrala politiker och näringslivsföreträdare skiftade. Gunnar Hedlund och Tage Erlander hade särskilt nära relationer. De etablerades redan före bildandet av koalitionen 1951, de förstärktes under koalitionsåren och de bevarades även under 60-talet. Erlanders och Bertil Ohlins relationer var mer komplicerade; en beundran på respektive håll parades med tidvis ganska stor misstro. Jarl Hjalmarson och Erlander kunde ta en bit mat ihop i riksdagen efter nog så skarpa debatter. Tillsammans kunde de jämföra vedermodorna och glädjen i att vara politiker.

Många av dem i central position som Erlander träffade och samarbetade med under sina statsministerår blev någon gång utbudna till Harpsund. Ursprungligen hade Erlander varit mycket tveksam till själva donationen av herrgården Harpsund som en representations- och rekreationsplats för landets statsminister. Tveksamheten övervann snabbt. Harpsund blev utomordentligt be-

tydelsefullt för honom, som plats där han själv vilade, läste böcker, vandrade i skogarna och där han kunde samla människor.

Harpsund fick visserligen mot slutet av Erlanders statsministertid ett på sina håll tveksamt symbolvärde. Vänstergrupper uppfattade herrgården som en plats där arbetarrörelsens representanter riskerade att förföras av kapitalet, borgerliga grupper såg å andra sidan herrgården som en plats där reella avgöranden fattades i sköna läderfåtöljer i stället för i konstitutionella former i riksdagsutskott och kammare. Det vanliga var dock att se Harpsund som en symbol för det stora mått av samförstånd som trots allt rådde i svenskt samhällsliv. Erlander, en gång betraktad som stridsman och polemiker, tycktes småningom ha utvecklats till en slottsherre som mysande stod på herrgårds-trappan och tog emot eller rodde celebriteter i den lilla ekan på den lilla sjön.

## 6. Sammanfattning

Låt mig så till slut sammanfatta de fem drag hos Tage Erlander som jag tagit upp i denna föreläsning.

1. Erlanders utnämning var mycket oväntad och framstod för många som ett provisorium. Men hans obrutna statsministertid nådde en längd som är oöverträffad i vår typ av samhälle.

2. Erlander hade en bakgrund som akademiker och studentpolitiker som klart skiljde honom från företrädaren Per Albin Hansson. Men han utvecklades småningom, liksom sin företrädare, till en folkkär ledare för arbetarrörelsen.

3. Erlander hade vidare en bakgrund som tekniker och administratör i kanslihuset, men han utvecklade som statsminister framförallt andra roller än den som organiserar, dirigerar och övervakar det dagliga regeringsarbetet. Han blev mera agitator än administratör.

4. Erlanders erfarenheter och kunskaper när han utsågs till statsminister låg inom välfärdsstatens centrala politikområden: socialpolitik och utbildningspolitik. Men han tvangs som statsminister att för det mesta syssla med mycket annat: parera olika stormbyar som blåste upp och bevaka områden som inte direkt hängde samman just med den fortsatta utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället. Mycket av det som skedde vid denna utbyggnad knöts dock i efterhand ihop av honom och gavs en ideologisk inpaketering.

5. Erlander uppfattades slutligen i början av sin bana som stridsman och polemiker, konfronta-

En total avblåsning av alla politiska strider i fredstid önskade Erlander inte heller. Han tog t ex uttryckligen och flera gånger avstånd från tanken på en samlingsregering i andra lägen än sådana som var mycket allvarliga för landet. Det normala borde fortsättningsvis vara en uppdelning i regeringssida och opposition. Erlander själv måste alltjämt, även om han var statsminister, som ledare för landets största parti, få agitera och vara inbegripen i vardagens handgemäng. Det var vitaliserande för politiken i landet. Men handgemäng- en fick aldrig bli så svåra – det var balansgången – att möjligheterna för bildande av en samlingsregering i krigstider försvårades. Det var framförallt viktigt att enighet i fredstid i stort sett kunde upprätthållas i utrikes- och försvarspolitiska frågor. Och just en statsminister hade ett speciellt ansvar för att denna enighetsberedskap upprätthölls.

En anda av samförstånd i ett land underlättas naturligtvis också av att centrala personer har något så när nära relationer med varandra. Partiledarna t ex träffades under Erlanderåren i regel varje onsdagsmorgon, åtminstone när riksdagen var samlad. Mycken tid ägnades åt procedurella frågor: riksdagsmännens löner, debatt-tider, utskottsplaceringar etc. Men man orienterade också varandra i olika frågor, stämde av sina synpunkter, berörde möjligheter till samförstånd. Det var också mycket vanligt att Erlander träffade och samtalande med olika företrädare för näringslivet. Marcus Wallenberg tittade ofta in eller ringde upp.

Värmen i denna närhet mellan centrala politiker och näringslivsföreträdare skiftade. Gunnar Hedlund och Tage Erlander hade särskilt nära relationer. De etablerades redan före bildandet av koalitionen 1951, de förstärktes under koalitionsåren och de bevarades även under 60-talet. Erlanders och Bertil Ohlins relationer var mer komplicerade; en beundran på respektive håll parades med tidvis ganska stor misstro. Jarl Hjalmarson och Erlander kunde ta en bit mat ihop i riksdagen efter nog så skarpa debatter. Tillsammans kunde de jämföra vedermodorna och glädjen i att vara politiker.

Många av dem i central position som Erlander träffade och samarbetade med under sina statsministerår blev någon gång utbudna till Harpsund. Ursprungligen hade Erlander varit mycket tveksam till själva donationen av herrgården Harpsund som en representations- och rekreationsplats för landets statsminister. Tveksamheten övervann snabbt. Harpsund blev utomordentligt be-

tydelsefullt för honom, som plats där han själv vilade, läste böcker, vandrade i skogarna och där han kunde samla människor.

Harpsund fick visserligen mot slutet av Erlanders statsministertid ett på sina håll tveksamt symbolvärde. Vänstergrupper uppfattade herrgården som en plats där arbetarrörelsens representanter riskerade att förföras av kapitalet, borgerliga grupper såg å andra sidan herrgården som en plats där reella avgöranden fattades i sköna läderfåtöljer i stället för i konstitutionella former i riksdagsutskott och kammare. Det vanliga var dock att se Harpsund som en symbol för det stora mått av samförstånd som trots allt rådde i svenskt samhällsliv. Erlander, en gång betraktad som stridsman och polemiker, tycktes småningom ha utvecklats till en slottsherre som mysande stod på herrgårds-trappan och tog emot eller rodde celebriteter i den lilla ekan på den lilla sjön.

## 6. Sammanfattning

Låt mig så till slut sammanfatta de fem drag hos Tage Erlander som jag tagit upp i denna föreläsning.

1. Erlanders utnämning var mycket oväntad och framstod för många som ett provisorium. Men hans obrutna statsministertid nådde en längd som är oöverträffad i vår typ av samhälle.

2. Erlander hade en bakgrund som akademiker och studentpolitiker som klart skiljde honom från företrädaren Per Albin Hansson. Men han utvecklades småningom, liksom sin företrädare, till en folkkär ledare för arbetarrörelsen.

3. Erlander hade vidare en bakgrund som tekniker och administratör i kanslihuset, men han utvecklade som statsminister framförallt andra roller än den som organiserar, dirigerar och övervakar det dagliga regeringsarbetet. Han blev mera agitator än administratör.

4. Erlanders erfarenheter och kunskaper när han utsågs till statsminister låg inom välfärdsstatens centrala politikområden: socialpolitik och utbildningspolitik. Men han tvangs som statsminister att för det mesta syssla med mycket annat: parera olika stormbyar som blåste upp och bevaka områden som inte direkt hängde samman just med den fortsatta utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället. Mycket av det som skedde vid denna utbyggnad knöts dock i efterhand ihop av honom och gavs en ideologisk inpaketering.

5. Erlander uppfattades slutligen i början av sin bana som stridsman och polemiker, konfronta-

# Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?<sup>1</sup>

AV NILS STJERNQUIST

## 1. Förvaltningsapparaten tillväxt

Byråkrati är ett mångfasetterat och mångdefinerat ord, använt i skilda sammanhang, än ett honnörsord, än – och kanske oftare – ett skällsord. I varje fall utgör byråkratin ett omtyckt samtalsämne. Det är i och för sig inte underligt. Ofta rör diskussionen sk affärer. Sådana exponeras på löpande band i massmedia. Än är det en skolmyndighet som förbjuder elever att dricka medhavd mjölk till skolmåltid, när nu myndigheten har dragit in mjölkransonen, än är det en taxeringsmyndighet som upptaxerar en 92-åring för att hon bor hos anhöriga, än är det domänstyrelsen som – så sägs det – trampar in som elefanten i porslinsbutiken i de fjällnära skogarna.

Sådana "ögonblicksbilder" ger naturligtvis inte en "rättvisande" bild av administrationen. Av större intresse är den diskussion som förts och förs om förvaltningens tillväxt och komplexitet och allt som följt i deras spår med en utbyggnad av tjänstemannastab och regelsystem, ökad planering, specialisering och delegering och ett ökat bruk av ramlagstiftning och rambudgetering.

Upprinnelsen ligger i förhållandena under andra världskriget. De framtvungade en betydligt ökad statlig reglering, liksom ett ökat samarbete mellan stat och näringsliv och organisationerna. Därmed följde en kraftig utbyggnad av förvaltningsapparaten.<sup>2</sup> Även om flertalet av krigstidens regleringar avvecklades, kvarstår mycket av arvet från den tiden och förvaltningsapparaten har fortsatt att växa. Byråkratitillväxten har karakteriserat inte bara den statliga sektorn utan även den kommunala, den privata och intresseorganisationernas. Antagligt är att vi har att göra med en spiraleffekt av samma slag som i supermakternas rustningspolitik.

## 2. Har förvaltningsmyndigheterna tagit kommandot?

Det är då inte märkligt att frågan ställts om ej apparaten blivit så stor och otymplig att den inte fungerar som den bör. Man talar allt oftare om "overload", om att förvaltningen i dubbel bemärkelse blivit "ostyrig", om att tjänstemännen tagit kommandot från de ansvariga politikerna eller styrelseledamöterna.<sup>3</sup>

Detta stämmer dåligt med den bild man allmänt har av hur ett politiskt system, som är demokratiskt, bör fungera. Förvaltningsmyndigheterna har att verkställa och fullfölja de intentioner, som beslutsfattarna, regering och riksdag har. Det är inte de militära myndigheterna, som skall utforma vår försvarspolitik, arbetsmarknadsstyrelsen vår arbetsmarknadspolitik, vattenfallsstyrelsen vår energipolitik etc. Krig är, som det har sagts, ett aldeles för allvarligt företag för att överlåtas på generaler och satsen gäller inom alla sektorer av samhällslivet.

Å andra sidan har varje förvaltningsmyndighet ett ansvar för sin sektor, har att bevaka denna och ta de initiativ som erfordras, bl a att göra de påpekanden uppåt som den anser nödvändiga. Detta förhållande återspeglas inte minst i det allas krig mot alla, som utbryter årligen inför budgetpropositionen, ett krig som resulterar i vinster och/eller förluster och som i sig är mycket kostnadskrävande och energiförbrukande.<sup>4</sup>

Hur förhåller det sig i verkligheten? Har förvaltningsmyndigheternas självständighet ökat? Tidigare kunde det klagas över att verken var maktlösa gentemot departementen.<sup>5</sup> Har de nu tagit kommandot? Förvaltningsmyndigheternas beteende är ett ämnesområde som är föga utforskat. Mången sitter inne med styckevis kunskap som svar på frågan.<sup>6</sup> Ingen med hela kunskapen. Vi saknar mätpunkter för att kunna ge ett preciserat svar.

Diskussionen på den statliga sidan har särskilt

# Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?<sup>1</sup>

AVNILS STJERNQUIST

## 1. Förvaltningsapparaten tillväxt

Byråkrati är ett mångfasetterat och mångdefinerat ord, använt i skilda sammanhang, än ett honnørsord, än – och kanske oftare – ett skällsord. I varje fall utgör byråkratin ett omtyckt samtalsämne. Det är i och för sig inte underligt. Ofta rör diskussionen s k affärer. Sådana exponeras på löpande band i massmedia. Än är det en skolmyndighet som förbjuder elever att dricka medhavd mjölk till skolmåltid, när nu myndigheten har dragit in mjölkransonen, än är det en taxeringsmyndighet som upptaxerar en 92-åring för att hon bor hos anhöriga, än är det domänstyrelsen som – så sägs det – trampar in som elefanten i porslinsbutiken i de fjällnära skogarna.

Sådana "ögonblicksbilder" ger naturligtvis inte en "rättvisande" bild av administrationen. Av större intresse är den diskussion som förts och förs om förvaltningens tillväxt och komplexitet och allt som följt i deras spår med en utbyggnad av tjänstemannastab och regelsystem, ökad planering, specialisering och delegering och ett ökat bruk av ramlagstiftning och rambudgetering.

Upprinnelsen ligger i förhållandena under andra världskriget. De framtvingade en betydligt ökad statlig reglering, liksom ett ökat samarbete mellan stat och näringsliv och organisationerna. Därmed följde en kraftig utbyggnad av förvaltningsapparaten.<sup>2</sup> Även om flertalet av krigstidens regleringar avvecklades, kvarstår mycket av arvet från den tiden och förvaltningsapparaten har fortsatt att växa. Byråkrattillväxten har karakteriserat inte bara den statliga sektorn utan även den kommunala, den privata och intresseorganisationernas. Antagligt är att vi har att göra med en spiraleffekt av samma slag som i supermakternas rustningspolitik.

## 2. Har förvaltningsmyndigheterna tagit kommandot?

Det är då inte märkligt att frågan ställts om ej apparaten blivit så stor och otymplig att den inte fungerar som den bör. Man talar allt oftare om "overload", om att förvaltningen i dubbel bemärkelse blivit "ostyrig", om att tjänstemännen tagit kommandot från de ansvariga politikerna eller styrelseledamöterna.<sup>3</sup>

Detta stämmer dåligt med den bild man allmänt har av hur ett politiskt system, som är demokratiskt, bör fungera. Förvaltningsmyndigheterna har att verkställa och fullfölja de intentioner, som beslutsfattarna, regering och riksdag har. Det är inte de militära myndigheterna, som skall utforma vår försvarspolitik, arbetsmarknadsstyrelsen vår arbetsmarknadspolitik, vattenfallsstyrelsen vår energipolitik etc. Krig är, som det har sagts, ett alldeles för allvarligt företag för att överlätas på generaler och satsen gäller inom alla sektorer av samhällslivet.

Å andra sidan har varje förvaltningsmyndighet ett ansvar för sin sektor, har att bevaka denna och ta de initiativ som erfordras, bl a att göra de påpekanden uppåt som den anser nödvändiga. Detta förhållande återspeglas inte minst i det allas krig mot alla, som utbryter årligen inför budgetpropositionen, ett krig som resulterar i vinster och/eller förluster och som i sig är mycket kostnadskrävande och energiförbrukande.<sup>4</sup>

Hur förhåller det sig i verkligheten? Har förvaltningsmyndigheternas självständighet ökat? Tidigare kunde det klagas över att verken var maktlösa gentemot departementen.<sup>5</sup> Har de nu tagit kommandot? Förvaltningsmyndigheternas beteende är ett ämnesområde som är föga utforskat. Mången sitter inne med styckevis kunskap som svar på frågan.<sup>6</sup> Ingen med hela kunskapen. Vi saknar mätpunkter för att kunna ge ett preciserat svar.

Diskussionen på den statliga sidan har särskilt

ringsärendena var då färre och deras komplexitet mindre. Vidare hade vi då det sk konsultväldet. Erfarna konsultativa statsråd (typ Torsten Notthin) gick runt i departementen och, som det sades, "bestämde". En motsvarande funktion kan av naturliga skäl i våra dagar statsrådsberedningen knappast fylla. Under de 44 år som följde på minoritetsparlamentarismens tid, fick vi departementschefer som satt länge, kände sitt revir och som därför blev mindre beroende av tjänstemän och annan expertis. Sedan kom regeringsväxlingarnas tid igen.

Givet är att systemet med koalitionsregering med inte mindre än tre partier kunde vara ägnat att ytterligare markera centralförvaltningens position. En verkschef uttryckte saken ungefär så: När de (regeringen) inte kan komma överens och komma till beslut, måste vi gå in och besluta. Hur skicklig regeringschefen än må vara är det lätt för ett ärende att hamna i den berömda långbänken.

Ingen rök utan eld. Förvaltningsapparaten växande "tilltagsenhet" började ge anledning till motioner i riksdagen. Problematiken togs upp på ett försiktigt sätt i motionen 1977/78:1414 av sedermera kommunminister Karl Boo. Denne satte fingret på den ömma punkten med orden:

En central fråga när det gäller förvaltningens organisation är kravet på att förvaltningen skall vara ägnad att genomföra de beslut som fattas av de ledande statsorganen, riksdagen och regeringen. Härvid är också av största intresse hur riksdagens och regeringens intentioner vägs in i den löpande förvaltningen.

Mera rakt på sak framfördes kritiken i en partimotion från centern vid nästa riksmöte (1978/79:403). Här framhålles att det fanns exempel på ämbetsverk "som etablerat sig som självständiga opinionsbildare inom sin sektor". De spelade därmed "en klart politisk roll".

Med anledning av Karl Boos motion erhöi den redan sittande förvaltningsutredningen med Daniel Tarschys som ordförande i mars 1979 i uppdrag att "kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndighet". Utredningen redovisade i juni 1983 sitt uppdrag med nyss nämnda betänkande "Politisk styrning - administrativ självständighet".

Relationen kanslihuset - förvaltningsmyndigheterna har i hög grad en konstitutionell sida. För-

valtningens utredningen trycker hårt på det demokratiska systemet i vår författning. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och har lydningsskyldighet gentemot regeringen i alla andra ärenden än i dem som anges i RF 11:7 (se nedan). Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

Regeringen saknar alltså inte konstitutionella befogenheter. Dem kan den utnyttja i högre grad än nu och den kan skärpa kraven på förvaltningsmyndigheterna. Utredningen slår avslutningsvis (s 106) fast:

Ett visst mått av administrativ självständighet är både nyttigt och nödvändigt. Samtidigt förutsätter folkstyrelsen att statsförvaltningen arbetar i samstämmighet med riksdagens och regeringens intentioner. Blir den offentliga sektorn alltför svårstyrd hotas inte bara effektiviteten utan även legitimiteten i det demokratiska systemet.

Det skall noteras att förvaltningsutredningen är en parlamentarisk utredning och att den är enig.

##### 5. Behöver regeringens position förstärkas och i så fall hur?

Förvaltningsutredningens uppgift var att beskriva och analysera rådande förhållanden, inte att komma med några förslag. Utredningen besvarar därför inte frågan om regeringens position behöver förstärkas. Men mellan raderna kan man utläsa att svaret är ja. Det sägs uttryckligen att regeringen inte utnyttjar sina konstitutionella befogenheter. Regeringen kan skärpa sig och skärpa kraven på förvaltningsmyndigheterna. Men erfordras det därutöver några instrument?

Utredningen säger att i huvudsak är det tre olika vägar som står öppna:

att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och stärka dess styrkapacitet, att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan eller att vidga samhällskontrollen underifrån genom kommunalisering eller ett ökat inslag av marknadsstyrning.

Men utredningen understryker samtidigt att olägenheterna av förvaltningens ostyrbarhet får vägas mot olägenheterna av förändringar i arbetsfördelningen.<sup>8</sup>

I budgetpropositionen 1984 kommenterade civilminister Bo Holmberg utredningens uttalanden (prop 1983/84:100 bil 15 s 9). Han framhöll att det "med hänsyn till de förändrade krav som ställs på

ringsärendena var då färre och deras komplexitet mindre. Vidare hade vi då det sk konsultväldet. Erfarna konsultativa statsråd (typ Torsten Notthin) gick runt i departementen och, som det sades, "bestämde". En motsvarande funktion kan av naturliga skäl i våra dagar statsrådsberedningen knappast fylla. Under de 44 år som följde på minoritetsparlamentarismens tid, fick vi departementschefer som satt länge, kände sitt revir och som därför blev mindre beroende av tjänstemän och annan expertis. Sedan kom regeringsväxlingarnas tid igen.

Givet är att systemet med koalitionsregering med inte mindre än tre partier kunde vara ägnat att ytterligare markera centralförvaltningens position. En verkschef uttryckte saken ungefär så: När de (regeringen) inte kan komma överens och komma till beslut, måste vi gå in och besluta. Hur skicklig regeringschefen än må vara är det lätt för ett ärende att hamna i den berömda långbänken.

Ingen rök utan eld. Förvaltningsapparaten växande "tilltagsenhet" började ge anledning till motioner i riksdagen. Problematiken togs upp på ett försiktigt sätt i motionen 1977/78:1414 av sedermera kommunminister Karl Boo. Denne satte fingret på den ömma punkten med orden:

En central fråga när det gäller förvaltningens organisation är kravet på att förvaltningen skall vara ägnad att genomföra de beslut som fattas av de ledande statsorganen, riksdagen och regeringen. Härvid är också av största intresse hur riksdagens och regeringens intentioner vägs in i den löpande förvaltningen.

Mera rakt på sak framfördes kritiken i en partimotion från centern vid nästa riksmöte (1978/79:403). Här framhålles att det fanns exempel på ämbetsverk "som etablerat sig som självständiga opinionsbildare inom sin sektor". De spelade därmed "en klart politisk roll".

Med anledning av Karl Boos motion erhöll den redan sittande förvaltningsutredningen med Daniel Tarschys som ordförande i mars 1979 i uppdrag att "kartlägga de förändringar som har skett i den statliga förvaltningens organisation och mot bakgrund härav beskriva och analysera nu rådande förhållanden och problem i relationerna mellan regering, riksdag och förvaltningsmyndighet". Utredningen redovisade i juni 1983 sitt uppdrag med nyss nämnda betänkande "Politisk styrning - administrativ självständighet".

Relationen kanslihuset - förvaltningsmyndigheterna har i hög grad en konstitutionell sida. För-

valtningens utredningen trycker hårt på det demokratiska systemet i vår författning. De statliga förvaltningsmyndigheterna lyder under regeringen och har lydnadsplikt gentemot regeringen i alla andra ärenden än i dem som anges i RF 11:7 (se nedan). Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen.

Regeringen saknar alltså inte konstitutionella befogenheter. Dem kan den utnyttja i högre grad än nu och den kan skärpa kraven på förvaltningsmyndigheterna. Utredningen slår avslutningsvis (s 106) fast:

Ett visst mått av administrativ självständighet är både nyttigt och nödvändigt. Samtidigt förutsätter folkstyrelsen att statsförvaltningen arbetar i samstämmighet med riksdagens och regeringens intentioner. Blir den offentliga sektorn alltför svårstyrd hotas inte bara effektiviteten utan även legitimiteten i det demokratiska systemet.

Det skall noteras att förvaltningsutredningen är en parlamentarisk utredning och att den är enig.

##### **5. Behöver regeringens position förstärkas och i så fall hur?**

Förvaltningsutredningens uppgift var att beskriva och analysera rådande förhållanden, inte att komma med några förslag. Utredningen besvarar därför inte frågan om regeringens position behöver förstärkas. Men mellan raderna kan man utläsa att svaret är ja. Det sägs uttryckligen att regeringen inte utnyttjar sina konstitutionella befogenheter. Regeringen kan skärpa sig och skärpa kraven på förvaltningsmyndigheterna. Men erfordras det därutöver några instrument?

Utredningen säger att i huvudsak är det tre olika vägar som står öppna:

att återföra beslutskompetens till den politiska sfären och stärka dess styrkapacitet, att öka det politiska inslaget i förvaltningsmyndigheternas ledningsorgan eller att vidga samhällskontrollen underifrån genom kommunalisering eller ett ökat inslag av marknadsstyrning.

Men utredningen understryker samtidigt att olägenheterna av förvaltningens ostyrbarhet får vägas mot olägenheterna av förändringar i arbetsfördelningen.<sup>8</sup>

I budgetpropositionen 1984 kommenterade civilminister Bo Holmberg utredningens uttalanden (prop 1983/84:100 bil 15 s 9). Han framhöll att det "med hänsyn till de förändrade krav som ställs på

emellertid debatten framför allt avsett relationen till regeringen (kungen, Kungl Maj:t). Det är den relationen som främst kommer att uppmärksammas i det följande. I debatten har distinktionen mellan de två relationerna inte alltid varit klar. Att systemet med från minister och departement fristående centrala ämbetsverk har betraktats som traditionellt och positivt har tvivelsutan skapat en god grogrund för tanken om en verkens självständighet även i relation till regeringen.

Som stöd för den konstitutionella förankringen av förvaltningsmyndigheternas självständighet har återopats grundlagsbestämmelserna om förvaltningens organisation, om remisstvänet, om befodringsgrunderna och tjänstemännens rättsställning samt om subordinationen inom statsförvaltningen. Låt oss se hur dessa bestämmelser har vuxit fram.

### 6.1 Förvaltningens organisation

Från och med 1634 års regeringsform till och med 1772 års var centralförvaltningens organisation och uppgifter grundlagsreglerade. Därmed var strukturen fast och skyddad. Med 1789 års förenings- och säkerhetsakt drogs emellertid ett brett streck över denna konstitutionella förankring. Det fastslogs att kungen ägde full makt att styra, freda, frälsa och försvara riket m m samt att övriga riksvårdande ärenden skulle skötas på sätt kungen syntes nyttigast.

I 1809 års regeringsform fullföljdes linjen från 1789, bortsett från att det tillkom en garanti för länsstyrelserna. I RF § 46 slogs fast att landet skulle förbli indelat i hövdingdömen under den vanliga lantregeringen.<sup>16</sup> Något önskemål om att återgå till de tidigare regeringsformernas karaktär av förvaltningsstadga kan inte spåras i förarbetena.<sup>17</sup> Och när det under diskussionen på riddarhuset om förslaget till ny regeringsform sades, att rikets kollegier börde, liksom tidigare, till deras antal och göromål uttryckligen bestämmas, svarade konstitutionsutskottet i sitt memorial (nr 25) av den 29 november 1809:

Kollegiernas organisation beror ganska ofta av tillfälligheter. Alla tjänster är gjorda för staten, ej för deras innehavare; och då statens behov allena är grunden för ämbetsverkens förändrade eller bestående inrättning, hade det visserligen ej varit nyttigt eller välbetänt att genom en förhastad stadfästelse lägga hinder i vägen för möjliga förbättringar.

Därvid förblev det under 1809 års regeringsforms 165-åriga levnadstid.

Författningsutredningens förslag till ny regeringsform (4:11–13) upptog bestämmelser endast om justitiekanslern, riksåklagaren och överbefälhavaren. Vid remissbehandlingen anmärkte Hovrätten över Skåne och Blekinge att det var en "svaghet" att förvaltningsorganisationen inte var "angiven i sina huvuddrag". Det skulle "sålunda icke möta något hinder att, utan någon ändring i regeringsformen, i grund ändra om den svenska förvaltningens struktur och t ex genom infogande av förvaltningsmyndigheterna i statsdepartementen övergå till ett omfattande ministerstyre".

I den fortsatta hanteringen uppstod det en viss konkurrens mellan myndigheterna om att komma in i regeringsformen. Enligt grundlagberedningen saknades "anledning att i grundlag mera utförligt reglera statsförvaltningens uppbyggnad": "Regeringsformen borde emellertid "ange vissa särskilt betydelsefulla delar av den statliga förvaltningen" (SOU 1972:15 s 195). Beredningen föreslog att i regeringsformen (10:4) skulle uppräknas "justitiekanslern, riksåklagaren, polisväsendet, försvarsmakten, centrala myndigheter och ämbetsverk, länsstyrelserna samt andra statliga förvaltningsmyndigheter".

I propositionen (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning uttalade departementschefen (s 396) att det inte kunde komma ifråga att i regeringsformen "ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen i Sverige. Med den snabba utveckling vari samhället befinner sig skulle det nämligen vara opraktiskt att söka närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag". Med anledning av påpekanden i remissyttrandena föreslogs följande stadgande, vilket antogs av riksdagen (RF 11:6): "Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna". Därmed kom termen "centralt ämbetsverk" liksom termen "länsstyrelse" in i grundlagen.

### 6.2 Remisstvänet

Enligt 1809 års RF § 10 i lydelse från 1840–41 ållåg det föredragande statsråd att, innan han föredrog ett regeringsärende i konseljen, bereda det "genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk". Stadgandet gav uttryck för en hävdvunnen ordning att berörd myndighet skulle få säga sin mening. Ofta hade så redan skett i behandlingsgången. Vilken eller vilka myndigheter som var berörda och om remiss behövdes



emellertid debatten framför allt avsett relationen till regeringen (kungen, Kungl Maj:t). Det är den relationen som främst kommer att uppmärksammas i det följande. I debatten har distinktionen mellan de två relationerna inte alltid varit klar. Att systemet med från minister och departement fristående centrala ämbetsverk har betraktats som traditionellt och positivt har tvivelsutan skapat en god grogrund för tanken om en verkens självständighet även i relation till regeringen.

Som stöd för den konstitutionella förankringen av förvaltningsmyndigheternas självständighet har återopats grundlagsbestämmelserna om förvaltningens organisation, om remisstvänet, om befodringsgrunderna och tjänstemännens rättsställning samt om subordinationen inom statsförvaltningen. Låt oss se hur dessa bestämmelser har vuxit fram.

### 6.1 Förvaltningens organisation

Från och med 1634 års regeringsform till och med 1772 års var centralförvaltningens organisation och uppgifter grundlagsreglerade. Därmed var strukturen fast och skyddad. Med 1789 års förenings- och säkerhetsakt drogs emellertid ett brett streck över denna konstitutionella förankring. Det fastslogs att kungen ägde full makt att styra, freda, frälsa och försvara riket m m samt att övriga riksvårdande ärenden skulle skötas på sätt kungen syntes nyttigast.

I 1809 års regeringsform fullföljdes linjen från 1789, bortsett från att det tillkom en garanti för länsstyrelserna. I RF § 46 slogs fast att landet skulle förbli indelat i hövdingdömen under den vanliga lantregeringen.<sup>16</sup> Något önskemål om att återgå till de tidigare regeringsformernas karaktär av förvaltningsstadga kan inte spåras i förarbetena.<sup>17</sup> Och när det under diskussionen på riddarhuset om förslaget till ny regeringsform sades, att rikets kollegier börde, liksom tidigare, till deras antal och görömmål uttryckligen bestämmas, svarade konstitutionsutskottet i sitt memorial (nr 25) av den 29 november 1809:

Kollegiernas organisation beror ganska ofta av tillfälligheter. Alla tjänster är gjorda för staten, ej för deras innehavare; och då statens behov allena är grunden för ämbetsverkens förändrade eller bestående inrättning, hade det visserligen ej varit nyttigt eller välbetänt att genom en förhastad stadfästelse lägga hinder i vägen för möjliga förbättringar.

Därvid förblev det under 1809 års regeringsforms 165-åriga levnadstid.

Författningsutredningens förslag till ny regeringsform (4:11–13) upptog bestämmelser endast om justitiekanslern, riksåklagaren och överbefälhavaren. Vid remissbehandlingen anmärkte Hovrätten över Skåne och Blekinge att det var en "svaghet" att förvaltningsorganisationen inte var "angiven i sina huvuddrag". Det skulle "sålunda icke möta något hinder att, utan någon ändring i regeringsformen, i grund ändra om den svenska förvaltningens struktur och t ex genom infogande av förvaltningsmyndigheterna i statsdepartementen övergå till ett omfattande ministerstyre".

I den fortsatta hanteringen uppstod det en viss konkurrens mellan myndigheterna om att komma in i regeringsformen. Enligt grundlagberedningen saknades "anledning att i grundlag mera utförligt reglera statsförvaltningens uppbyggnad": "Regeringsformen borde emellertid "ange vissa särskilt betydelsefulla delar av den statliga förvaltningen" (SOU 1972:15 s 195). Beredningen föreslog att i regeringsformen (10:4) skulle uppräknas "justitiekanslern, riksåklagaren, polisväsendet, försvarsmakten, centrala myndigheter och ämbetsverk, länsstyrelserna samt andra statliga förvaltningsmyndigheter".

I propositionen (1973:90) med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning uttalade departementschefen (s 396) att det inte kunde komma ifråga att i regeringsformen "ge annat än en antydning om förvaltningsorganisationen i Sverige. Med den snabba utveckling vari samhället befinner sig skulle det nämligen vara opraktiskt att söka närmare reglera förvaltningsorganisationen i grundlag". Med anledning av påpekanden i remissyttrandena föreslogs följande stadgande, vilket antogs av riksdagen (RF 11:6): "Under regeringen lyder justitiekanslern, riksåklagaren, de centrala ämbetsverken och länsstyrelserna". Därmed kom termen "centralt ämbetsverk" liksom termen "länsstyrelse" in i grundlagen.

### 6.2 Remisstvänet

Enligt 1809 års RF § 10 i lydelse från 1840–41 ållåg det föredragande statsråd att, innan han föredrog ett regeringsärende i konseljen, bereda det "genom nödiga upplysningars inhämtande från vederbörande ämbetsverk". Stadgandet gav uttryck för en hävdvunnen ordning att berörd myndighet skulle få säga sin mening. Ofta hade så redan skett i behandlingsgången. Vilken eller vilka myndigheter som var berörda och om remiss behövdes

### 6.5.1 Tidigare regeringsformer

I 1634 års RF § 4 stadgas:

Efter riket är vitt, ärenden flere och viktigare, än att konungen förmår ensam dem utreda, ty tarv han råd, ämbetsmän och hövdingar, som honom bistå, vilke han väljer och tager efter Sveriges lag, riksens tarv och godtyckio sino.

Stadgandet, som återkommer i något ändrad och moderniserad form i 1719 års RF § 11, 1720 års RF § 11 och 1772 års RF § 13, markerar att ämbetsmännen var direkt underställda kungen. De var hans medhjälpare.

I den förvaltningsorganisation som stadfästes med 1634 års regeringsform var kanslikollegiet ett av de fem rikskollegierna. Alla var de likställda.

Enligt 1719 års regeringsform skulle varje kollegium – deras antal hade nu vuxit – förestås av ett riksråd. I kanslikollegiet satt därutöver ytterligare tre riksråd. Av flera skäl fick kanslikollegiet redan tidigt en dominerande ställning, vilket ledde till spänningar. Därifrån sköttes utrikespolitiken och därifrån expedierades Kungl Maj:ts beslut. Enligt 1720 års regeringsform var det också blott kanslikollegiets chef (kanslipresidenten) jämte en bisittare som skulle ingå i riksrådet. Kanslipresidenten var regeringschef. Samma konstruktion möter i 1772 års regeringsform.

När man 1809 åter ville omge kungen med en rådgivarinstitution – det gamla riksrådet hade avskaffats med 1789 års förenings- och säkerhetsakt – aktualiserades ånyo frågan om relationen mellan rådgivarna och ämbetsverken. Vitsyftande ändringar diskuterades men man stannade inför en lösning som i mycket påminner om tiden närmast före 1789. Kollegierna ställdes direkt under kungen. Det stadgades i 1809 års RF § 47 att

rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän skall förvalta de dem åliggande sysslor och värv enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan är givna eller framdeles kan givas, lyda konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar; blivande de konungen i laga ordning ansvarige, om något utav dem underlåtes och försummas eller olagligen behandlas.

Stadgandet, som knappast diskuterades i samband med regeringsformens tillkomst, går i allt väsentligt ordagrant tillbaka till Anders af Håkansons egenhändiga första utkast till regeringsform.

Förvaltningsmyndigheterna skulle alltså lyda kungens bud och befallningar. Det är den gamla traditionen med subordination och lydnadsplikt som möter oss här. Motiveringen formuleras pregnant i en kungl förordning av den 27 april 1696, där det heter:

Riket kan icke väl styras och provinserna icke som sig bör gouverneras och vår tjänst vederbörligen förestås och förrättas utan att de nedrigare betjante lyda deras förmän".<sup>20</sup>

Domstolarnas ställning var enligt RF § 47 annorlunda. Om dem stadgas endast att de skall "efter lag och laga stadgar döma".

Men även förvaltningsmyndigheterna hade givetvis att rätta sig efter lagen. De var enligt RF § 47 ansvariga, "om något utav dem olagligen" behandlades. Lagen stod över alla, även kungen. Ett uttryck för denna gamla princip är Carl XI:s ofta citerade reskript till Svea Hovrätt den 24 januari 1682, där det heter:

Att vi intet vele det Våre brev eller resolutioner, fastän de med klare både ord och meningar mot lag och ens eller annans välfångne rätt skulle något förmåla och befalla, skole anses eller attenderas.<sup>21</sup>

På samma sätt hade förvaltningsmyndigheterna att ställa sig till efterrättelse vad som beslutats genom statsregleringen. En illustration härtill, även den hämtad från det karolinska enväldets tid, är Carl XI:s förklaring 1685 att:

skulle en och annan utverka något brev, som löpte mot staten och Kungl Maj:ts underskrivna disposition, så tillät Kungl Maj:t icke allenast nådigst utan ock befallde dess statskontor att inkomma med dess underdåniga påminnelser därvid, eftersom Kungl Maj:t själv omöjlig kunde alltid så väl minnas eller veta, vad som vore slutet.<sup>22</sup>

Motiveringen låter tidlös. Förklaringen ger uttryck för vad som alltid gällt att en förvaltningsmyndighet har att självmant påpeka när den finner en tjänsteföreskrift eller anvisning felaktig eller olämplig. Man talade i äldre tid om remonstrationskyldighet.<sup>23</sup>

Med tillkomsten av 1809 års regeringsform torde rättsläget ha varit följande. Kungen hade, liksom tidigare, befälsrätt över de centrala ämbetsverken och förvaltningsmyndigheterna över huvud. Styrningen kunde ske genom regelstyrning, budget-

## 6.5.1 Tidigare regeringsformer

I 1634 års RF § 4 stadgas:

Efter riket är vitt, ärenden flere och viktigare, än att konungen förmår ensam dem utreda, ty tarv han råd, ämbetsmän och hövdingar, som honom bistå, vilke han väljer och tager efter Sveriges lag, riksens tarv och godtyckio sino.

Stadgandet, som återkommer i något ändrad och moderniserad form i 1719 års RF § 11, 1720 års RF § 11 och 1772 års RF § 13, markerar att ämbetsmännen var direkt underställda kungen. De var hans medhjälpare.

I den förvaltningsorganisation som stadfästes med 1634 års regeringsform var kanslikollegiet ett av de fem rikskollegierna. Alla var de likställda.

Enligt 1719 års regeringsform skulle varje kollegium – deras antal hade nu vuxit – förestås av ett riksråd. I kanslikollegiet satt därutöver ytterligare tre riksråd. Av flera skäl fick kanslikollegiet redan tidigt en dominerande ställning, vilket ledde till spänningar. Därifrån sköttes utrikespolitiken och därifrån expedierades Kungl Maj:ts beslut. Enligt 1720 års regeringsform var det också blott kanslikollegiets chef (kanslipresidenten) jämte en bisittare som skulle ingå i riksrådet. Kanslipresidenten var regeringschef. Samma konstruktion möter i 1772 års regeringsform.

När man 1809 åter ville omge kungen med en rådgivarinstitution – det gamla riksrådet hade avskaffats med 1789 års förenings- och säkerhetsakt – aktualiserades ånyo frågan om relationen mellan rådgivarna och ämbetsverken. Vittsyftande ändringar diskuterades men man stannade inför en lösning som i mycket påminner om tiden närmast före 1789. Kollegierna ställdes direkt under kungen. Det stadgades i 1809 års RF § 47 att

rikets kollegier, lantregeringen tillika med alla andra verk samt högre och lägre ämbetsmän skall förvalta de dem åliggande sysslor och värv enligt de instruktioner, reglementen och föreskrifter, som redan är givna eller framdeles kan givas, lyda konungens bud och befallningar och räckta varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar; blivande de konungen i laga ordning ansvarige, om något utav dem underlåtes och försummas eller olagligen behandlas.

Stadgandet, som knappast diskuterades i samband med regeringsformens tillkomst, går i allt väsentligt ordagrant tillbaka till Anders af Håkanssons egenhändiga första utkast till regeringsform.

Förvaltningsmyndigheterna skulle alltså lyda kungens bud och befallningar. Det är den gamla traditionen med subordination och lydnessplikt som möter oss här. Motiveringen formuleras pregnant i en kungl förordning av den 27 april 1696, där det heter:

Riket kan icke väl styras och provinserna icke som sig bör gouverneras och vår tjänst vederbörligen förestås och förrättas utan att de nedrigare betjante lyda deras förmän".<sup>20</sup>

Domstolarnas ställning var enligt RF § 47 annorlunda. Om dem stadgas endast att de skall "efter lag och laga stadgar döma".

Men även förvaltningsmyndigheterna hade givetvis att rätta sig efter lagen. De var enligt RF § 47 ansvariga, "om något utav dem olagligen" behandlades. Lagen stod över alla, även kungen. Ett uttryck för denna gamla princip är Carl XI:s ofta citerade reskript till Svea Hovrätt den 24 januari 1682, där det heter:

Att vi intet vele det Våre brev eller resolutioner, fastän de med klare både ord och meningar mot lag och ens eller annans välfångne rätt skulle något förmåla och befalla, skole anses eller attenderas.<sup>21</sup>

På samma sätt hade förvaltningsmyndigheterna att ställa sig till efterrättelse vad som beslutats genom statsregleringen. En illustration härtill, även den hämtad från det karolinska enväldets tid, är Carl XI:s förklaring 1685 att:

skulle en och annan utverka något brev, som löpte mot staten och Kungl Maj:ts underskrivna disposition, så tillät Kungl Maj:t icke allenast nådigst utan ock befallde dess statskontor att inkomma med dess underdåniga påminnelser därvid, eftersom Kungl Maj:t själv omöjlig kunde alltid så väl minnas eller veta, vad som vore slutet.<sup>22</sup>

Motiveringen låter tidlös. Förklaringen ger uttryck för vad som alltid gällt att en förvaltningsmyndighet har att självmant påpeka när den finner en tjänsteföreskrift eller anvisning felaktig eller olämplig. Man talade i äldre tid om remonstrationskyldighet.<sup>23</sup>

Med tillkomsten av 1809 års regeringsform torde rättsläget ha varit följande. Kungen hade, liksom tidigare, befälsrätt över de centrala ämbetsverken och förvaltningsmyndigheterna över huvud. Styrningen kunde ske genom regelstyrning, budget-

mänhet måste . . . tillerkännas rätt att pröva dels befallningens tillkomst, dels ock dess innebörd, och i händelse densamma i ena eller andra avseendet ej kan förlikas med lag och laga stadgar, har de att, med hänvisning till detta förhållande, vägra efterkomma den". "Någon bestämd skillnad mellan begreppen lag och stadgar" hade "ej kunnat uppdragas . . . Emellertid" hade "den praxis blivit allt vanligare, att man med 'allmän lag, lag', förstår endast rättsbud, som av konung och riksdag antagits och som" var "av mera allmän och bestående natur, men under uttrycket 'stadgar'" innefattade "sådana, som på grund av sin speciella, temporära eller lokala beskaffenhet . . . ej ansetts böra inflyta i lagtexten och som" gjordes "av K.M:t". Medvetet laborerar Hagman här med termen "lag och laga stadgar". Huruvida han under termen även inbegrep vad han kallar förvaltningsstadgar, är oklart.<sup>30</sup>

Den som definitivt började odla tesen om förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen var C A Reuterskiöld. Det skedde när han 1924 publicerade första delen av sin grundlagskommentar.<sup>31</sup> Han markerade inte någon skillnad mellan domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Alla myndigheter skulle "i allt följa lag och författningar" (lag och laga stadgar), "dvs icke in casu bero av anvisningar och avgöranden från högre ort". Med lag avsågs, framhöll han något diffust, "allmän lag och grundlag", med laga stadgar "de författningar, som utan att vara sådan lag" innehöll "materiell lag i enlighet med allmänna lagen" och som tillkommit i "behörig ordning".

Reuterskiölds lärjunge och efterträdare, Halvar G F Sundberg, tog upp frågan i sin installationsföreläsning 1935. Han underströk "det för vår rätt karakteristiska förhållandet, att förvaltningsverken är fristående och oavhängiga i förhållande till den politiska styrelsemakten och sålunda icke beroende av regeringens anvisningar". Kungl Maj:ts "befallningsmakt" enligt RF § 47 kunde "ingalunda av regeringens utnyttjas för anvisningar, huru ett ämbetsverk skall besluta i ett visst enligt gällande författningar under dess handläggning varande fall, där enskild rätt är i fråga . . . Vägen till påverkande av förvaltningsmyndigheternas avgöranden är för regeringen i princip en förordning, icke en anvisning".<sup>32</sup> Intressant är att han (som en exemplifiering?) nämner "fall, där enskild rätt är i fråga".

Malmgren hade därför, när han utarbetade sin

lärobok "Sveriges författning", anledning att mera ingående behandla frågan om relationen regering – förvaltningsmyndigheter. Han redovisade sin analys i tredje häftet, som publicerades 1936. En sammanfattning kom med tredje upplagan av grundlagskommentaren, utgiven året därpå. Malmgren skriver här:

I motsats till domstolarna, som endast har lagen till rättesnöre för sin ämbetsverksamhet, har de administrativa myndigheterna också skyldighet att efterkomma konungens i det konkreta fallet givna anvisningar. Det är visserligen en utbredd uppfattning, att även dessa myndigheter, där de av lagen erhållit en viss befogenhet, skall äga att på egen hand utan några direktiv från högre ort, fatta ståndpunkt och fälla avgöranden. Emellertid skulle, om befogenheten att giva konkreta order frånkändes konungen, icke blott uttalandet i § 47 bli en tom deklaration, utan också den i RF § 4 grundade makten att "styra riket" komma att på viktiga punkter förlamas. Meningen är dock uppenbarligen att den statliga förvaltningsapparaten skall vara ett smidigt och inom lagarnas gränser lydigt verktyg i den högste chefens hand.

Malmgren tillade att spörsmålet knappast hade någon större betydelse.

Nils Herlitz analyserade problemet på ett nyanserat, delvis knappast förbindande sätt i sina "Föreläsningar i förvaltningsrätt" 1939. Han sade sig emellertid i princip vara ense med Malmgren. Där inga normer av högre valör förelåg (lag eller författningar i anslutning till statsregleringen), kunde regeringen meddela "tjänsteföreskrifter av vad innehåll som helst".<sup>33</sup> Men han gjorde några förbehåll av intresse. Regeringen borde inte ingripa med tjänsteföreskrifter, när det gällde tillämpning av författning som beslutats av regeringen själv (!).<sup>34</sup> Beslut som avsåg enskilda rätt borde inte vara beroende av överordnade organs vilja.<sup>35</sup> Och det låg i sakens natur, att ett verk eller en kommitté inte kunde "åläggas att yttra sig i en viss riktning, en föredragande" inte kunde "förmenas att uttala sin egen mening", inte kunde "tillsägas att uttala en annan".<sup>36</sup>

Sundberg tog hand om Malmgrens grundlagskommentar från och med sjätte upplagan 1951. Med sjunde upplagan 1957 skrevs kommentaren till RF § 47 om. Den nya kommentaren lyder:

I motsats till domstolarna, som endast har lagen till rättesnöre för sin ämbetsverksamhet, har de administrativa myndigheterna också skyldighet att efterkomma av konungen givna anvisningar. Dessa bör dock icke kunna

mänhet måste . . . tillerkännas rätt att pröva dels befallningens tillkomst, dels ock dess innebörd, och i händelse densamma i ena eller andra avseendet ej kan förlikas med lag och laga stadgar, har de att, med hänvisning till detta förhållande, vägra efterkomma den". "Någon bestämd skillnad mellan begreppen lag och stadgar" hade "ej kunnat uppdragas . . . Emellertid" hade "den praxis blivit allt vanligare, att man med 'allmän lag, lag', förstår endast rättsbud, som av konung och riksdag antagits och som" var "av mera allmän och bestående natur, men under uttrycket 'stadgar'" innefattade "sådana, som på grund av sin speciella, temporära eller lokala beskaffenhet . . . ej ansetts böra inflyta i lagtexten och som" gjordes "av K M:t". Medvetet laborerar Hagman här med termen "lag och laga stadgar". Huruvida han under termen även inbegrep vad han kallar förvaltningsstadgar, är oklart.<sup>30</sup>

Den som definitivt började odla tesen om förvaltningsmyndigheternas självständighet gentemot regeringen var C A Reuterskiöld. Det skedde när han 1924 publicerade första delen av sin grundlagskommentar.<sup>31</sup> Han markerade inte någon skillnad mellan domstolarna och förvaltningsmyndigheterna. Alla myndigheter skulle "i allt följa lag och författningar" (lag och laga stadgar), "dvs icke in casu bero av anvisningar och avgöranden från högre ort". Med lag avsågs, framhöll han något diffust, "allmän lag och grundlag", med laga stadgar "de författningar, som utan att vara sådan lag" innehöll "materiell lag i enlighet med allmänna lagen" och som tillkommit i "behörig ordning".

Reuterskiölds lärjunge och efterträdare, Halvar G F Sundberg, tog upp frågan i sin installationsföreläsning 1935. Han underströk "det för vår rätt karakteristiska förhållandet, att förvaltningsverken är fristående och oavhängiga i förhållande till den politiska styrelsemakten och sålunda icke beroende av regeringens anvisningar". Kungl Maj:ts "befallningsmakt" enligt RF § 47 kunde "ingalunda av regeringens utnyttjas för anvisningar, huru ett ämbetsverk skall besluta i ett visst enligt gällande författningar under dess handläggning varande fall, där enskild rätt är i fråga . . . Vägen till påverkande av förvaltningsmyndigheternas avgöranden är för regeringen i princip en förordning, icke en anvisning".<sup>32</sup> Intressant är att han (som en exemplifiering?) nämner "fall, där enskild rätt är i fråga".

Malmgren hade därför, när han utarbetade sin

lärobok "Sveriges författning", anledning att mera ingående behandla frågan om relationen regering – förvaltningsmyndigheter. Han redovisade sin analys i tredje häftet, som publicerades 1936. En sammanfattning kom med tredje upplagan av grundlagskommentaren, utgiven året därpå. Malmgren skriver här:

I motsats till domstolarna, som endast har lagen till rättesnöre för sin ämbetsverksamhet, har de administrativa myndigheterna också skyldighet att efterkomma konungens i det konkreta fallet givna anvisningar. Det är visserligen en utbredd uppfattning, att även dessa myndigheter, där de av lagen erhållit en viss befogenhet, skall äga att på egen hand utan några direktiv från högre ort, fatta ståndpunkt och fälla avgöranden. Emellertid skulle, om befogenheten att giva konkreta order frånkändes konungen, icke blott uttalandet i § 47 bli en tom deklaration, utan också den i RF § 4 grundade makten att "styra riket" komma att på viktiga punkter förlamas. Meningen är dock uppenbarligen att den statliga förvaltningsapparaten skall vara ett smidigt och inom lagarnas gränser lydigt verktyg i den högste chefens hand.

Malmgren tillade att spørsmålet knappast hade någon större betydelse.

Nils Herlitz analyserade problemet på ett nyanserat, delvis knappast förbindande sätt i sina "Föreläsningar i förvaltningsrätt" 1939. Han sade sig emellertid i princip vara ense med Malmgren. Där inga normer av högre valör förelåg (lag eller författningar i anslutning till statsregleringen), kunde regeringen meddela "tjänsteföreskrifter av vad innehåll som helst".<sup>33</sup> Men han gjorde några förbehåll av intresse. Regeringen borde inte ingripa med tjänsteföreskrifter, när det gällde tillämpning av författning som beslutats av regeringen själv (!).<sup>34</sup> Beslut som avsåg enskilda rätt borde inte vara beroende av överordnade organs vilja.<sup>35</sup> Och det låg i sakens natur, att ett verk eller en kommitté inte kunde "åläggas att yttra sig i en viss riktning, en föredragande" inte kunde "förmenas att uttala sin egen mening", inte kunde "tillsägas att uttala en annan".<sup>36</sup>

Sundberg tog hand om Malmgrens grundlagskommentar från och med sjätte upplagan 1951. Med sjunde upplagan 1957 skrevs kommentaren till RF § 47 om. Den nya kommentaren lyder:

I motsats till domstolarna, som endast har lagen till rättesnöre för sin ämbetsverksamhet, har de administrativa myndigheterna också skyldighet att efterkomma av konungen givna anvisningar. Dessa bör dock icke kunna

beslut bäres av de som inom verket deltagit i beslutet”.

Man var också medveten om att en kontinuerlig dialog måste försiggå mellan förvaltningsmyndigheterna och departementen. Konstitutionsutskottet betonade i sitt memorial att ”från bindande underhandsdirektiv bör skiljas det samråd, som i många fall bör äga rum mellan statsråd och ämbetsverk. Ett utbyte av informationer och åsikter är i vissa fall erforderligt för att ett ärende skall kunna handläggas effektivt och riktigt”.

### 6.5.3 1974 års regeringsform

När författningsfrågan aktualiserades i hela sin vidd i och med att författningsutredningen 1958 beslöt att gå in för en total nyskrivning av regeringsformen och riksdagsordningen, inställde sig också frågan om relationen kanslihuset – förvaltningsmyndigheterna. Allmän enighet rådde om att utredningen saknade möjlighet att ta upp hela detta komplex till verklig omprövning. Därtill fanns inget direkt stöd i direktiven och därtill fanns varken tid eller resurser. Uppgiften blev med den utgångspunkten att överföra vad som då ansågs rättsligt sett gällande till den nya författningen. Inom utredningen hyste man den uppfattningen att den mening som Malmgren förfäktat var den rätta.

För författningsutredningen stod det alltså klart att förvaltningsmyndigheterna i princip måste vara underordnade regeringen. Å andra sidan ville man inte ”bryta den svenska rättstradition, enligt vilken förvaltningsmyndigheterna på vissa områden skall stå lika självständiga och ha samma rätt och skyldighet att handla efter eget omdöme som domstolarna”. Det var inte möjligt ”att i en allmän formel precisera hur långt förvaltningsorganens självständighet” sträckte sig. ”Allmänt torde dock i vart fall kunna sägas”, fortsatte utredningen; ”att regeringens anvisningar i regel icke får gripa in i tillämpningen av en utav regering och riksdag samfällt stiftad lag, enligt vilken förvaltningsorganen har att träffa avgöranden som angår enskildas rätt”.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen att stadgandet i 1809 års RF § 47 skulle i en ny regeringsform (4:10) ersättas av satsen:

Rikets förvaltningsmyndigheter skall fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar.

Den nya lydelsen avsåg, uttalade utredningen ex-

plicit, ”att ge uttryck för den självständiga ställning som förvaltningsmyndigheterna av hävd intar, med bibehållande av nuvarande möjlighet för överordnad myndighet, i sista hand regeringen, att ge anvisningar rörande underordnad förvaltningsmyndighets handlande”.<sup>38</sup>

I det inledande kapitlet i författningsutredningens förslag till ny regeringsform (1:4) sägs sammanfattningsvis: För rikets förvaltning finns under regeringen förvaltningsmyndigheter. ”Därmed avses”, heter det i motiven, ”i första hand att regeringen äger besluta författningar rörande förvaltningsverksamheten i stort men också att regeringen har rätt att utfärda mera konkreta anvisningar till förvaltningsmyndigheterna”.<sup>39</sup>

Vakthållarna kring förvaltningsmyndigheternas ”självständighet” riktade skarp kritik mot utredningens förslag. Detta skedde i remissyttranden från högsta domstolens ledamöter, regeringsrättens ledamöter och en rad andra huvudsakligen juridiska instanser. Klarast och mest öppen var Hovrätten över Skåne och Blekinge, vars yttrande kom att bli av direkt betydelse för den fortsatta hanteringen. Efter att redan inledningsvis ha hävdat att det var en brist i förslaget att förvaltningsmyndigheternas ställning inte hade klart angetts utan blott kunde ”anas vid ett starkt aktgivande på de språkliga valörerna i några helt allmänt hållna stadganden”, uttalade hovrätten:

Det föreslagna stadgandet om förvaltningsmyndigheternas ställning ger en oriktig föreställning om vad som i detta hänseende gäller. Vål kan sägas att bestämmelsen icke är mer oriktig än det nuvarande stadgandet i 47 § regeringsformen, varav det utgör en överarbetning. Det verkliga förhållandet är emellertid . . . att förvaltningsmyndigheterna på vissa områden, särskilt sådana där de har att träffa avgöranden om enskildas rätt, intar en självständig ställning och endast har att följa lag eller författning. De är i detta hänseende jämställda med domstol. På andra områden måste av praktiska skäl lydadsförhållandet till överordnade organ betonas; myndighetens rätt och plikt att självständigt pröva lagenligheten i anbefallda åtgärder skjutes därigenom mer eller mindre åt sidan. Den principiella skillnaden i organens ställning föreligger alltså icke . . . mellan förvaltningsmyndigheter å ena sidan och domstolar å den andra; det är i stället fråga om en skillnad i det beslutande organets ställning vid olika typer av avgöranden. Efter som de nuvarande bestämmelserna icke ger ett riktigt uttryck åt förvaltningsmyndigheternas ställning, är det ej tillfredsställande att i en ny regeringsform upprepa

beslut bäres av de som inom verket deltagit i beslutet”.

Man var också medveten om att en kontinuerlig dialog måste försiggå mellan förvaltningsmyndigheterna och departementen. Konstitutionsutskottet betonade i sitt memorial att ”från bindande underhandsdirektiv bör skiljas det samråd, som i många fall bör äga rum mellan statsråd och ämbetsverk. Ett utbyte av informationer och åsikter är i vissa fall erforderligt för att ett ärende skall kunna handläggas effektivt och riktigt”.

### 6.5.3 1974 års regeringsform

När författningsfrågan aktualiserades i hela sin vidd i och med att författningsutredningen 1958 beslöt att gå in för en total nyskrivning av regeringsformen och riksdagsordningen, inställde sig också frågan om relationen kanslihuset – förvaltningsmyndigheterna. Allmän enighet rådde om att utredningen saknade möjlighet att ta upp hela detta komplex till verklig omprövning. Därtill fanns inget direkt stöd i direktiven och därtill fanns varken tid eller resurser. Uppgiften blev med den utgångspunkten att överföra vad som då ansågs rättsligt sett gällande till den nya författningen. Inom utredningen hyste man den uppfattningen att den mening som Malmgren förfäktat var den rätta.

För författningsutredningen stod det alltså klart att förvaltningsmyndigheterna i princip måste vara underordnade regeringen. Å andra sidan ville man inte ”bryta den svenska rättstradition, enligt vilken förvaltningsmyndigheterna på vissa områden skall stå lika självständiga och ha samma rätt och skyldighet att handla efter eget omdöme som domstolarna”. Det var inte möjligt ”att i en allmän formel precisera hur långt förvaltningsorganens självständighet” sträckte sig. ”Allmänt torde dock i vart fall kunna sägas”, fortsatte utredningen; ”att regeringens anvisningar i regel icke får gripa in i tillämpningen av en utav regering och riksdag samfällt stiftad lag, enligt vilken förvaltningsorganen har att träffa avgöranden som angår enskildas rätt”.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen att stadgandet i 1809 års RF § 47 skulle i en ny regeringsform (4:10) ersättas av satsen:

Rikets förvaltningsmyndigheter skall fullgöra sina uppgifter efter vad i lag och annan författning stadgas och i enlighet med utfärdade anvisningar.

Den nya lydelsen avsåg, uttalade utredningen ex-

plicit, ”att ge uttryck för den självständiga ställning som förvaltningsmyndigheterna av hävd intar, med bibehållande av nuvarande möjlighet för överordnad myndighet, i sista hand regeringen, att ge anvisningar rörande underordnad förvaltningsmyndighets handlande”.<sup>38</sup>

I det inledande kapitlet i författningsutredningens förslag till ny regeringsform (1:4) sägs sammanfattningsvis: För rikets förvaltning finns under regeringen förvaltningsmyndigheter. ”Därmed avses”, heter det i motiven, ”i första hand att regeringen äger besluta författningar rörande förvaltningsverksamheten i stort men också att regeringen har rätt att utfärda mera konkreta anvisningar till förvaltningsmyndigheterna”.<sup>39</sup>

Vakthållarna kring förvaltningsmyndigheternas ”självständighet” riktade skarp kritik mot utredningens förslag. Detta skedde i remissyttranden från högsta domstolens ledamöter, regeringsrättens ledamöter och en rad andra huvudsakligen juridiska instanser. Klarast och mest öppen var Hovrätten över Skåne och Blekinge, vars yttrande kom att bli av direkt betydelse för den fortsatta hanteringen. Efter att redan inledningsvis ha hävdat att det var en brist i förslaget att förvaltningsmyndigheternas ställning inte hade klart angetts utan blott kunde ”anas vid ett starkt aktgivande på de språkliga valörerna i några helt allmänt hållna stadganden”, uttalade hovrätten:

Det föreslagna stadgandet om förvaltningsmyndigheternas ställning ger en oriktig föreställning om vad som i detta hänseende gäller. Vål kan sägas att bestämmelsen icke är mer oriktig än det nuvarande stadgandet i 47 § regeringsformen, varav det utgör en överarbetning. Det verkliga förhållandet är emellertid . . . att förvaltningsmyndigheterna på vissa områden, särskilt sådana där de har att träffa avgöranden om enskildas rätt, intar en självständig ställning och endast har att följa lag eller författning. De är i detta hänseende jämställda med domstol. På andra områden måste av praktiska skäl lydadsförhållandet till överordnade organ betonas; myndighetens rätt och plikt att självständigt pröva lagenligheten i anbefallda åtgärder skjutes därigenom mer eller mindre åt sidan. Den principiella skillnaden i organens ställning föreligger alltså icke . . . mellan förvaltningsmyndigheter å ena sidan och domstolar å den andra; det är i stället fråga om en skillnad i det beslutande organets ställning vid olika typer av avgöranden. Efter som de nuvarande bestämmelserna icke ger ett riktigt uttryck åt förvaltningsmyndigheternas ställning, är det ej tillfredsställande att i en ny regeringsform upprepa

fick bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skulle tillämpa rättsregel borde emellertid begränsas till handläggning av ärenden, medan det faktiska handlandet borde lämnas utanför. Förbudet borde "i första hand ta sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild". Men det borde också avse myndighetsutövning mot kommun. Och därutöver borde det omfatta "alla ärenden som rör tillämpning av lag". Noterbart är att departementschefen sade sig åsyfta tillämpning av inte bara av riksdagen beslutad lag utan även verkställighetsföreskrift till lagen, som regeringen utfärdat med stöd av RF 8:13. Förbudet borde riktas även till riksdagen och till kommuns beslutande organ.<sup>46</sup>

Med denna motivering tillkom stadgandet i RF 11:7 att "ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag".

Genom att uttrycket "i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel" utbyttes mot "i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag" återerövrade Malmgren, kan man säga, en viktig bastion. I ärende angående tillämpning av regeringsförordning som inte avser myndighetsutövning har regeringen rätt att bestämma hur centralt verk skall besluta i särskilt fall, dock givetvis med iakttagande av den i RF 1:1 föreskrivna lagbundenheten.<sup>47</sup> Väsentligare är att undantag görs även för det faktiska handlandet, som med den alltmer serviceinriktade och planerande förvaltningen fått större utrymme.<sup>48</sup> Dock torde anständigheten kräva att förvaltningsmyndighet, när överordnad vill inhämta dess mening i en fråga, t ex beträffande ett kommittébetänkande, inte föreskriver vad den skall tycka.

Däremot vann Reuterskiöld och Sundberg en betydande framgång i sin sega kamp för lagprövningsrätten i och med att denna erkändes med den nya regeringsformen, först i motiven och sedan, genom grundlagsändring 1979, även i lagtexten (RF 11:14). Den tillkommer inte bara domstolarna utan över huvud varje offentligt organ inklusive regeringen. Den följer till viss del logiskt av varje tillämpares skyldighet att förvissa sig om att den norm som skall tillämpas verkligen är en norm, dvs tillkommit i föreskriven ordning, och att den inte strider mot högre norm i normsystemet. Den markerar förvaltningsmyndigheternas

självständiga ställning och kan komma att bli av betydelse och leda till konflikter.

Vad som regleras i regeringsformen är alltså relationen regeringen – förvaltningsmyndigheterna. Här i skiljer sig 1974 års regeringsform inte från 1809 års. Anvisningar till förvaltningsmyndighet hur ett särskilt fall skall handläggas är regeringsärende. Statsråd och departementstjänsteman saknar egen ordergivningsrätt.<sup>49</sup>

I verklighetens värld förekommer, som redan påpekats, och måste förekomma en dialog mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Den är av naturliga skäl ömsesidig. Att förvaltningsmyndigheterna, liksom alla andra organiserade intressen, bevakar sina ärenden och sin sektor i departementet, att de lämnar information, stundom söker råd, stärker i och för sig deras position men kan inte anses kontroversiellt. När det gäller påverkan från departement på förvaltningsmyndighet torde sådan förekomma endast sällan i ärende angående myndighetsutövning. I övrigt är säkerligen kontaktytan bred.<sup>50</sup>

Ovan refererade debatt är ett exempel – inte ovanligt från statsrättens och politikens kombinerade värld – på hur ett stadgande, som från början ansågs enkelt och rättframt, kommit att problematiseras. Att förvaltningsmyndigheterna var ett redskap i kungens hand för att verkställa statsmakternas beslut, stod länge utanför all diskussion. Att de liksom kungen var underställda lagen (allmänna lagen) var en självklarhet. Däremot kunde kungen ge anvisningar beträffande tillämpningen av de författningar, som emanerade från honom.

Med den mobilisering, som Reuterskiöld uttalade sig för, av domarmakten som ny motvikt i ett balanssystem, sedan det gamla som 1809 års regeringsform utgick från raserats, låg det nära till hands att parallellställa förvaltningsmyndigheterna, i varje fall de centrala verken med domstolarna och markera en motsvarande självständig ställning även för dem. Vissa uttalanden pekade på en mycket hög grad av självständighet, men över huvud gällde att anvisningar beträffande rättstillämpning inte skulle få förekomma. Med förvaltningens expansion och tilltagande komplexitet fick frågan större betydelse.

Ärligast uttryckte sig Skånska hovrätten. Det var en oriktig föreställning om gällande rätt som 1809 års RF § 47 gav uttryck åt. Det verkliga förhållandet var att förvaltningsmyndigheterna på



fick bestämma hur förvaltningsmyndighet i särskilt fall skulle tillämpa rättsregel borde emellertid begränsas till handläggning av ärenden, medan det faktiska handlandet borde lämnas utanför. Förbudet borde "i första hand ta sikte på sådana ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild". Men det borde också avse myndighetsutövning mot kommun. Och därutöver borde det omfatta "alla ärenden som rör tillämpning av lag". Noterbart är att departementschefen sade sig åsyfta tillämpning av inte bara av riksdagen beslutad lag utan även verkställighetsföreskrift till lagen, som regeringen utfärdat med stöd av RF 8:13. Förbudet borde riktas även till riksdagen och till kommuns beslutande organ.<sup>46</sup>

Med denna motivering tillkom stadgandet i RF 11:7 att "ingen myndighet, ej heller riksdagen eller kommuns beslutande organ, får bestämma, hur förvaltningsmyndighet skall i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag".

Genom att uttrycket "i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel" utbyttes mot "i särskilt fall besluta i ärende som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag" återerövrade Malmgren, kan man säga, en viktig bastion. I ärende angående tillämpning av regeringsförordning som inte avser myndighetsutövning har regeringen rätt att bestämma hur centralt verk skall besluta i särskilt fall, dock givetvis med iakttagande av den i RF 1:1 föreskrivna lagbundenheten.<sup>47</sup> Väsentligare är att undantag görs även för det faktiska handlandet, som med den alltmer serviceinriktade och planerande förvaltningen fått större utrymme.<sup>48</sup> Dock torde anständigheten kräva att förvaltningsmyndighet, när överordnad vill inhämta dess mening i en fråga, t ex beträffande ett kommittébetänkande, inte föreskriver vad den skall tycka.

Däremot vann Reuterskiöld och Sundberg en betydande framgång i sin seiga kamp för lagprövningsrätten i och med att denna erkändes med den nya regeringsformen, först i motiven och sedan, genom grundlagsändring 1979, även i lagtexten (RF 11:14). Den tillkommer inte bara domstolarna utan över huvud varje offentligt organ inklusive regeringen. Den följer till viss del logiskt av varje tillämpares skyldighet att förvissa sig om att den norm som skall tillämpas verkligen är en norm, dvs tillkommit i föreskriven ordning, och att den inte strider mot högre norm i normsystemet. Den markerar förvaltningsmyndigheternas

självständiga ställning och kan komma att bli av betydelse och leda till konflikter.

Vad som regleras i regeringsformen är alltså relationen regeringen – förvaltningsmyndigheterna. Här skiljer sig 1974 års regeringsform inte från 1809 års. Anvisningar till förvaltningsmyndighet hur ett särskilt fall skall handläggas är regeringsärende. Statsråd och departementstjänsteman saknar egen ordergivningsrätt.<sup>49</sup>

I verklighetens värld förekommer, som redan påpekats, och måste förekomma en dialog mellan departement och förvaltningsmyndigheter. Den är av naturliga skäl ömsesidig. Att förvaltningsmyndigheterna, liksom alla andra organiserade intressen, bevakar sina ärenden och sin sektor i departementet, att de lämnar information, stundom söker råd, stärker i och för sig deras position men kan inte anses kontroversiellt. När det gäller påverkan från departement på förvaltningsmyndighet torde sådan förekomma endast sällan i ärende angående myndighetsutövning. I övrigt är säkerligen kontaktytan bred.<sup>50</sup>

Ovan refererade debatt är ett exempel – inte ovanligt från statsrättens och politikens kombinerade värld – på hur ett stadgande, som från början ansågs enkelt och rättframt, kommit att problematiseras. Att förvaltningsmyndigheterna var ett redskap i kungens hand för att verkställa statsmakternas beslut, stod länge utanför all diskussion. Att de liksom kungen var underställda lagen (allmänna lagen) var en självklarhet. Däremot kunde kungen ge anvisningar beträffande tillämpningen av de författningar, som emanerade från honom.

Med den mobilisering, som Reuterskiöld uttalade sig för, av domarmakten som ny motvikt i ett balanssystem, sedan det gamla som 1809 års regeringsform utgick från raserats, låg det nära till hands att parallellställa förvaltningsmyndigheterna, i varje fall de centrala verken med domstolarna och markera en motsvarande självständig ställning även för dem. Vissa uttalanden pekade på en mycket hög grad av självständighet, men över huvud gällde att anvisningar beträffande rättstillämpning inte skulle få förekomma. Med förvaltningens expansion och tilltagande komplexitet fick frågan större betydelse.

Ärligast uttryckte sig Skånska hovrätten. Det var en oriktig föreställning om gällande rätt som 1809 års RF § 47 gav uttryck åt. Det verkliga förhållandet var att förvaltningsmyndigheterna på

re byråkratisk och därmed lättillgängligare värld än de otaliga förvaltningsmyndigheternas snårskog.<sup>54</sup>

#### Noter

- <sup>1</sup> Framställningen anknäver till förvaltningsutredningens betänkande "Politisk styrning - administrativ självständighet" (SOU 1983:39). Den utformades innan *Bengt Jacobsson*, Hur styrs förvaltningen? (1984) publicerades.
- <sup>2</sup> Se *Lennart Friberg*, Styre i kristid. Studier av krisförvaltningens organisation och struktur 1939-1945 (1973).
- <sup>3</sup> Se tex *Nils Brunsson & Sten Jönsson*, Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken (1979).
- <sup>4</sup> Se *Daniel Tarschys & Maud Eduards*, Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag (1975).
- <sup>5</sup> *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt III (1963) s 243.
- <sup>6</sup> En intressant belysning av Statens pris- och kartellnämnd (SPK) lämnar *Lars Jonung* i Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin (1984). Framställningen avser närmast relationen SPK-företagen. Se även *Ulla Lindström*, I regeringen (1969) s 133 f.
- <sup>7</sup> Maktutredningen (NOU 1982:3) s 32 ff. Se också *Lars Strömberg & Per-Owe Norell*, Kommunförvaltningen, Ds Kn 1982:8 s 303 ff, *Magnus Isberg*, Riksdagens roll under 1970-talet (1984) s 84 och (betr Danmark) *Erik Damgaard*, The importance and limits of party government: Problems of governance in Denmark, Scand. Polit. Studies 1984 s 104 ff.
- <sup>8</sup> SOU 1983: s 105 f.
- <sup>9</sup> Se även KU 1983/84:24 s 7 (betänkande om den statliga verksamhetens styrning och organisation, m m).
- <sup>10</sup> Se tex *Willi Barentin* i: Kenneth Abrahamsson (utg), Den gränslösa samhällsförvaltningen (1980).
- <sup>11</sup> Ett illustrativt exempel på lagstiftningsmaktens "dekoncentrering" lämnas av *Erik Holmberg*, Lagskrivaren och språkformen, Språkvård 1981:4 s 15.
- <sup>12</sup> Se senast *Karin Ahrland*, Nej fru statsråd!, StvT 1983 s 145 ff. Se även *Dag Hammarskjöld*, Statstjänstemannen och samhället, Tiden 1951 s 391 ff.
- <sup>13</sup> Se senast KU 1981/82: s 15 ff samt vidare *Erik Sjöholm*, Den statliga nödrätten, SvJT 1974 s 579 ff.
- <sup>14</sup> Ett viktigt undantag utgör utrikesdepartementet som samtidigt fullgör ett centralt ämbetsverks funktioner. Det finns även en skymningszon mellan de båda nivåerna. Se *Bengt Johannesson*, De fristående organen. Gränsskiktorganisationer mellan regeringskansli och centrala ämbetsverk. Statsvetenskapliga institutionen i Lund, Meddelanden 1980:5 (stencil).
- <sup>15</sup> *Claes Linde*, Departement och verk (1982), s 179, 181.
- <sup>16</sup> I RF § 27 nämns JK, i RF § 47 rikets kollegier och i RF § 35 anges som förtroendeämbetsmän en hel rad chefer för kollegierna och andra namngivna myndigheter. Någon garanti för befintlig organisation var det dock här uppenbart inte fråga om. Tillfogas må att man efter riksmötet 1856-58 upphörde att "modernisera" RF § 35.
- <sup>17</sup> *Gabriel Poppius* hade i sin bekanta promemoria uttalat sig mot en detaljbeskrivning. Se "1809 års regeringsform, några aktstycken belysande dess tillkomst" (1940) s 14.
- <sup>18</sup> Se *Stig Jägerskiöld*, Svensk tjänstemannarätt, 1 (1956) s 259 ff.
- <sup>19</sup> Se "Tjänsteansvar i offentlig verksamhet, slutbetänkande av Tjänsteansvarskommittén (Ds Ju 1983:7). Cit efter *Jägerskiöld*, a a s 41.
- <sup>20</sup> *Johan Schmedeman*, Kongl stadgar, förordningar, brev och resolutioner angående justitie- och executionsärender (1706) s 749; *Ludvig Widell*, Åger svensk domstol rätt att pröva lagars och förordningars giltighet?, StvT 1903 s 84; *Erik Fahbeck & Halvar G F Sundberg*, Medborgarrätt (1947) s 8.
- <sup>21</sup> Cit efter *Fredrik Lagerroth*, Statsreglering och finansförvaltning i Sverige (1928) s 121.
- <sup>22</sup> *Nils Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt II (2 uppl 1948) s 191.
- <sup>23</sup> Förslaget innebar att flertalet centrala verk skulle - med bibehållande av viss självständighet - bli avdelningar eller kontor inom respektive departement.
- <sup>24</sup> *Christian Naumann*, Sveriges grundlag, 3 uppl (1866).
- <sup>25</sup> *Christian Naumann*, Sveriges statsförfattningsrätt, 2, ny uppl (1880) s 195.
- <sup>26</sup> a a, 3, ny uppl (1881-83) s 132, s 121.
- <sup>27</sup> *CA Reuterskiöld*, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, 1 (1914), s 77.
- <sup>28</sup> *Robert Malmgren*, Sveriges grundlag (1921).
- <sup>29</sup> *Konrad Hagman*, Sveriges grundlag med förklaringar (1902).
- <sup>30</sup> *CA Reuterskiöld*, Sveriges grundlag (1924-26).
- <sup>31</sup> *Halvar G F Sundberg*, Förvaltningen och rättssäkerheten, SvJT 1935 s 329 f.
- <sup>32</sup> *Nils Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt, 2 (1939) s 172 f; 2 uppl (1948) s 182.
- <sup>33</sup> *Herlitz*, a a, 2 uppl s 183. Tillagt i denna upplaga. *Herlitz* skriver: "När KM:t genom en författning reglerar en viss förvaltningsverksamhets innehåll, läser däri ofta den tanken ligga innesluten att kungliga tjänsteföreskrifter ej skall ingripa i dess tillämpning, åtminstone ej i sådana fall, då . . . tjänsteföreskrifter ej stämmer väl överens med vår rätts allmänna ståndpunkt. Ett faktum är i alla händelser, att konkreta tjänsteföreskrifter från KM:ts sida rörande författningstillämpning torde vara mycket sällsynta".
- <sup>34</sup> *Herlitz*, a a 1 uppl s 188; 2 uppl s 199.
- <sup>35</sup> *Herlitz*, a a 1 uppl s 169; 2 uppl s 179.
- <sup>36</sup> *CA Reuterskiöld*, Vår rättsordnings omvandling, StvT 1918 s 70 f, 95. Se vidare *Nils Stjernquist*, Statsrätt och statskunskap; i "Festskrift til Poul Andersen" (1958) s 376 f.

re byråkratisk och därmed lättillgängligare värld än de otaliga förvaltningsmyndigheternas snårskog.<sup>54</sup>

#### Noter

- <sup>1</sup> Framställningen anknäver till förvaltningsutredningens betänkande "Politisk styrning - administrativ självständighet" (SOU 1983:39). Den utformades innan *Bengt Jacobsson*, Hur styrs förvaltningen? (1984) publicerades.
- <sup>2</sup> Se *Lennart Friberg*, Styre i kristid. Studier av krisförvaltningens organisation och struktur 1939-1945 (1973).
- <sup>3</sup> Se tex *Nils Brunsson & Sten Jönsson*, Beslut och handling. Om politikens inflytande på politiken (1979).
- <sup>4</sup> Se *Daniel Tarschys & Maud Eduards*, Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag (1975).
- <sup>5</sup> *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt III (1963) s 243.
- <sup>6</sup> En intressant belysning av Statens pris- och kartellnämnd (SPK) lämnar *Lars Jonung* i Prisregleringen, företagen och förhandlingsekonomin (1984). Framställningen avser närmast relationen SPK-företagen. Se även *Ulla Lindström*, I regeringen (1969) s 133 f.
- <sup>7</sup> Maktutredningen (NOU 1982:3) s 32 ff. Se också *Lars Strömberg & Per-Owe Norell*, Kommunförvaltningen, Ds Kn 1982:8 s 303 ff, *Magnus Isberg*, Riksdagens roll under 1970-talet (1984) s 84 och (betr Danmark) *Erik Damgaard*, The importance and limits of party government: Problems of governance in Denmark, Scand. Polit. Studies 1984 s 104 ff.
- <sup>8</sup> SOU 1983: s 105 f.
- <sup>9</sup> Se även KU 1983/84:24 s 7 (betänkande om den statliga verksamhetens styrning och organisation, m m).
- <sup>10</sup> Se tex *Willi Barentin* i: Kenneth Abrahamsson (utg), Den gränslösa samhällsförvaltningen (1980).
- <sup>11</sup> Ett illustrativt exempel på lagstiftningsmaktens "dekoncentrering" lämnas av *Erik Holmberg*, Lagskrivaren och språkformen, Språkvård 1981:4 s 15.
- <sup>12</sup> Se senast *Karin Ahrland*, Nej fru statsråd!, StvT 1983 s 145 ff. Se även *Dag Hammarskjöld*, Stats-tjänstemannen och samhället, Tiden 1951 s 391 ff.
- <sup>13</sup> Se senast KU 1981/82: s 15 ff samt vidare *Erik Sjöholm*, Den statliga nödrätten, SvJT 1974 s 579 ff.
- <sup>14</sup> Ett viktigt undantag utgör utrikesdepartementet som samtidigt fullgör ett centralt ämbetsverks funktioner. Det finns även en skymningszon mellan de båda nivåerna. Se *Bengt Johannesson*, De fristående organen. Gränsskiktsorganisationer mellan regeringskansli och centrala ämbetsverk. Statsvetenskapliga institutionen i Lund, Meddelanden 1980:5 (stencil).
- <sup>15</sup> *Claes Linde*, Departement och verk (1982), s 179, 181.
- <sup>16</sup> I RF § 27 nämns JK, i RF § 47 rikets kollegier och i RF § 35 anges som förtroendeämbetsmän en hel rad chefer för kollegierna och andra namngivna myndigheter. Någon garanti för befintlig organisation var det dock här uppenbart inte fråga om. Tillfogas må att man efter riksmötet 1856-58 upphörde att "modernisera" RF § 35.
- <sup>17</sup> *Gabriel Poppius* hade i sin bekanta promemoria uttalat sig mot en detaljbeskrivning. Se "1809 års regeringsform, några aktstycken belysande dess tillkomst" (1940) s 14.
- <sup>18</sup> Se *Stig Jägerskiöld*, Svensk tjänstemannarätt, 1 (1956) s 259 ff.
- <sup>19</sup> Se "Tjänsteansvar i offentlig verksamhet, slutbetänkande av Tjänsteansvarskommittén (Ds Ju 1983:7). Cit efter *Jägerskiöld*, a a s 41.
- <sup>20</sup> *Johan Schmedeman*, Kongl stadgar, förordningar, brev och resolutioner angående justitie- och executionsärender (1706) s 749; *Ludvig Widell*, Åger svensk domstol rätt att pröva lagars och förordningars giltighet?, StvT 1903 s 84; *Erik Fahbeck & Halvar G F Sundberg*, Medborgarrätt (1947) s 8.
- <sup>21</sup> Cit efter *Fredrik Lagerroth*, Statsreglering och finansförvaltning i Sverige (1928) s 121.
- <sup>22</sup> *Nils Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt II (2 uppl 1948) s 191.
- <sup>23</sup> Förslaget innebar att flertalet centrala verk skulle - med bibehållande av viss självständighet - bli avdelningar eller kontor inom respektive departement.
- <sup>24</sup> *Christian Naumann*, Sveriges grundlag, 3 uppl (1866).
- <sup>25</sup> *Christian Naumann*, Sveriges statsförfattningsrätt, 2, ny uppl (1880) s 195.
- <sup>26</sup> a a, 3, ny uppl (1881-83) s 132, s 121.
- <sup>27</sup> *CA Reuterskiöld*, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, 1 (1914), s 77.
- <sup>28</sup> *Robert Malmgren*, Sveriges grundlag (1921).
- <sup>29</sup> *Konrad Hagman*, Sveriges grundlag med förklaringar (1902).
- <sup>30</sup> *CA Reuterskiöld*, Sveriges grundlag (1924-26).
- <sup>31</sup> *Halvar G F Sundberg*, Förvaltningen och rättssäkerheten, SvJT 1935 s 329 f.
- <sup>32</sup> *Nils Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt, 2 (1939) s 172 f; 2 uppl (1948) s 182.
- <sup>33</sup> *Herlitz*, a a, 2 uppl s 183. Tillagt i denna upplaga. *Herlitz* skriver: "När KM:t genom en författning reglerar en viss förvaltningsverksamhets innehåll, läser däri ofta den tanken ligga innesluten att kungliga tjänsteföreskrifter ej skall ingripa i dess tillämpning, åtminstone ej i sådana fall, då . . . tjänsteföreskrifter ej stämmer väl överens med vår rätts allmänna ståndpunkt. Ett faktum är i alla händelser, att konkreta tjänsteföreskrifter från KM:ts sida rörande författningstillämpning torde vara mycket sällsynta".
- <sup>34</sup> *Herlitz*, a a 1 uppl s 188; 2 uppl s 199.
- <sup>35</sup> *Herlitz*, a a 1 uppl s 169; 2 uppl s 179.
- <sup>36</sup> *CA Reuterskiöld*, Vår rättsordnings omvandling, StvT 1918 s 70 f, 95. Se vidare *Nils Stjernquist*, Statsrätt och statskunskap; i "Festskrift til Poul Andersen" (1958) s 376 f.

# Sanktionsavgifterna och grundlagen

AV HÅKAN STRÖMBERG

I min bok *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform* (Lund 1983) har jag utan närmare motivering hänfört sanktionsavgifter till kategorien "avgifter med tvångskaraktär", dvs sådana offentliga avgifter som faller under RF 8:3 och 8:9 2 st (s 66, 68, 99). Ett visst stöd för denna uppfattning har kunnat hämtas i prop 1975:8 s 46.

En avvikande mening har därefter uttalats av Claes Eklundh i hans anmälan av boken i denna tidskrift 1983 s 384 ff. Enligt Eklundhs åsikt är sanktionsavgifterna trots sin benämning inga avgifter i RF:s mening. De påminner till sin funktion betydligt mer om böter och viten, och de bör därför följa de grundlagsregler som i allmänhet gäller för åligganden för enskilda och ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. Härav följer att delegation är möjlig bara enligt RF 8:7 men inte enligt RF 8:9 2 st.

Det finns onekligen goda skäl för Eklundhs uppfattning. Sanktionsavgifterna är ju inte vederlag för någon prestation från det allmännas sida, och de fyller en funktion som är närbesläktad med straffets. Vid närmare övervägande måste jag därför ge Eklundh rätt.

Problemet om sanktionsavgifternas stasrättsliga ställning har nyligen aktualiserats i ett lagstiftningsärende rörande sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar, där frågan har diskuterats mycket ingående av lagrådet (prop. 1983/84:192 s 28–41). Både lagrådet och departementschefen har här uttalat, att delegation av rätten att besluta grunder för sådana avgifter kan ske bara enligt RF 8:7 men inte enligt 8:9. Däremot har delade meningar framförts rörande frågan, om de föreslagna sanktionsavgifterna borde betraktas som rättsverkan av brott och vilka konsekvenser detta i så fall borde få för delegationsmöjligheten. (Ang utskottsbehandlingen se SkU 46 och KU 4 y.)

Innan jag går närmare in på frågan om delegation av rätten att besluta om sanktionsavgifter, kan en översikt över förekommande typer av sanktionsavgifter vara på sin plats.

En viktig grupp av sanktionsavgifter *beslutas av förvaltningsmyndighet med möjlighet till överprövning av förvaltningsdomstol*. Hit hör främst skattetillägg, förseningsavgift och restavgift enligt skattelagstiftningen (taxeringslagen 1956:123 116 a–t §§, uppbördslagen 1953:272 54 § 3 mom. och 58 §, lagen 1968:430 om mervärdeskatt 47 § och 64 a–1 §§, lagen 1984:151 om punktskatter och prisregleringsavgifter 5 kap. 8–11 §§ och 7 kap.). Till denna grupp hör också byggnadsavgift och särskild avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m m 4–6 §§, överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268) 38 § och oljeavgift enligt förordningen (1957:344) om oljeavgift m m. Slutligen hör hit den nyinförda särskilda avgiften enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor 3 § (SFS 1984:496).

En annan grupp av sanktionsavgifter *beslutas visserligen i administrativ väg men kan överprövas av allmän domstol*. Hit hör miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387) 52–63 §§, vattenföreningensavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg 8 kap samt felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

Slutligen finns det en grupp av sanktionsavgifter som *älägges av allmän domstol*, nämligen tilläggsavgift vid olovligt byggande enligt den ovannämnda lagen 7 §, särskild avgift enligt utlänningslagen (1980:376) 99 a §, övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982:673) 26 § och varselavgift enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 17 §.

Flertalet av de nu nämnda avgifterna tillfaller staten. Byggnadsavgift och särskild avgift vid olovligt byggande samt felparkeringsavgift i kommuner, som svarar för trafikövervakningen, tillfaller dock vederbörande kommun.

Det finns också sanktionsavgifter som kan tillfalla enskilda rättssubjekt och som därför måste

# Sanktionsavgifterna och grundlagen

AV HÅKAN STRÖMBERG

I min bok *Normgivningsmakten enligt 1974 års regeringsform* (Lund 1983) har jag utan närmare motivering hänfört sanktionsavgifter till kategorien "avgifter med tvångskaraktär", dvs sådana offentliga avgifter som faller under RF 8:3 och 8:9 2 st (s 66, 68, 99). Ett visst stöd för denna uppfattning har kunnat hämtas i prop 1975:8 s 46.

En avvikande mening har därefter uttalats av Claes Eklundh i hans anmälan av boken i denna tidskrift 1983 s 384 ff. Enligt Eklundhs åsikt är sanktionsavgifterna trots sin benämning inga avgifter i RF:s mening. De påminner till sin funktion betydligt mer om böter och viten, och de bör därför följa de grundlagsregler som i allmänhet gäller för åligganden för enskilda och ingrepp i deras ekonomiska förhållanden. Härav följer att delegation är möjlig bara enligt RF 8:7 men inte enligt RF 8:9 2 st.

Det finns onekligen goda skäl för Eklundhs uppfattning. Sanktionsavgifterna är ju inte vederlag för någon prestation från det allmännas sida, och de fyller en funktion som är närbesläktad med straffets. Vid närmare övervägande måste jag därför ge Eklundh rätt.

Problemet om sanktionsavgifternas stasrättsliga ställning har nyligen aktualiserats i ett lagstiftningsärende rörande sanktionsavgifter vid överträdelser av import- och exportregleringar, där frågan har diskuterats mycket ingående av lagrådet (prop. 1983/84:192 s 28–41). Både lagrådet och departementschefen har här uttalat, att delegation av rätten att besluta grunder för sådana avgifter kan ske bara enligt RF 8:7 men inte enligt 8:9. Däremot har delade meningar framförts rörande frågan, om de föreslagna sanktionsavgifterna borde betraktas som rättsverkan av brott och vilka konsekvenser detta i så fall borde få för delegationsmöjligheten. (Ang utskottsbehandlingen se SkU 46 och KU 4y.)

Innan jag går närmare in på frågan om delegation av rätten att besluta om sanktionsavgifter, kan en översikt över förekommande typer av sanktionsavgifter vara på sin plats.

En viktig grupp av sanktionsavgifter *beslutas av förvaltningsmyndighet med möjlighet till överprövning av förvaltningsdomstol*. Hit hör främst skattetillägg, förseningsavgift och restavgift enligt skattelagstiftningen (taxeringslagen 1956:123 116 a–t §§, uppbördslagen 1953:272 54 § 3 mom. och 58 §, lagen 1968:430 om mervärdeskatt 47 § och 64 a–1 §§, lagen 1984:151 om punktskatter och prisregleringsavgifter 5 kap. 8–11 §§ och 7 kap.). Till denna grupp hör också byggnadsavgift och särskild avgift enligt lagen (1976:666) om påföljder och ingripanden vid olovligt byggande m m 4–6 §§, överlastavgift enligt lagen (1972:435) om överlastavgift, överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (1978:268) 38 § och oljeavgift enligt förordningen (1957:344) om oljeavgift m m. Slutligen hör hit den nyinförda särskilda avgiften enligt lagen (1975:85) med bemyndigande att meddela föreskrifter om in- eller utförsel av varor 3 § (SFS 1984:496).

En annan grupp av sanktionsavgifter *beslutas visserligen i administrativ väg men kan överprövas av allmän domstol*. Hit hör miljöskyddsavgift enligt miljöskyddslagen (1969:387) 52–63 §§, vattenföreningensavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförening från fartyg 8 kap samt felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

Slutligen finns det en grupp av sanktionsavgifter som *älagges av allmän domstol*, nämligen tilläggsavgift vid olovligt byggande enligt den ovannämnda lagen 7 §, särskild avgift enligt utlänningslagen (1980:376) 99 a §, övertidsavgift enligt arbetstidslagen (1982:673) 26 § och varselavgift enligt lagen (1974:13) om vissa anställningsfrämjande åtgärder 17 §.

Flertalet av de nu nämnda avgifterna tillfaller staten. Byggnadsavgift och särskild avgift vid olovligt byggande samt felparkeringsavgift i kommuner, som svarar för trafikövervakningen, tillfaller dock vederbörande kommun.

Det finns också sanktionsavgifter som kan tillfalla enskilda rättssubjekt och som därför måste

gift, finns det därför goda skäl att betrakta avgiften som en rättsverkan av brott (se lagrådet i prop 1983/84:192).

Då RF 8:7 2 st inte medger regeringen att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter, bör slutsatsen bli att delegation inte är möjlig i fråga om sådana sanktionsavgifter som ålägges på grund av en straffbelagd handling. I motiven till detta stadgande sägs, att regeringen inte skall kunna meddela föreskrifter om svårare påföljd för brott än böter eller om förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott (prop 1973:90 s 314). Det kan visserligen sägas att sanktionsavgifter är närbesläktade med böter och därför bör jämföras med böter. Men det kan med minst lika stort fog hävdas att sanktionsavgifter står förverkande nära. Detta samband framgår klart av prop 1981/82:142 s 21 ff, där "vinstbegränsande avgifter" rekommenderas som ett komplement till förverkande enligt brottsbalken 36 kap 3 a §. Det kan därför inte anses självklart att sanktionsavgifter bör jämföras med böter vid tolkningen av RF 8:7 2 st.

I lagstiftningsärendet om sanktionsavgifter vid överträdelse av import- och exportregleringar har lagrådet underkastat den föreslagna delegationsregelns grundlagsenlighet en mycket ingående granskning. Man måste därför beklaga, att lagrådet inte har haft tillfälle att granska delegationsbestämmelserna i lagen om felparkeringsavgift (se prop 1975/76:106). Om lagrådet hade fått yttra sig över detta lagförslag, hade lagen kanske inte sett ut som den gör. Enligt lagens 3 § 2 st fastställs felparkeringsavgiftens belopp av kommunfullmäktige i kommuner, som svarar för trafikövervakningen, och i andra kommuner av länsstyrelsen. RF tillåter inte direkt delegation i lag till länsstyrelse, och delegation direkt till kommun är möjlig endast om RF 8:9 är tillämplig, vilket ju här

inte är fallet. Rätta förfarandet hade varit delegation till regeringen enligt 8:7 åtföljd av subdelegation enligt 8:11. Föreskrifterna i 3 § 2 st är sålunda grundlagsstridiga.

Till sist skall några ord sägas om frågan, huruvida sanktionsavgifter kan efterskänkas av nåd. I rättsfallet RÅ 1962:30 ansågs ansökan om befrielse från restavgift enligt uppborrdsförordningen angå ett ämne, som ej är föremål för nåd. Då restavgift har en viss likhet med dröjsmålsränta, bör man kanske inte dra alltför vittgående slutsatser av detta avgörande. Flertalet övriga sanktionsavgifter har tillkommit senare (i stort sett från början av 1970-talet), och frågan om de kan efterskänkas av nåd tycks ännu inte ha blivit föremål för något publicerat avgörande.

Enligt RF 11:13 får regeringen genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom. Stadgandet avser inte att rubba nådeinstitutets tillämpningsområde sådant detta utbildats genom praxis (prop 1973:90 s 413). Men någon tidigare praxis beträffande andra sanktionsavgifter än restavgift torde inte finnas att falla tillbaka på.

Om det är riktigt att vissa sanktionsavgifter bör betraktas som rättsverkan av brott, kan det knappast råda något tvivel om att de kan efterskänkas av nåd. I fråga om övriga sanktionsavgifter kan med fog sägas att de utgör "liknande" av myndighet beslutade ingrepp avseende enskilds egendom och att de sålunda bör kunna efterskänkas av nåd. Framförallt gäller detta sådana avgifter, som har fått ersätta tidigare stadgat straff. Meningen kan ju inte gärna ha varit att avkriminaliseringen skulle vara liktydig med avhumanisering.

gift, finns det därför goda skäl att betrakta avgiften som en rättsverkan av brott (se lagrådet i prop 1983/84:192).

Då RF 8:7 2 st inte medger regeringen att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter, bör slutsatsen bli att delegation inte är möjlig i fråga om sådana sanktionsavgifter som ålägges på grund av en straffbelagd handling. I motiven till detta stadgande sägs, att regeringen inte skall kunna meddela föreskrifter om svårare påföljd för brott än böter eller om förverkande eller annan särskild rättsverkan av brott (prop 1973:90 s 314). Det kan visserligen sägas att sanktionsavgifter är närbesläktade med böter och därför bör jämföras med böter. Men det kan med minst lika stort fog hävdas att sanktionsavgifter står förverkande nära. Detta samband framgår klart av prop 1981/82:142 s 21 ff, där "vinstbegränsande avgifter" rekommenderas som ett komplement till förverkande enligt brottsbalken 36 kap 3 a §. Det kan därför inte anses självklart att sanktionsavgifter bör jämföras med böter vid tolkningen av RF 8:7 2 st.

I lagstiftningsärendet om sanktionsavgifter vid överträdelse av import- och exportregleringar har lagrådet underkastat den föreslagna delegationsregelns grundlagsenlighet en mycket ingående granskning. Man måste därför beklaga, att lagrådet inte har haft tillfälle att granska delegationsbestämmelserna i lagen om felparkeringsavgift (se prop 1975/76:106). Om lagrådet hade fått yttra sig över detta lagförslag, hade lagen kanske inte sett ut som den gör. Enligt lagens 3 § 2 st fastställs felparkeringsavgiftens belopp av kommunfullmäktige i kommuner, som svarar för trafikövervakningen, och i andra kommuner av länsstyrelsen. RF tillåter inte direkt delegation i lag till länsstyrelse, och delegation direkt till kommun är möjlig endast om RF 8:9 är tillämplig, vilket ju här

inte är fallet. Rätta förfarandet hade varit delegation till regeringen enligt 8:7 åtföljd av subdelegation enligt 8:11. Föreskrifterna i 3 § 2 st är sålunda grundlagsstridiga.

Till sist skall några ord sägas om frågan, huruvida sanktionsavgifter kan efterskänkas av nåd. I rättsfallet RÅ 1962:30 ansågs ansökan om befrielse från restavgift enligt uppborädsförordningen angå ett ämne, som ej är föremål för nåd. Då restavgift har en viss likhet med dröjsmålsränta, bör man kanske inte dra alltför vittgående slutsatser av detta avgörande. Flertalet övriga sanktionsavgifter har tillkommit senare (i stort sett från början av 1970-talet), och frågan om de kan efterskänkas av nåd tycks ännu inte ha blivit föremål för något publicerat avgörande.

Enligt RF 11:13 får regeringen genom nåd eftergiva eller mildra brottspåföljd eller annan sådan rättsverkan av brott samt eftergiva eller mildra annat liknande av myndighet beslutat ingrepp avseende enskilds person eller egendom. Stadgandet avser inte att rubba nådeinstitutets tillämpningsområde sådant detta utbildats genom praxis (prop 1973:90 s 413). Men någon tidigare praxis beträffande andra sanktionsavgifter än restavgift torde inte finnas att falla tillbaka på.

Om det är riktigt att vissa sanktionsavgifter bör betraktas som rättsverkan av brott, kan det knappast råda något tvivel om att de kan efterskänkas av nåd. I fråga om övriga sanktionsavgifter kan med fog sägas att de utgör "liknande" av myndighet beslutade ingrepp avseende enskilds egendom och att de sålunda bör kunna efterskänkas av nåd. Framförallt gäller detta sådana avgifter, som har fått ersätta tidigare stadgat straff. Meningen kan ju inte gärna ha varit att avkriminaliseringen skulle vara liktydig med avhumanisering.

# Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen

AV ANDERS SANNERSTEDT

## Inledning

Centrala forskningsuppgifter för statskunskapen är inte bara hur politiska beslut tillkommer utan också hur besluten genomförs och vilka effekter beslut och genomförande får. Att poängtera detta är att hävda en truism. Som statsvetenskaplig forskning får man ständigt bekräftat hur viktiga frågorna om genomförande och effekter är.

I min pågående forskning om hur socialtjänstreformen genomförs i kommunerna möter jag motstridiga uppfattningar om verkligheten. Somliga observatörer ser reformen som en mycket viktig händelse. Resterna av en gammal klasslagstiftning har äntligen rensats ut. Nu kan man bedriva en modern socialpolitik i kommunerna. Nu är det målen demokrati, jämlikhet och trygghet som ytterst styr verksamheten.

Men andra betraktare uppfattar socialtjänstreformen som en papperstiger. Efter många års utredningsarbete och en besvärlig beslutsprocess har riksdagen antagit ett nytt lagkomplex, som visserligen blivit mycket uppmärksammat, men som inte påverkat det sociala arbetet i kommunerna.

Åter andra iakttagare menar, att socialtjänstreformen genomfördes långt innan den beslutades. När riksdagen var klar med lagstiftningen hade redan de som hade att förverkliga reformen anteciperat de bärande inslagen.

Dessa skilda uppfattningar har alla, menar jag, visst fog för sig. Att en och samma reform bedöms så olika beror rimligen på både att den ses genom olika färgade glasögon och att den ses från vitt skilda utgångspunkter. Såväl fördomar som skiftande erfarenheter spelar in.

Man ser också att här aktualiseras viktiga frågor. Hur är det t ex möjligt att tänka sig att en politisk reform inte genomförs som avsett, att den kanske till och med stannar på pappret i Svensk

Författningssamling? Lennart Lundquist har en gång presenterat tre enkla förklaringsmöjligheter: att den som har att tillämpa beslutet 1) inte *förstår* beslutet, 2) inte *kan* genomföra beslutet, eller 3) inte *vill* genomföra beslutet. (Lundquist 1971.) De två första möjligheterna lägger ansvaret på beslutsfattaren. Denne har antingen gjort misstag (uttryckt sig oklart, försummat att förse tillämparen med adekvata resurser) eller spelat ett dubbelspel (medvetet formulerat sig flertydigt, avsiktligt underlåtit att ge tillämparen resurser). Den tredje möjligheten lägger däremot ansvaret på tillämparen: denne har varit illojal mot beslutsfattaren. Kanske ogillade han beslutet och försökte sabotera dess genomförande. Kanske hamnade han i en målkonflikt och valde att prioritera andra målsättningar. I vilket fall förutsätter vi med denna tredje förklaringsmöjlighet, att tillämparen haft makt och möjlighet att genomdriva sin vilja.

Lundquists förklaringsmöjligheter förefaller uttömmande, åtminstone om vi bortser från den komplikationen, att det inte alltid är självklart vem som skall kreera tillämparrollen; det kan bli andra än vad beslutsfattaren tänkt sig.

Denna korta diskussion illustrerar att frågorna om hur politiska beslut genomförs och om vem som har makt och inflytande över genomförandeprocesserna är viktiga och intressanta. Självfallet blir svaren på de frågorna beroende av vilket politikområde, vilket politiskt system och vilken tidpunkt vi studerar. Några möjliga svar är följande:

1. Makten ligger hos politikerna. De fattar besluten. De kan dirigera tillämparen. Om tillämparen gör fel kan han ges nya direktiv. Beslutsfattaren kan tillse, att beslutet är förståeligt, att tillämparen har möjlighet att genomföra beslutet, och att tillämparens vilja inte negativt påverkar resulta-



# Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen

AV ANDERS SANNERSTEDT

## Inledning

Centrala forskningsuppgifter för statskunskapen är inte bara hur politiska beslut tillkommer utan också hur besluten genomförs och vilka effekter beslut och genomförande får. Att poängtera detta är att hävda en truism. Som statsvetenskaplig forskare får man ständigt bekräftat hur viktiga frågorna om genomförande och effekter är.

I min pågående forskning om hur socialtjänstreformen genomförs i kommunerna möter jag motstridiga uppfattningar om verkligheten. Somliga observatörer ser reformen som en mycket viktig händelse. Resterna av en gammal klasslagstiftning har äntligen rensats ut. Nu kan man bedriva en modern socialpolitik i kommunerna. Nu är det målen demokrati, jämlikhet och trygghet som ytterst styr verksamheten.

Men andra betraktare uppfattar socialtjänstreformen som en papperstiger. Efter många års utredningsarbete och en besvärlig beslutsprocess har riksdagen antagit ett nytt lagkomplex, som visserligen blivit mycket uppmärksammat, men som inte påverkat det sociala arbetet i kommunerna.

Åter andra iakttagare menar, att socialtjänstreformen genomfördes långt innan den beslutades. När riksdagen var klar med lagstiftningen hade redan de som hade att förverkliga reformen anteciperat de bärande inslagen.

Dessa skilda uppfattningar har alla, menar jag, visst fog för sig. Att en och samma reform bedöms så olika beror rimligen på både att den ses genom olika färgade glasögon och att den ses från vitt skilda utgångspunkter. Såväl fördomar som skiftande erfarenheter spelar in.

Man ser också att här aktualiseras viktiga frågor. Hur är det t ex möjligt att tänka sig att en politisk reform inte genomförs som avsett, att den kanske till och med stannar på pappret i Svensk

Författningssamling? Lennart Lundquist har en gång presenterat tre enkla förklaringsmöjligheter: att den som har att tillämpa beslutet 1) inte *förstår* beslutet, 2) inte *kan* genomföra beslutet, eller 3) inte *vill* genomföra beslutet. (Lundquist 1971.) De två första möjligheterna lägger ansvaret på beslutsfattaren. Denne har antingen gjort misstag (uttryckt sig oklart, försummat att förse tillämparen med adekvata resurser) eller spelat ett dubbelspel (medvetet formulerat sig flertydigt, avsiktligt underlåtit att ge tillämparen resurser). Den tredje möjligheten lägger däremot ansvaret på tillämparen: denne har varit illojal mot beslutsfattaren. Kanske ogillade han beslutet och försökte sabotera dess genomförande. Kanske hamnade han i en målkonflikt och valde att prioritera andra målsättningar. I vilket fall förutsätter vi med denna tredje förklaringsmöjlighet, att tillämparen haft makt och möjlighet att genomdriva sin vilja.

Lundquists förklaringsmöjligheter förefaller uttömmande, åtminstone om vi bortser från den komplikationen, att det inte alltid är självklart vem som skall kreera tillämparrollen; det kan bli andra än vad beslutsfattaren tänkt sig.

Denna korta diskussion illustrerar att frågorna om hur politiska beslut genomförs och om vem som har makt och inflytande över genomförandeprocesserna är viktiga och intressanta. Självfallet blir svaren på de frågorna beroende av vilket politikområde, vilket politiskt system och vilken tidpunkt vi studerar. Några möjliga svar är följande:

1. Makten ligger hos politikerna. De fattar besluten. De kan dirigera tillämparen. Om tillämparen gör fel kan han ges nya direktiv. Beslutsfattaren kan tillse, att beslutet är förstäeligt, att tillämparen har möjlighet att genomföra beslutet, och att tillämparens vilja inte negativt påverkar resulta-

Dessa idéer är alltså dominerande, om än inte allenarådande, i diskussionen om forskning i det nya ämnet socialt arbete. Vi bör ha i minnet hur denna forskningsmiljö ser ut, när vi undersöker vad forskarna inom denna disciplin haft att säga om genomförandet av (social-)politiska beslut. Aktörsparadigmet leder nämligen inte till samma *frågeställningar* som åskådarparadigmet!

Den som studerar forskningen inom ämnet socialt arbete slås nämligen av hur begränsat, nästan obefintligt, intresset har varit för frågan om hur de politiska besluten faktiskt genomförs, hur den politiska styrningen fungerar. Det är egentligen bara två problemställningar som jag funnit behandlade.

För det första kan man finna relativt allmänna omdömen om hur den politiska styrningen av det sociala arbetet har utvecklats över tiden. Dessa omdömen är baserade på intryck, inte på någon systematisk forskning. De har alltså väsentligen ett journalistiskt värde, vilket givetvis inte hindrar att utsagorna troligen är korrekta.

I såväl Norge som Danmark anses styrningen av socialarbetarna, gärna beskriven som en byråkratisering, ha ökat. Steinar Stjernø beskriver således den norska utvecklingen på följande sätt, (Stjernø, 1982, sid 113):

Fra 1960-åra med införingen av lov om sosial omsorg har det vært stadige initiativ i det sentrale statsapparatet for å redusere spillerommet for lekmannsskjønnet i klientsaker og overføre det til profesjonelle yrkesutøvere på sosialkontorene. Men samtidig har det vært en klar historisk utvikling i retning av større klarhet og entydighet i de lovene og reglene som sosialkontoret adminstrerer, slik at skjønnsmulighetene også er blitt mer innskrenket og regulert for sosialarbeiderne. Dette gjelder både saksbehandlingsprosedyren og kriterier for hvilket innhold beslutningene kan ha.

Också en erfaren dansk bedömare anser, att den statliga styrningen och kontrollen har ökat (Hillgaard, 1983, sid 44), och att socialarbetaren blir allt mer fastlåst i byråkratiska procedurer (Hillgaard, 1981, sid 29 f).

Vad däremot gäller svenska förhållanden anses den nya socialtjänstlagen innebära en minskad styrning och en ökad handlingsfrihet för socialarbetaren.

Vi skall inte här gå in på varför utvecklingen i de nordiska länderna, trots en likartad lagstiftning och en ensartad samhällsutveckling, uppfattas så

olika. Det kan vara så att graden av styrning av socialarbetarna faktiskt utvecklats olika. Det kan också vara så att en minskad lagreglering följts av en ökad byråkratisering lokalt. Skillnaderna kan också vara skenbara – om utsagorna utgår från skilda tidsperspektiv.

Den andra problemställningen om genomförandeprocessens faktiska karaktär som forskarna i socialt arbete studerat gäller sambandet mellan organisationsstorlek och styrningsmönster. Här finns flera rapporter om att socialarbetaren upplever sig som mera regelstyrd, om hon arbetar inom en större förvaltningsorganisation, dvs i en större kommun. (Pettersson, 1976, och 1969; Stjernø, 1982, sid 117.)

Men om vi bortser från dessa mer tillfälliga konstateranden, så har man inom forskningen om socialt arbete inte visat något intresse för frågan om *hur* de politiska besluten genomförs. Här kan vi återkoppla till distinktionen mellan åskådar- och aktörsparadigmen. Frågan om hur politiska beslut genomförs hör hemma inom åskådarparadigmet. Och den fråga som intresserat forskarna i socialt arbete är en annan: vad *betyder* det hur besluten genomförs?

Det för disciplinen socialt arbete intressanta är alltså mindre i vilken utsträckning som "byråkratisk styrning" resp "professionell handlingsfrihet" faktiskt förekommer, utan i stället: vilka effekter får en byråkratisk styrning, och vilka effekter får en professionell handlingsfrihet? Hur påverkas det konkreta sociala arbetet av vilket styrningssystem som förhärskar?

Väljer man att ställa frågan så, upptäcker man snabbt de normativa och preskriptiva implikationerna. Om man känner effekterna av olika alternativ, ligger det nära till hands att bedöma det ena som bättre och det andra som sämre. Med andra ord kommer intresset att gälla hur politiska beslut *bör* utformas och genomföras.

Hur hanteras då denna problematik? När statsvetaren analyserar genomförandet av politiska beslut, arbetar han normalt med en komplicerad modell av verkligheten, en modell som innehåller många aktörer på skilda samhällsnivåer och med olika roller. Inom socialt arbete använder forskaren däremot mycket enklare modeller. Det vanliga är att man urskiljer tre aktörskategorier (politiker, socialarbetare, klienter), eventuellt också en fjärde (administratörer). (Se t ex Sökjer-Petersen, 1982, och Pettersson, 1979.) Intresset fokuse-

Dessa idéer är alltså dominerande, om än inte allenarådande, i diskussionen om forskning i det nya ämnet socialt arbete. Vi bör ha i minnet hur denna forskningsmiljö ser ut, när vi undersöker vad forskarna inom denna disciplin haft att säga om genomförandet av (social-)politiska beslut. Aktörsparadigmet leder nämligen inte till samma *frågeställningar* som åskådarparadigmet!

Den som studerar forskningen inom ämnet socialt arbete slås nämligen av hur begränsat, nästan obefintligt, intresset har varit för frågan om hur de politiska besluten faktiskt genomförs, hur den politiska styrningen fungerar. Det är egentligen bara två problemställningar som jag funnit behandlade.

För det första kan man finna relativt allmänna omdömen om hur den politiska styrningen av det sociala arbetet har utvecklats över tiden. Dessa omdömen är baserade på intryck, inte på någon systematisk forskning. De har alltså väsentligen ett journalistiskt värde, vilket givetvis inte hindrar att utsagorna troligen är korrekta.

I såväl Norge som Danmark anses styrningen av socialarbetarna, gärna beskriven som en byråkratisering, ha ökat. Steinar Stjernø beskriver således den norska utvecklingen på följande sätt, (Stjernø, 1982, sid 113):

Fra 1960-åra med införingen av lov om sosial omsorg har det vært stadige initiativ i det sentrale statsapparatet for å redusere spillerommet for lekmansskjønnet i klientsaker og overføre det til profesjonelle yrkesutøvere på sosialkontorene. Men samtidig har det vært en klar historisk utvikling i retning av større klarhet og entydighet i de lovene og reglene som sosialkontoret adminstrerer, slik at skjønnsmulighetene også er blitt mer innskrenket og regulert for sosialarbeiderne. Dette gjelder både saksbehandlingsprosedyren og kriterier for hvilket innhold beslutningene kan ha.

Också en erfaren dansk bedömare anser, att den statliga styrningen och kontrollen har ökat (Hillgaard, 1983, sid 44), och att socialarbetaren blir allt mer fastlåst i byråkratiska procedurer (Hillgaard, 1981, sid 29 f).

Vad däremot gäller svenska förhållanden anses den nya socialtjänstlagen innebära en minskad styrning och en ökad handlingsfrihet för socialarbetaren.

Vi skall inte här gå in på varför utvecklingen i de nordiska länderna, trots en likartad lagstiftning och en ensartad samhällsutveckling, uppfattas så

olika. Det kan vara så att graden av styrning av socialarbetarna faktiskt utvecklats olika. Det kan också vara så att en minskad lagreglering följts av en ökad byråkratisering lokalt. Skillnaderna kan också vara skenbara – om utsagorna utgår från skilda tidsperspektiv.

Den andra problemställningen om genomförandeprocessens faktiska karaktär som forskarna i socialt arbete studerat gäller sambandet mellan organisationsstorlek och styrningsmönster. Här finns flera rapporter om att socialarbetaren upplever sig som mera regelstyrd, om hon arbetar inom en större förvaltningsorganisation, dvs i en större kommun. (Pettersson, 1976, och 1969; Stjernø, 1982, sid 117.)

Men om vi bortser från dessa mer tillfälliga konstateranden, så har man inom forskningen om socialt arbete inte visat något intresse för frågan om *hur* de politiska besluten genomförs. Här kan vi återkoppla till distinktionen mellan åskådar- och aktörsparadigmen. Frågan om hur politiska beslut genomförs hör hemma inom åskådarparadigmet. Och den fråga som intresserat forskarna i socialt arbete är en annan: vad *betyder* det hur besluten genomförs?

Det för disciplinen socialt arbete intressanta är alltså mindre i vilken utsträckning som "byråkratisk styrning" resp "professionell handlingsfrihet" faktiskt förekommer, utan i stället: vilka effekter får en byråkratisk styrning, och vilka effekter får en professionell handlingsfrihet? Hur påverkas det konkreta sociala arbetet av vilket styrningssystem som förhärskar?

Väljer man att ställa frågan så, upptäcker man snabbt de normativa och preskriptiva implikationerna. Om man känner effekterna av olika alternativ, ligger det nära till hands att bedöma det ena som bättre och det andra som sämre. Med andra ord kommer intresset att gälla hur politiska beslut *bör* utformas och genomföras.

Hur hanteras då denna problematik? När statsvetaren analyserar genomförandet av politiska beslut, arbetar han normalt med en komplicerad modell av verkligheten, en modell som innehåller många aktörer på skilda samhällsnivåer och med olika roller. Inom socialt arbete använder forskaren däremot mycket enklare modeller. Det vanliga är att man urskiljer tre aktörskategorier (politiker, socialarbetare, klienter), eventuellt också en fjärde (administratörer). (Se t ex Sökjer-Petersen, 1982, och Pettersson, 1979.) Intresset fokuse-

professionalisering kan ses som en strävan efter ökat inflytande (Björkman, 1982). Därmed inte sagt att graden av professionalitet ensam skulle avgöra graden av handlingsfrihet. Som exempel kan ju anföras, att forskollärarna har större handlingsfrihet i sitt arbete än domarna, trots att domarkåren mer än forskollärarkåren uppfyller kraven på en profession.

Låt oss nu återvända till frågan om betydelsen av hur de politiska besluten genomförs. Vi kan summera litteraturen i socialt arbete genom att i en enkel tablå visa hur man besvarar två frågor: 1) Vilka effekter får en stark regelstyrning inom socialtjänsten? och 2) Vilka effekter får en hög grad av handlingsfrihet för socialarbetaren? (Se tablå.) Tablåen är uppställd så att effekterna kan beskrivas i termer av fem motsatspar, fem dikotomier.

Vad gäller den första dikotomin skiljer Ulla Pettersson mellan två organisationstyper, en byråkratisk (i Webers mening) och en professionell. Den byråkratiska organisationstypen kännetecknas då av klar hierarki och välutformad regelstyrning (Pettersson, 1979, kap 6, jfr Stjernø, 1983). Etiketterna bör inte uppfattas som värdeladdade, och vi behöver inte lägga in värderande associationer som att ex byråkratin skulle vara avpersonalerande och hotfull gentemot individens självaktning.<sup>3</sup>

Pettersson utvecklar också hur en byråkratisk organisationsstruktur innebär en vertikal kontroll, medan kontrollen i en professionell organisationsstruktur är horisontell, alltså professionell/kollegial (Pettersson, 1979).

Godtycke och handlingsfrihet är svenska termer, som ger något olika associationer. På danska och norska finns *en* term, ett begrepp, skjønn (danska skøn), jfr svenska skönmässig, skönstaxering. Anna Koch driver tesen, att skön är ofrånkomligt, oavsett om man har en byråkratisk eller en professionell organisation. Regler måste tolkas, tillämpas, och det betyder också ett skön – men ett dolt skön som är svårare att identifiera.

En vid handlingsfrihet innebär ett öppet skön som är lättare att upptäcka (Koch, 1982).

Koch tar inte upp det faktum att regelstyrning innebär att utrymmet för skön begränsas. Möjlig menar hon, att godtycket är lika stort med en byråkratisk som med en professionell organisationsstruktur, beroende på att socialarbetaren under alla förhållanden skall göra en individuell bedömning för varje klient.

Ökad handlingsfrihet och större grad av professionalism anses skapa större arbetstillfredsställelse och yrkesstolthet (Stjernø, 1982, jfr Lipsky, 1980). Regelstyrning och begränsad handlingsfrihet orsakar psykosomatiska besvär särskilt bland socialarbetare med hög grad av klientorienterad inställning (Stjernø, 1983). Stjernø pekar dock samtidigt på att regelstyrning, standardisering och rutinisering kan verka arbetsbesparande (Stjernø, 1982, sid 119).

Vad gäller rättssäkerheten anses den främjas av regelstyrning på två olika sätt. För det första leder en starkare regelstyrning till färre olikheter i klientbehandlingen. För det andra innebär tydliga regler mer makt åt klienten i en överklagandesituation (Stjernø, 1982, sid 113). Denna uppfattning är dock icke allena rådande. Koch menar att ett öppet godtycke gör det lättare för klienten än ett dolt (dvs tillämpning av regler). Hon hävdar också, att man inte kan sätta likhetstecken mellan rättssäkerhet och likabehandling. Tvärtom kräver rättssäkerheten att alla behandlas olika (Koch, 1982).

Hur kan man argumentera för denna skenbart paradoxala tes? Koch menar, att individerna är olika. Deras situation, deras behov, deras sårbarhet osv är olika. Socialarbetarens uppgift är att välja de åtgärder som är mest lämpade för den enskilde klienten. I vad som ytligt sett är samma situation kan därför högst skiftande åtgärder vara att rekommendera. Rättssäkerheten kräver därför individualisering!

Den tesen är naturligtvis beroende av vilka krav lagstiftningen ställer. Men kräver lagen att socialarbetaren skall ta hänsyn till vad Lipsky kallat

Tablå. Effekter av regelstyrning resp handlingsfrihet.

*Regelstyrning betyder:*

- 1 Byråkratisering
- 2 Rättssäkerhet och likabehandling
- 3 Dolt godtycke
- 4 Arbetsbesparingar för socialarbetaren
- 5 Politisk (vertikal) kontroll

*Handlingsfrihet betyder:*

- 1 Professionalisering
- 2 Individualisering och mer ändamålsenlig behandling
- 3 Öppet godtycke
- 4 Ökad självkänsla för socialarbetaren
- 5 Professionell (horisontell) kontroll

professionalisering kan ses som en strävan efter ökat inflytande (Björkman, 1982). Därmed inte sagt att graden av professionalitet ensam skulle avgöra graden av handlingsfrihet. Som exempel kan ju anföras, att förskollärarna har större handlingsfrihet i sitt arbete än domarna, trots att domarkåren mer än förskollärarkåren uppfyller kraven på en profession.

Låt oss nu återvända till frågan om betydelsen av hur de politiska besluten genomförs. Vi kan summera litteraturen i socialt arbete genom att i en enkel tablå visa hur man besvarar två frågor: 1) Vilka effekter får en stark regelstyrning inom socialtjänsten? och 2) Vilka effekter får en hög grad av handlingsfrihet för socialarbetaren? (Se tablå.) Tablåen är uppställd så att effekterna kan beskrivas i termer av fem motsatspar, fem dikotomier.

Vad gäller den första dikotomin skiljer Ulla Pettersson mellan två organisationstyper, en byråkratisk (i Webers mening) och en professionell. Den byråkratiska organisationstypen kännetecknas då av klar hierarki och välutformad regelstyrning (Pettersson, 1979, kap 6, jfr Stjernø, 1983). Etiketterna bör inte uppfattas som värdeladdade, och vi behöver inte lägga in värderande associationer som att ex byråkratier skulle vara avpersonalerande och hotfull gentemot individens självaktning.<sup>3</sup>

Pettersson utvecklar också hur en byråkratisk organisationsstruktur innebär en vertikal kontroll, medan kontrollen i en professionell organisationsstruktur är horisontell, alltså professionell/kollegial (Pettersson, 1979).

Godtycke och handlingsfrihet är svenska termer, som ger något olika associationer. På danska och norska finns *en* term, ett begrepp, skjønn (danska skøn), jfr svenska skönmässig, skönstaxering. Anna Koch driver tesen, att skön är ofrånkomligt, oavsett om man har en byråkratisk eller en professionell organisation. Regler måste tolkas, tillämpas, och det betyder också ett skön – men ett dolt skön som är svårare att identifiera.

En vid handlingsfrihet innebär ett öppet skön som är lättare att upptäcka (Koch, 1982).

Koch tar inte upp det faktum att regelstyrning innebär att utrymmet för skön begränsas. Möjligen menar hon, att godtycket är lika stort med en byråkratisk som med en professionell organisationsstruktur, beroende på att socialarbetaren under alla förhållanden skall göra en individuell bedömning för varje klient.

Ökad handlingsfrihet och större grad av professionalism anses skapa större arbetstillfredsställelse och yrkesstolthet (Stjernø, 1982, jfr Lipsky, 1980). Regelstyrning och begränsad handlingsfrihet orsakar psykosomatiska besvär särskilt bland socialarbetare med hög grad av klientorienterad inställning (Stjernø, 1983). Stjernø pekar dock samtidigt på att regelstyrning, standardisering och rutinisering kan verka arbetsbesparande (Stjernø, 1982, sid 119).

Vad gäller rättssäkerheten anses den främjas av regelstyrning på två olika sätt. För det första leder en starkare regelstyrning till färre olikheter i klientbehandlingen. För det andra innebär tydliga regler mer makt åt klienten i en överklagandesituation (Stjernø, 1982, sid 113). Denna uppfattning är dock icke allena rådande. Koch menar att ett öppet godtycke gör det lättare för klienten än ett dolt (dvs tillämpning av regler). Hon hävdar också, att man inte kan sätta likhetstecken mellan rättssäkerhet och likabehandling. Tvärtom kräver rättssäkerheten att alla behandlas olika (Koch, 1982).

Hur kan man argumentera för denna skenbart paradoxala tes? Koch menar, att individerna är olika. Deras situation, deras behov, deras sårbarhet osv är olika. Socialarbetarens uppgift är att välja de åtgärder som är mest lämpade för den enskilde klienten. I vad som ytligt sett är samma situation kan därför högst skiftande åtgärder vara att rekommendera. Rättssäkerheten kräver därför individualisering!

Den tesen är naturligtvis beroende av vilka krav lagstiftningen ställer. Men kräver lagen att socialarbetaren skall ta hänsyn till vad Lipsky kallat

Tablå. Effekter av regelstyrning resp handlingsfrihet.

*Regelstyrning betyder:*

- 1 Byråkratisering
- 2 Rättssäkerhet och likabehandling
- 3 Dolt godtycke
- 4 Arbetsbesparingar för socialarbetaren
- 5 Politisk (vertikal) kontroll

*Handlingsfrihet betyder:*

- 1 Professionalisering
- 2 Individualisering och mer ändamålsenlig behandling
- 3 Öppet godtycke
- 4 Ökad självkänsla för socialarbetaren
- 5 Professionell (horisontell) kontroll

kommun. De senare leden i kedjan utför sin tillämparroll genom att precisera den styrning de mottagit och därigenom styra nästa länk i kedjan. Det är denna enkla modell som Johan P Olsen kallat "de gode, gamle dager" (Olsen, 1978, sid 45) och som enligt Hans Esping har karaktär av administrativ rörpost (Esping, 1983, sid 136). Modellen innebär alltså en successivt allt mer detaljerad styrning uppifrån och ned.

Modellen medger att styrning kan förekomma i skilda former. Den kan vara direkt (mål- och programstyrning), och den kan vara indirekt (form-, anslags-, rekryterings- och informationsstyrning). Eftersom tillämparen mycket väl kan tänkas avvika från beslutsfattarens intentioner, behövs en kontroll av tillämpningen, en kontroll som vid behov kan resultera i en förnyad, effektivare styrning (Lundquist, 1971). Men själva karaktären av styrning uppifrån och ned, författningens, som i en webersk byråkrati, är framträdande.

Styrningen uppifrån-och-ned är den traditionella huvudmodellen, tesen till vilken det finns flera antiteser. De två modeller som vi härnäst skall ange utgör alternativ som är ganska nyligen formulerade, alternativ som bygger på att den traditionella modellen inte anses återspegla verkligheten på ett riktigt sätt.

## 2. Interorganisatoriska nätverk

I den traditionella modellen av styrning uppifrån och ned antages organisationen för genomförande av politiska beslut vara enkelt, hierarkiskt uppbyggd. Empiriskt kan man däremot ofta iakttä mycket komplicerade strukturer i implementeringsprocessen. Många aktörer agerar, både offentliga myndigheter och privata aktörer. Ingen entydig hierarki står att urskilja. I den statsvetenskapliga litteraturen möter man flera skilda benämningar på dessa strukturer. Inom den norska maktutredningen lanserades uttrycket "blandingsadministration" som en motsvarighet till begreppet "blandekonomi" (Hernes, 1978). Termen "interorganisatoriska nätverk" anses betona, att relationerna mellan aktörerna är så stabila, att man kan tala om ett nätverk (Hanf, 1978). En liknande innebörd har den av Benny Hjern m fl föreslagna benämningen "implementeringsstruktur" (Hjern & Lundmark, 1979, Hjern & Porter, 1981, Hjern, 1982).

Uppfattningen om hur dessa nätverk är beskaffade varierar. Aktörerna beskrivs än som organisationer (Hanf, 1978), än som primärt individer (Hjern & Porter, 1981). Stabiliteten hos nätver-

ken tänkes också variera. Jordan skiljer mellan "järntriangler", alltså mycket stabila nätverk, och "elastiska nätverk", där de politiska skiljelinjerna är instabila, beslutsarenorna fragmenterade, deltagarna obegränsat många och tillträdet till beslutsprocessen fritt (Jordan, 1981). Begreppet järntriangel är i och för sig väl avgränsat: triangelns tre hörn består av 1) en liten grupp politiker, 2) den berörda förvaltningsmyndigheten, 3) berörda intresseorganisationer.

Motsvarande spännvidd kan man finna inom den norska maktutredningen. Här kan nätverken uppfattas som tillkomna enligt den berömda soppinkmodellen, alltså som resultat av strömmar av deltidsdeltagare med begränsad uppmärksamhet, problemströmmar, lösningsströmmar och beslutstillfällen (Olsen, 1978, sid 83 ff, jfr March & Olsen, 1983). Men inom utredningen förs också fram idéer om "den segmenterade staten", där inflytandet inom varje politikområde tillkommer en liten grupp aktörer, politiker, byråkrater och organisationsföreträdare, som känner varandra väl, som till stora delar har ett gemensamt synsätt, och som byter roller med varandra. De olika politikområdena framstår då också som väl avgränsade från varandra (Egeberg m fl, 1878; jfr analysen i Lindensjö, 1983).

Vad som förenar dessa olika nätverksmodeller är att gränsen mellan politik och förvaltning, mellan beslut och genomförande, framställs som konstruerad och godtycklig. Segmenten, nätverken, implementeringsstrukturerna har inte enbart inflytande över politikens genomförande – de påverkar också besluten och åsiktsbildningen. Detta formuleras klart av Benny Hjern (tydligast i Hjern, 1983; jfr Hjern & Porter, 1981, Hjern, 1982). För honom handlar implementeringsforskning inte om att utgå från politiska beslut för att sedan studera hur besluten genomförs. I stället är uppgiften att identifiera implementeringsstrukturer, alltså nätverk av aktörer, och sedan studera deras handlande. Karakteristiskt för implementeringsforskningen skulle med den ansatsen vara nedtonandet av det politiska *beslutets* centrala betydelse. Man kan också formulera denna inställning så, att implementeringsforskningens uppgift är att undersöka inte *formella* strukturer utan *reella* strukturer.

Skillnaden mellan de två modeller vi hittills diskuterat framställs ofta som mycket skarp. Forskaren har att välja mellan styrning utan nätverk och nätverk utan styrning. Det är inte så svårt att se, att syntesen bör vara "styrning och nätverk".

kommun. De senare leden i kedjan utför sin tillämparroll genom att precisera den styrning de mottagit och därigenom styra nästa länk i kedjan. Det är denna enkla modell som Johan P Olsen kallat "de gode, gamle dager" (Olsen, 1978, sid 45) och som enligt Hans Esping har karaktär av administrativ rörpost (Esping, 1983, sid 136). Modellen innebär alltså en successivt allt mer detaljerad styrning uppifrån och ned.

Modellen medger att styrning kan förekomma i skilda former. Den kan vara direkt (mål- och programstyrning), och den kan vara indirekt (form-, anslags-, rekryterings- och informationsstyrning). Eftersom tillämparen mycket väl kan tänkas avvika från beslutsfattarens intentioner, behövs en kontroll av tillämpningen, en kontroll som vid behov kan resultera i en förnyad, effektivare styrning (Lundquist, 1971). Men själva karaktären av styrning uppifrån och ned, författningens, som i en webersk byråkrati, är framträdande.

Styrningen uppifrån-och-ned är den traditionella huvudmodellen, tesen till vilken det finns flera antiteser. De två modeller som vi härnäst skall ange utgör alternativ som är ganska nyligen formulerade, alternativ som bygger på att den traditionella modellen inte anses återspegla verkligheten på ett riktigt sätt.

## 2. Interorganisatoriska nätverk

I den traditionella modellen av styrning uppifrån och ned antages organisationen för genomförande av politiska beslut vara enkelt, hierarkiskt uppbyggd. Empiriskt kan man däremot ofta iakttä mycket komplicerade strukturer i implementeringsprocessen. Många aktörer agerar, både offentliga myndigheter och privata aktörer. Ingen entydig hierarki står att urskilja. I den statsvetenskapliga litteraturen möter man flera skilda benämningar på dessa strukturer. Inom den norska maktutredningen lanserades uttrycket "blandingsadministration" som en motsvarighet till begreppet "blandekonomi" (Hernes, 1978). Termen "interorganisatoriska nätverk" anses betona, att relationerna mellan aktörerna är så stabila, att man kan tala om ett nätverk (Hanf, 1978). En liknande innebörd har den av Benny Hjern m fl föreslagna benämningen "implementeringsstruktur" (Hjern & Lundmark, 1979, Hjern & Porter, 1981, Hjern, 1982).

Uppfattningen om hur dessa nätverk är beskaffade varierar. Aktörerna beskrivs än som organisationer (Hanf, 1978), än som primärt individer (Hjern & Porter, 1981). Stabiliteten hos nätver-

ken tänkes också variera. Jordan skiljer mellan "järntriangler", alltså mycket stabila nätverk, och "elastiska nätverk", där de politiska skiljelinjerna är instabila, beslutsarenorna fragmenterade, deltagarna obegränsat många och tillträdet till beslutsprocessen fritt (Jordan, 1981). Begreppet järntriangel är i och för sig väl avgränsat: triangelns tre hörn består av 1) en liten grupp politiker, 2) den berörda förvaltningsmyndigheten, 3) berörda intresseorganisationer.

Motsvarande spännvidd kan man finna inom den norska maktutredningen. Här kan nätverken uppfattas som tillkomna enligt den berömda sophinksmodellen, alltså som resultat av strömmar av deltidsdeltagare med begränsad uppmärksamhet, problemströmmar, lösningsströmmar och beslutstillfällen (Olsen, 1978, sid 83 ff, jfr March & Olsen, 1983). Men inom utredningen förs också fram idéer om "den segmenterade staten", där inflytandet inom varje politikområde tillkommer en liten grupp aktörer, politiker, byråkrater och organisationsföreträdare, som känner varandra väl, som till stora delar har ett gemensamt synsätt, och som byter roller med varandra. De olika politikområdena framstår då också som väl avgränsade från varandra (Egeberg m fl, 1878; jfr analysen i Lindensjö, 1983).

Vad som förenar dessa olika nätverksmodeller är att gränsen mellan politik och förvaltning, mellan beslut och genomförande, framställs som konstruerad och godtycklig. Segmenten, nätverken, implementeringsstrukturerna har inte enbart inflytande över politikens genomförande – de påverkar också besluten och åsiktsbildningen. Detta formuleras klart av Benny Hjern (tydligast i Hjern, 1983; jfr Hjern & Porter, 1981, Hjern, 1982). För honom handlar implementeringsforskning inte om att utgå från politiska beslut för att sedan studera hur besluten genomförs. I stället är uppgiften att identifiera implementeringsstrukturer, alltså nätverk av aktörer, och sedan studera deras handlande. Karakteristiskt för implementeringsforskningen skulle med den ansatsen vara nedtonandet av det politiska *beslutets* centrala betydelse. Man kan också formulera denna inställning så, att implementeringsforskningens uppgift är att undersöka inte *formella* strukturer utan *reella* strukturer.

Skillnaden mellan de två modeller vi hittills diskuterat framställs ofta som mycket skarp. Forskaren har att välja mellan styrning utan nätverk och nätverk utan styrning. Det är inte så svårt att se, att syntesen bör vara "styrning och nätverk".

ende av omgivningen utanför organisationen (extern autonomi), och i vilken utsträckning är han också oberoende av andra aktörer inom organisationen (intern autonomi)? (Lane, 1981.)

När man granskar de olika statsvetenskapliga teori-ansatserna, undersöker de skilda modellerna, slås man av hur ofta de i litteraturen framställs som ömsesidigt uteslutande, som konkurrenter. Att avgöra träffsäkerheten hos dessa olika karikatyrer av verkligheten görs till en fråga om antingen eller. Det gäller att avgöra vilken bild som är sann och vilka som är falska. En sådan polemisk för-enkling må vara förklarlig i en situation, där det gäller att lansera antiteser till en förhärskande modell, men på sikt bör detta tänkande överges. De olika modellerna framhäver ju skilda aspekter av en komplex verklighet, och de borde kunna integreras i en övergripande modell. Svaret på frågan "styrning uppifrån-och-ned eller interorganisatoriska nätverk eller byråkrati på gatunivå?" skulle då – om vi spetsar till det – för ett visst konkret fall kunna bli "25 % styrning uppifrån och ned och 40 % interorganisatoriska nätverk och 35 % byråkrati på gatunivå".

#### **Professionalism och implementering: Skärningsytan mellan två vetenskaper**

Vi har sett, att statsvetarnas frågor om implementering gäller hur det är, medan forskarna i socialt arbete oftare frågar hur det bör vara. Dessa skillnader i fråga om utgångspunkter innebär dock inte, att det skulle saknas möjligheter till ett teoriutbyte mellan de två disciplinerna. Särskilt förefaller det fruktbart att koppla diskussionen om professioner och professionalisering till frågorna om hur implementeringsprocessen faktiskt ser ut.

Detta är inte ett problemkomplex som är helt nytt för statsvetenskapen (se t ex Björkman, 1982 och 1984), men här finns behov av teoriutveckling.<sup>6</sup> Låt oss mycket skissartat diskutera hur diskussionen om professionalisering kan kopplas till de två nyare statsvetenskapliga teori-ansatserna, byråkrati på gatunivå samt interorganisatoriska nätverk. Vi utgår då från frågan om vilka egenskaper hos professionerna som påverkar deras politiska inflytande vid implementering av politiska beslut.

Vad gäller byråkrati på gatunivå kan det vid en första anblick förefalla som om det inte är graden av professionalism utan snarare den inbyggda logiken i arbetssituationen som avgör den enskilde tjänstemannens handlingsfrihet och därmed hans

inflytande på implementeringen. Det skulle då handla om möjligheterna att styra och kontrollera byråkraten och om klientens möjligheter till påverkan, dels i den direkta kontakten med den enskilde tjänstemannen, dels via initierandet av en kontrollprocess.

Men förmodligen spelar också professionaliseringsgraden in. Historiskt har det ju varit så, att socialt arbete tidigare var en uppgift för förtroendevalda lekmän i kommunerna, medan undervisning och sjukvård sköttes av särskilt utbildade, professionella. Och fortfarande är det ju så, att de beslut som socialarbetaren fattar långt oftare måste underställas de förtroendevalda i kommunen, än vad som gäller för lärare eller läkare.

Detta förhållande har förmodligen samband med att de rättsliga aspekterna är mer dominerande inom socialvården än inom sjukvården och skolan. Vi kan också notera, att medan läkarens och lärarens uppgift är att optimera, dvs erbjuda bästa möjliga service, är socialarbetarens uppgift snarare att avväga: Hur mycket resurser är det skäligt att klienten får? I vilken grad skall klienten ges stöd, och i vilken utsträckning skall man ställa krav på klienten?

Låt oss för det andra diskutera modellen interorganisatoriska nätverk. Här handlar det om professionens inflytande över både besluts- och implementeringsprocesser, som ofta är sammantvinnade, och det handlar om vilka positioner i nätverken som besätts av företrädare för de professionella (jfr Björkman, 1984). Rimligen kan man uppfatta en yrkeskårs strävan efter ökad professionalism som bl a en strävan efter att öka kontrollen över den egna arbetssituationen (jfr Björkman, 1982). Men å andra sidan behöver den enkla hypotesen, att ökad grad av professionalism medför ökat inflytande, kvalificeras. Professionalism är som vi ovan sett ett mångdimensionellt begrepp. Frågan är vilka dimensioner som har betydelse för graden av inflytande.

Här förefaller det rimligt att väga hypotesen, att legitimitet och kunskap är vitala faktorer. Ju mer legitimitet en profession har, dvs ju mer tilltro politiker och allmänhet har till professionen, desto större inflytande kan den ges. Tilltron har naturligtvis flera aspekter. Vilka möjligheter har den professionelle att lösa den enskildes problem? Dvs har han en eftertraktad vara att bjuda ut, och har han monopol? Agerar den enskilde tjänstemannen faktiskt i överensstämmelse med av professionen vedertagna normer?



ende av omgivningen utanför organisationen (extern autonomi), och i vilken utsträckning är han också oberoende av andra aktörer inom organisationen (intern autonomi)? (Lane, 1981.)

När man granskar de olika statsvetenskapliga teori-ansatserna, undersöker de skilda modellerna, slås man av hur ofta de i litteraturen framställs som ömsesidigt uteslutande, som konkurrenter. Att avgöra träffsäkerheten hos dessa olika karikatyrer av verkligheten görs till en fråga om antingen eller. Det gäller att avgöra vilken bild som är sann och vilka som är falska. En sådan polemisk för-enkling må vara förklarlig i en situation, där det gäller att lansera antiteser till en förhärskande modell, men på sikt bör detta tänkande överges. De olika modellerna framhäver ju skilda aspekter av en komplex verklighet, och de borde kunna integreras i en övergripande modell. Svaret på frågan "styrning uppifrån-och-ned eller interorganisatoriska nätverk eller byråkrati på gatunivå?" skulle då – om vi spetsar till det – för ett visst konkret fall kunna bli "25 % styrning uppifrån och ned och 40 % interorganisatoriska nätverk och 35 % byråkrati på gatunivå".

#### **Professionalism och implementering: Skärningsytan mellan två vetenskaper**

Vi har sett, att statsvetarnas frågor om implementering gäller hur det är, medan forskarna i socialt arbete oftare frågar hur det bör vara. Dessa skillnader i fråga om utgångspunkter innebär dock inte, att det skulle saknas möjligheter till ett teoriutbyte mellan de två disciplinerna. Särskilt förefaller det fruktbart att koppla diskussionen om professioner och professionalisering till frågorna om hur implementeringsprocessen faktiskt ser ut.

Detta är inte ett problemkomplex som är helt nytt för statsvetenskapen (se t ex Björkman, 1982 och 1984), men här finns behov av teoriutveckling.<sup>6</sup> Låt oss mycket skissartat diskutera hur diskussionen om professionalisering kan kopplas till de två nyare statsvetenskapliga teori-ansatserna, byråkrati på gatunivå samt interorganisatoriska nätverk. Vi utgår då från frågan om vilka egenskaper hos professionerna som påverkar deras politiska inflytande vid implementering av politiska beslut.

Vad gäller byråkrati på gatunivå kan det vid en första anblick förefalla som om det inte är graden av professionalism utan snarare den inbyggda logiken i arbetssituationen som avgör den enskilde tjänstemannens handlingsfrihet och därmed hans

inflytande på implementeringen. Det skulle då handla om möjligheterna att styra och kontrollera byråkraten och om klientens möjligheter till påverkan, dels i den direkta kontakten med den enskilde tjänstemannen, dels via initierandet av en kontrollprocess.

Men förmodligen spelar också professionaliseringsgraden in. Historiskt har det ju varit så, att socialt arbete tidigare var en uppgift för förtroendevalda lekmän i kommunerna, medan undervisning och sjukvård sköttes av särskilt utbildade, professionella. Och fortfarande är det ju så, att de beslut som socialarbetaren fattar långt oftare måste underställas de förtroendevalda i kommunen, än vad som gäller för lärare eller läkare.

Detta förhållande har förmodligen samband med att de rättsliga aspekterna är mer dominerande inom socialvården än inom sjukvården och skolan. Vi kan också notera, att medan läkarens och lärarens uppgift är att optimera, dvs erbjuda bästa möjliga service, är socialarbetarens uppgift snarare att avväga: Hur mycket resurser är det skäligt att klienten får? I vilken grad skall klienten ges stöd, och i vilken utsträckning skall man ställa krav på klienten?

Låt oss för det andra diskutera modellen interorganisatoriska nätverk. Här handlar det om professionens inflytande över både besluts- och implementeringsprocesser, som ofta är sammantvinnade, och det handlar om vilka positioner i nätverken som besätts av företrädare för de professionella (jfr Björkman, 1984). Rimligen kan man uppfatta en yrkeskårs strävan efter ökad professionalism som bl a en strävan efter att öka kontrollen över den egna arbetssituationen (jfr Björkman, 1982). Men å andra sidan behöver den enkla hypotesen, att ökad grad av professionalism medför ökat inflytande, kvalificeras. Professionalism är som vi ovan sett ett mångdimensionellt begrepp. Frågan är vilka dimensioner som har betydelse för graden av inflytande.

Här förefaller det rimligt att väga hypotesen, att legitimitet och kunskap är vitala faktorer. Ju mer legitimitet en profession har, dvs ju mer tilltro politiker och allmänhet har till professionen, desto större inflytande kan den ges. Tilltron har naturligtvis flera aspekter. Vilka möjligheter har den professionelle att lösa den enskildes problem? Dvs har han en eftertraktad vara att bjuda ut, och har han monopol? Agerar den enskilde tjänstemannen faktiskt i överensstämmelse med av professionen vedertagna normer?

Det inledningsvis nämnda forskningsprojektet om kommunernas genomförande av socialtjänstreformen har inte designats på detta ambitiösa sätt. Detta faktum hindrar inte, att projektet ger möjlighet till viss testning av de olika modellerna för hur politiska beslut genomförs. Jag skall i detta sammanhang kommentera en enkätundersökning riktad till de förtroendevalda i de sociala nämnderna i ett kommunurval. Den undersökningen syftar till att studera de förtroendevaldas verklighetsuppfattning och attityder rörande frågor i samband med socialtjänstreformen.

Vi har sagt, att de olika modellerna för hur politiska beslut genomförs presenterar skilda bilder av verkligheten. Av intresse är då att jämföra dessa bilder, karikatyrer, med de verklighetsbilder som de förtroendevalda har. Uppfattar kommunpolitikerna socialtjänstreformens genomförande som styrning-uppifrån-och ned, som interorganisatoriska nätverk eller som byråkrati på gatunivå? För att rekonstruera den förtroendevaldes verklighetsuppfattning i dessa avseenden behöver man undersöka vilken betydelse han tillskriver lagstiftningen, vilket inflytande han tillskriver olika myndigheter och organisationer, vilken handlingsfrihet han anser att socialarbetaren har, hur han uppfattar maktbalansen mellan socialnämnd och socialförvaltning i olika frågor osv.

Vidare kan man koppla till diskussionen inom ämnet socialt arbete om hur politiska beslut bör genomföras, hur avvägningen mellan byråkrati och professionalism bör göras, genom att efterlysa den förtroendevaldes uppfattning om vilka faktorer och vilka aktörer som bör styra/påverka t ex socialarbetarnas klientarbete.

Eftersom en undersökning av det slaget innebär en begränsning till dels en enda metod och dels en speciell aktörskategori, kan resultaten självfallet inte mer än belysa frågan om de olika modellernas giltighet. De mer definitiva svaren återstår att söka. Det hindrar inte, att möjlighet ges att undersöka hur kommunegenskaper och individegenskaper påverkar den förtroendevaldes bild av verkligheten. Det går alltså att testa hypoteser som: Ju större kommun, desto mindre anser man sig påverkad av aktörer på regional och central nivå. Ju mer perifer position en politiker innehar, desto större inflytande tillskriver han tjänstemännen. Ju större kommun desto starkare inflytande anses de egna förvaltningstjänstemännen ha. I frågor av utpräglad street-level-bureaucracy-karaktär upplevs politikerinflytandet som svagast.

Låt oss, sedan vi nu skisserat några hypoteser om fördelningen av makt och inflytande vid implementering av politiska beslut, sammanfatta denna uppsats som bland annat en plädering för pluralism i forskningsprocessen, pluralism på flera plan. Nya insikter kan vinnas, när man låter olika discipliner mötas, när man söker sammanfoga konkurrerande teorier till en mer omfattande helhet, och när man använder flera metoder samtidigt för att undersöka ett vetenskapligt problem.

#### Noter

- 1 Jfr Åke Elmérs korta översikt i StvT 1983:2.
- 2 Se Pettersson, 1979, kap 6, Berglind-Pettersson, 1980, Thyne, 1981. De auktoriteter som dessa hänvisar till är framför allt Greenwood, Johnson, Scott, Thorgersen och Wilensky.
- 3 En sådan syn på byråkratin ges t ex i Lyttkens, 1983.
- 4 Som illustration kan nämnas att Statsvetenskaplig Tidskrift under de senaste åren innehållit uppsatser, översikter, bokrecensioner och sakkunnigutlåtande inom området. Vid VII Nordiska Statsvetarkongressen 1984 ägnades en workshop åt implementering. Vad gäller översikter på svenska kan nämnas Premfors, 1981, Muncio, 1982, och ett kommande verk av Lennart Lundquist.
- 5 Se t ex Birgersson & Westerståhl, 1979, och Lundquist, 1971. Notera dock att Lundquists modell inte förutsätter några a priori antaganden om styrkan och effektiviteten hos beslutsfattarnas styrning av tillämpningen.
- 6 Detta avsnitt bygger bl a på diskussioner vid VII Nordiska Statsvetarkongressens workshop om policy-implementering. Särskilt har jag tagit fasta på idéer framförda av Benny Hjern, James W Björkman och Søren Winter.
- 7 Maktforskningen finns redovisad och diskuterad i en omfattande litteratur. Jag har byggt på Bell et al, 1969, Lewin, 1970, Hernes, 1975, och Hernes, 1978.

#### Referenser

- Bay, J (1982): *På vej mod konsekvenspædagogik*. Hols-tebro: Borgen.
- Beckman, B (1982): *Solving Problems for the Elderly*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, mimeo.
- Bell, R, Edwards, D V, Wagner, R H, eds (1969): *Political Power. A Reader in Theory and Research*. New York: Free Press.
- Berglind, H, Pettersson, U (1980): *Omsorg som yrke eller omsorg om yrket*. Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Birgersson, B O, Westerståhl, J (1979): *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Liber.

Det inledningsvis nämnda forskningsprojektet om kommunernas genomförande av socialtjänstreformen har inte designats på detta ambitiösa sätt. Detta faktum hindrar inte, att projektet ger möjlighet till viss testning av de olika modellerna för hur politiska beslut genomförs. Jag skall i detta sammanhang kommentera en enkätundersökning riktad till de förtroendevalda i de sociala nämnderna i ett kommunurval. Den undersökningen syftar till att studera de förtroendevaldas verklighetsuppfattning och attityder rörande frågor i samband med socialtjänstreformen.

Vi har sagt, att de olika modellerna för hur politiska beslut genomförs presenterar skilda bilder av verkligheten. Av intresse är då att jämföra dessa bilder, karikatyrer, med de verklighetsbilder som de förtroendevalda har. Uppfattar kommunpolitikerna socialtjänstreformens genomförande som styrning-uppifrån-och ned, som interorganisatoriska nätverk eller som byråkrati på gatunivå? För att rekonstruera den förtroendevaldes verklighetsuppfattning i dessa avseenden behöver man undersöka vilken betydelse han tillskriver lagstiftningen, vilket inflytande han tillskriver olika myndigheter och organisationer, vilken handlingsfrihet han anser att socialarbetaren har, hur han uppfattar maktbalansen mellan socialnämnd och socialförvaltning i olika frågor osv.

Vidare kan man koppla till diskussionen inom ämnet socialt arbete om hur politiska beslut bör genomföras, hur avvägningen mellan byråkrati och professionalism bör göras, genom att efterlysa den förtroendevaldes uppfattning om vilka faktorer och vilka aktörer som bör styra/påverka t ex socialarbetarnas klientarbete.

Eftersom en undersökning av det slaget innebär en begränsning till dels en enda metod och dels en speciell aktörskategori, kan resultaten självfallet inte mer än belysa frågan om de olika modellernas giltighet. De mer definitiva svaren återstår att söka. Det hindrar inte, att möjlighet ges att undersöka hur kommunegenskaper och individegenskaper påverkar den förtroendevaldes bild av verkligheten. Det går alltså att testa hypoteser som: Ju större kommun, desto mindre anser man sig påverkad av aktörer på regional och central nivå. Ju mer perifer position en politiker innehar, desto större inflytande tillskriver han tjänstemännen. Ju större kommun desto starkare inflytande anses de egna förvaltningstjänstemännen ha. I frågor av utpräglad street-level-bureaucracy-karaktär upplevs politikerinflytandet som svagast.

Låt oss, sedan vi nu skisserat några hypoteser om fördelningen av makt och inflytande vid implementering av politiska beslut, sammanfatta denna uppsats som bland annat en plädering för pluralism i forskningsprocessen, pluralism på flera plan. Nya insikter kan vinnas, när man låter olika discipliner mötas, när man söker sammanfoga konkurrerande teorier till en mer omfattande helhet, och när man använder flera metoder samtidigt för att undersöka ett vetenskapligt problem.

#### Noter

- 1 Jfr Åke Elmérs korta översikt i StvT 1983:2.
- 2 Se Pettersson, 1979, kap 6, Berglind-Pettersson, 1980, Thyne, 1981. De auktoriteter som dessa hänvisar till är framför allt Greenwood, Johnson, Scott, Thorgersen och Wilensky.
- 3 En sådan syn på byråkratin ges t ex i Lyttkens, 1983.
- 4 Som illustration kan nämnas att Statsvetenskaplig Tidskrift under de senaste åren innehållit uppsatser, översikter, bokrecensioner och sakkunnigutlåtande inom området. Vid VII Nordiska Statsvetarkongressen 1984 ägnades en workshop åt implementering. Vad gäller översikter på svenska kan nämnas Premfors, 1981, Muncio, 1982, och ett kommande verk av Lennart Lundquist.
- 5 Se t ex Birgersson & Westerståhl, 1979, och Lundquist, 1971. Notera dock att Lundquists modell inte förutsätter några a priori antaganden om styrkan och effektiviteten hos beslutsfattarnas styrning av tillämpningen.
- 6 Detta avsnitt bygger bl a på diskussioner vid VII Nordiska Statsvetarkongressens workshop om policy-implementering. Särskilt har jag tagit fasta på idéer framförda av Benny Hjern, James W Björkman och Søren Winter.
- 7 Maktforskningen finns redovisad och diskuterad i en omfattande litteratur. Jag har byggt på Bell et al, 1969, Lewin, 1970, Hernes, 1975, och Hernes, 1978.

#### Referenser

- Bay, J (1982): *På vej mod konsekvenspædagogik*. Holslebrog: Borgen.
- Beckman, B (1982): *Solving Problems for the Elderly*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen, mimeo.
- Bell, R, Edwards, D V, Wagner, R H, eds (1969): *Political Power. A Reader in Theory and Research*. New York: Free Press.
- Berglind, H, Pettersson, U (1980): *Omsorg som yrke eller omsorg om yrket*. Stockholm: Sekretariatet för framtidsstudier.
- Birgersson, B O, Westerståhl, J (1979): *Den svenska folkstyrelsen*. Stockholm: Liber.

- Stjernø, S (1983): *Stress og utbrenthet. Belastninger i arbeid med mennesker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Swedner, H (1983 a): Forskning i sosialt arbete. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 3:7-20.
- Swedner, H (1983 b): *Sosialt arbete. En tankeram*. Lund: Liber.
- Sökjer-Peterson, M (1982): *Sosialvårdens organisation. DSF Rapport 1982:2*. Stockholm: Liber.
- Thyness, P A (1981): Bør sosialt arbeid profesjonaliseres mer? I Stjernø, S, red, *Sosialpolitikk, byråkrati, profesjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Winter, S (1981): *Den sociale markarbejder og de politiske mål. En analyse af faktorer, der hemmer målrealiseringen*. Aarhus: Institut for Statskundskab, mimeo.

- Stjernø, S (1983): *Stress og utbrenthet. Belastninger i arbeid med mennesker*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Swedner, H (1983 a): Forskning i socialt arbete. *Nordisk Sosialt Arbeid*, 3:7-20.
- Swedner, H (1983 b): *Socialt arbete. En tankeram*. Lund: Liber.
- Sökjer-Peterson, M (1982): *Socialvårdens organisation. DSF Rapport 1982:2*. Stockholm: Liber.
- Thyness, P A (1981): Bør sosialt arbeid profesjonaliseres mer? I Stjernø, S, red, *Sosialpolitikk, byråkrati, profesjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Winter, S (1981): *Den sociale markarbejder og de politiske mål. En analyse af faktorer, der hemmer måltrealiseringen*. Aarhus: Institut for Statskundskab, mimeo.

# Översikter och meddelanden

## Ersättersystemet i den svenska riksdagen

Riksdagens sammansättning bestäms genom valen. De valda ledmöterna förutsätts fylla de uppgifter som författningen ålägger dem och partierna skall i riksdagen ha den styrkefördelning som väljarna bestämt. Detta förutsätter i sin tur att alla de valda ledamöterna kontinuerligt kan vara närvarande i riksdagen för att delta i beredningsarbete, debatter och beslut. Av olika anledningar är detta inte alltid möjligt. I vissa speciella fall har det ifrågasatts om det är lämpligt.

Talmannen, riksdagens ordförande, har det övergripande ansvaret för riksdagsarbetets organisation och det direkta ansvaret för ledningen av kammarens sammanträden. Av praktiska men även av principiella skäl är det därför inte lämpligt, har man menat, att talmannen deltar i beredningen av sakärenden eller i debatter och beslut. Han har tillräckligt med arbetsuppgifter ändå och han bör framstå som opartisk företrädare för riksdagen som institution. De uppgifter han tilldelats vid regeringsbildningar understryker ytterligare detta.

Statsråden har särskilda uppgifter som ledamöter av regeringen och som chefer för departement eller delar av departement. Det är visserligen inget krav i författningen, att statsråden skall hämtas ur riksdagen, men flertalet statsråd är regelmässigt riksdagsledamöter. Detta är också rätt självklart i en parlamentarisk demokrati. Regeringen skall utgå ur riksdagen. Men är det rimligt att begära, att statsråden också kontinuerligt skall kunna delta i riksdagsarbetet och vara närvarande vid alla beslut? Mot detta talar, att de dubbla funktionerna kan ge en orimlig arbetsbörda och att beredningen av regeringsärendena kan bli lidande. I vissa lägen kan statsråden dessutom hamna i jävssituationer, eftersom olika riksdagsorgan har granskningsuppgifter som är riktade mot regeringen.

För andra riksdagsledamöter, dvs det stora flertalet, föreligger inte hinder av de slag som ovan angetts mot att kontinuerligt utöva ledamotskapet. Men det kan finnas andra hinder. Riksdagsledamöter deltar i olika former av internationellt arbete, t ex inom Förenta nationerna, Interparlamentariska unionen, Europarådet, Nordiska

rådet. De kan tvingas vara borta på grund av sjukdom eller familjeangelägenheter. Och de har krav på sig att ställa upp vid debatter och konferenser av olika slag utanför riksdagen under riksdagstid. Ibland är frånvaron av betydande längd. Är det då rimligt och riktigt att de frånvarandes platser står tomma i riksdagen?

Överväganden av den karaktär som här angetts men också ytterligare några skäl som kommer att beröras nedan ligger till grund för det ersättersystem som vi numera har i den svenska riksdagen. Det infördes genom riksdagsbeslut 1972 och 1974 och med verkan från och med den 15 febr 1974. Det skedde genom ändringar i den gamla författningen, men i sak likartade bestämmelser togs in i den nya författning som kom att gälla från och med 1975.<sup>1</sup>

Tanken på ett ersättersystem hade dock väckts långt tidigare. Motioner med krav på ersättare hade förekommit i riksdagen 1928 och 1950. Författningsutredningen hade lagt förslag om en ersättarinstitution 1963. Riksdagsbeslutet 1972 utgick från ett förslag som grundlagberedningen framfört i ett särbetänkande 1970.<sup>2</sup>

## Ersättersystemets utformning

De regler som nu gäller innebär i korthet följande:

Ersättare skall utses för samtliga riksdagsledamöter. Vilka som skall bli ersättare bestäms genom de allmänna valen. Ersättarna räknas fram i samma valkretsar och på samma listor som de valda ledamöterna. För varje ledamot skall det finnas lika många ersättare som partiet fått mandat i valkretsen, dock minst tre. Det blir således ganska många ersättare utsedda, särskilt i valkretsar där något eller några partier går fram med mer än en lista. Det totala antalet ersättare efter valet 1982 var 484. Men det är ganska få som har chansen att tjänstgöra. De utsedda ersättarna är ersättare för samtliga namn på listan, men det är den förste i ordningen som i princip kallas in oavsett vilken av riksdagsledamöterna som skall ersättas. Ersättarna är således inte personliga suppleanter utan gruppuppleanter. Om ordinarie ledamot

## Översikter och meddelanden

### Ersättningsystemet i den svenska riksdagen

Riksdagens sammansättning bestäms genom valen. De valda ledmöterna förutsätts fylla de uppgifter som författningen ålägger dem och partierna skall i riksdagen ha den styrkefördelning som väljarna bestämt. Detta förutsätter i sin tur att alla de valda ledmöterna kontinuerligt kan vara närvarande i riksdagen för att delta i beredningsarbete, debatter och beslut. Av olika anledningar är detta inte alltid möjligt. I vissa speciella fall har det ifrågasatts om det är lämpligt.

Talmannen, riksdagens ordförande, har det övergripande ansvaret för riksdagsarbetets organisation och det direkta ansvaret för ledningen av kammarens sammanträden. Av praktiska men även av principiella skäl är det därför inte lämpligt, har man menat, att talmannen deltar i beredningen av sakärenden eller i debatter och beslut. Han har tillräckligt med arbetsuppgifter ändå och han bör framstå som opartisk företrädare för riksdagen som institution. De uppgifter han tilldelats vid regeringsbildningar understryker ytterligare detta.

Statsråden har särskilda uppgifter som ledamöter av regeringen och som chefer för departement eller delar av departement. Det är visserligen inget krav i författningen, att statsråden skall hämtas ur riksdagen, men flertalet statsråd är regelmässigt riksdagsledamöter. Detta är också rätt självklart i en parlamentarisk demokrati. Regeringen skall utgå ur riksdagen. Men är det rimligt att begära, att statsråden också kontinuerligt skall kunna delta i riksdagsarbetet och vara närvarande vid alla beslut? Mot detta talar, att de dubbla funktionerna kan ge en orimlig arbetsbörda och att beredningen av regeringsärendena kan bli lidande. I vissa lägen kan statsråden dessutom hamna i jävssituationer, eftersom olika riksdagsorgan har granskningsuppgifter som är riktade mot regeringen.

För andra riksdagsledamöter, dvs det stora flertalet, föreligger inte hinder av de slag som ovan angetts mot att kontinuerligt utöva ledamotskapet. Men det kan finnas andra hinder. Riksdagsledamöter deltar i olika former av internationellt arbete, t ex inom Förenta nationerna, Interparlamentariska unionen, Europarådet, Nordiska

rådet. De kan tvingas vara borta på grund av sjukdom eller familjeangelägenheter. Och de har krav på sig att ställa upp vid debatter och konferenser av olika slag utanför riksdagen under riksdagstid. Ibland är frånvaron av betydande längd. Är det då rimligt och riktigt att de frånvarandes platser står tomma i riksdagen?

Överväganden av den karaktär som här angetts men också ytterligare några skäl som kommer att beröras nedan ligger till grund för det ersättningsystem som vi numera har i den svenska riksdagen. Det infördes genom riksdagsbeslut 1972 och 1974 och med verkan från och med den 15 febr 1974. Det skedde genom ändringar i den gamla författningen, men i sak likartade bestämmelser togs in i den nya författning som kom att gälla från och med 1975.<sup>1</sup>

Tanken på ett ersättningsystem hade dock väckts långt tidigare. Motioner med krav på ersättare hade förekommit i riksdagen 1928 och 1950. Författningsutredningen hade lagt förslag om en ersättningsinstitution 1963. Riksdagsbeslutet 1972 utgick från ett förslag som grundlagberedningen framfört i ett särbetänkande 1970.<sup>2</sup>

### Ersättningsystemets utformning

De regler som nu gäller innebär i korthet följande:

Ersättare skall utses för samtliga riksdagsledamöter. Vilka som skall bli ersättare bestäms genom de allmänna valen. Ersättarna räknas fram i samma valkretsar och på samma listor som de valda ledmöterna. För varje ledamot skall det finnas lika många ersättare som partiet fått mandat i valkretsen, dock minst tre. Det blir således ganska många ersättare utsedda, särskilt i valkretsar där något eller några partier går fram med mer än en lista. Det totala antalet ersättare efter valet 1982 var 484. Men det är ganska få som har chansen att tjänstgöra. De utsedda ersättarna är ersättare för samtliga namn på listan, men det är den förste i ordningen som i princip kallas in oavsett vilken av riksdagsledmöterna som skall ersättas. Ersättarna är således inte personliga suppleanter utan gruppuppleanter. Om ordinarie ledamot

Redan enligt gällande praxis är ett parti eller flera partier tillsammans oförhindrade att besluta om s k kvittningsförbud. Detta är inte vanligt men det förekommer och när det förekommer är det just vid behandlingen av politiskt viktiga och/eller känsliga frågor. Som exempel kan nämnas JAS-beslutet våren 1982 och högskolefrågorna våren 1984. I det förra fallet var det socialdemokraterna, i det andra mittenpartierna, som utfärdade kvittningsförbud. Ett kvittningsförbud tvingar också motsidan att trumma samman sina ledamöter. Om man inte klarar detta rubbas den partimässiga balansen. För utlandsuppdrag och sjukdom brukar vanligen dock kvittning medges, även när kvittningsförbud normalt råder. Men inte alltid. Inför omröstningen om statsminister i oktober 1979 kallade socialdemokraterna och vpk in samtliga sina ledamöter, även sådana som vistades utomlands t ex vid FN i New York. Den potentiella regeringssidan hade fyra ledamöter borta. För valets utgång hade dock detta kvittningsförbud ingen betydelse på grund av de särskilda regler som gäller för statsministerval. Aktionen var således snarast en slags styrke- och missnöjesdemonstration.

Den allvarligaste krisen hittills utsattes kvittningssystemet för just i oktober 1979, då den nyvalda riksdagen samlats. Den utlösande faktorn var oenighet om utskottsvalen. Bidragande var säkert också, att den partimässiga balansen i riksdagen var skör. De icke socialistiska partierna hade fått majoritet men endast med ett mandat. Dragkampen vid överläggningarna om utskottsplatserna gav inte den utdelning som vpk ansåg sig ha rätt till. Slutresultatet blev att vpk ställde sig helt utanför utskotten. Som en ytterligare protestaktion beslöt vpk att lämna kvittningssystemet. Socialdemokraterna, som gav de övriga partierna skulden för utgången av förhandlingarna om utskottsplatserna, kopplade på och förklarade, att de fortsättningsvis skulle vara mycket restriktiva med kvittning. Endast utlandsuppdrag och sjukdom skulle beaktas.<sup>7</sup> Vad som skulle gälla var således vad som normalt tillämpades vid kvittningsförbud.

En konsekvent tillämpning under en längre period av de uttalade intentionerna skulle sannolikt ha lett till kvittningssystemets sammanbrott. Nu drevs det dock aldrig därhän. Utan några formella överenskommelser återgick efter ganska kort tid allt till det normala. Några voterings i början av november visade, att det var oppositionen som hade svårast att hålla skarorna samlade, vilket troligen stimulerade normaliseringsprocessen.

Men även om man bortser från incidenter av det slag som berörts ovan har kvittningssystemet brister. Ett perfekt fungerande system förutsätter en riksdag uppdelad i en i alla lägen sammanhållen majoritetssida och en lika sammanhållen opposition, således ett tvåpartisys-

tem eller två mycket fasta block. Det svenska kvittningssystemet är upplagt som om en sådan tudelning alltid gällde. Kvittning sker således alltid mellan m, c och fp på den ena sidan och s och vpk på den andra. I praktiken är det ordnat så att vpk sedan hösten 1979 i utgångsläget normalt har tre "stående" kvittningar inför beslutssammanträden, en mot vart och ett av de icke socialistiska partierna. De direkta överläggningar och avstämningar som ständigt förekommer sker mellan kvittningsmännen för m, c, fp och s.

Men omröstningarna i riksdagen sker långt ifrån alltid enligt strikta blockgränser. Det kan således hända att man kvittar bort anhängare i stället för motståndare i den votering som förestår. Detta kan t o m leda till att majoritetsbeslut i riksdagen blir ett annat än det skulle ha blivit om partigrupperna varit intakta eller kvittning inte förekommit. Några mer uppmärksammade "olyckor" har dock inte dessa brister i kvittningssystemet lett till.

Kvittningssystemet fungerar således normalt relativt tillfredsställande. Några säkra garantier för att valutslagens partibalans upprätthålls i riksdagen ger det dock inte, som framgått av framställningen ovan. Särskilt i politiskt känsliga lägen kan det utsättas för allvarliga påfrestningar. Det tillgodoser således inte fullt ut det huvudsyfte som grundlagberedningen angav för sitt förslag om ersättersystem. Den kritik som under senare tid riktats mot ersättersystemet har dock helt andra utgångspunkter än de brister som finns i kvittningssystemet.

#### *Ersättersystemets tillämpning*

Innan jag tar upp de argument som framförts mot ersättersystemet och de reflektioner dessa argument kan föranleda är det lämpligt att redovisa den faktiska tillämpningen av institutionen.<sup>8</sup>

Av tabell 1 framgår det totala antalet fall då ersättare tjänstgjort för varje riksdagsår sedan institutionen infördes. Vidare framgår fördelningen på partierna samt hur stort antal som tjänstgjort för talman och statsråd.

Totalt visar tabellen en viss ökning under perioden. Ökningen är dock måttlig och ojämnt fördelad. Den största samlade gruppen ersättare utgöres av sådana som gått in i stället för riksdagsledamöter som blivit statsråd. Det särskilt stora antalet ersättare vissa år beror på regeringsskiftena. De avgående statsråden upprätthåller sina befattningar till dess en ny regering bildats. Det blir således dubbla uppsättningar statsrådsersättare de riksdagsår då regeringsskiftet sker. Störst blir antalet de år då blocken byter av varandra i regeringsställning. Som framgår av tabellen var antalet statsrådsersättare 1976/77 36 och 1982/83 28. Men de avgående statsrådets ersättare får en mycket kort tjänstgöringstid.



Redan enligt gällande praxis är ett parti eller flera partier tillsammans oförhindrade att besluta om sk kvittningsförbud. Detta är inte vanligt men det förekommer och när det förekommer är det just vid behandlingen av politiskt viktiga och/eller känsliga frågor. Som exempel kan nämnas JAS-beslutet våren 1982 och högskolefrågorna våren 1984. I det förra fallet var det socialdemokraterna, i det andra mittenpartierna, som utfärdade kvittningsförbud. Ett kvittningsförbud tvingar också motsidan att trumma samman sina ledamöter. Om man inte klarar detta rubbas den partimässiga balansen. För utlandsuppdrag och sjukdom brukar vanligen dock kvittning medges, även när kvittningsförbud normalt råder. Men inte alltid. Inför omröstningen om statsminister i oktober 1979 kallade socialdemokraterna och vpk in samtliga sina ledamöter, även sådana som vistades utomlands t ex vid FN i New York. Den potentiella regeringssidan hade fyra ledamöter borta. För valets utgång hade dock detta kvittningsförbud ingen betydelse på grund av de särskilda regler som gäller för statsministerval. Aktionen var således snarast en slags styrke- och missnöjesdemonstration.

Den allvarligaste krisen hittills utsattes kvittningssystemet för just i oktober 1979, då den nyvalda riksdagen samlats. Den utlösande faktorn var oenighet om utskottsvalen. Bidragande var säkert också, att den partimässiga balansen i riksdagen var skör. De icke socialistiska partierna hade fått majoritet men endast med ett mandat. Dragkampen vid överläggningarna om utskottsplatserna gav inte den utdelning som vpk ansåg sig ha rätt till. Slutresultatet blev att vpk ställde sig helt utanför utskotten. Som en ytterligare protestaktion beslöt vpk att lämna kvittningssystemet. Socialdemokraterna, som gav de övriga partierna skulden för utgången av förhandlingarna om utskottsplatserna, kopplade på och förklarade, att de fortsättningsvis skulle vara mycket restriktiva med kvittning. Endast utlandsuppdrag och sjukdom skulle beaktas.<sup>7</sup> Vad som skulle gälla var således vad som normalt tillämpades vid kvittningsförbud.

En konsekvent tillämpning under en längre period av de uttalade intentionerna skulle sannolikt ha lett till kvittningssystemets sammanbrott. Nu drevs det dock aldrig därhän. Utan några formella överenskommelser återgick efter ganska kort tid allt till det normala. Några voteringar i början av november visade, att det var oppositionen som hade svårast att hålla skarorna samlade, vilket troligen stimulerade normaliseringsprocessen.

Men även om man bortser från incidenter av det slag som berörts ovan har kvittningssystemet brister. Ett perfekt fungerande system förutsätter en riksdag uppdelad i en i alla lägen sammanhållen majoritetsida och en lika sammanhållen opposition, således ett tvåpartisys-

tem eller två mycket fasta block. Det svenska kvittningssystemet är upplagt som om en sådan tudelning alltid gällde. Kvittning sker således alltid mellan m, c och fp på den ena sidan och s och vpk på den andra. I praktiken är det ordnat så att vpk sedan hösten 1979 i utgångsläget normalt har tre "stående" kvittningar inför beslutssammanträden, en mot vart och ett av de icke socialistiska partierna. De direkta överläggningar och avstämmingar som ständigt förekommer sker mellan kvittningsmännen för m, c, fp och s.

Men omröstningarna i riksdagen sker långt ifrån alltid enligt strikta blockgränser. Det kan således hända att man kvittar bort anhängare i stället för motståndare i den votering som förestår. Detta kan t o m leda till att majoritetsbeslut i riksdagen blir ett annat än det skulle ha blivit om partigrupperna varit intakta eller kvittning inte förekommit. Några mer uppmärksammade "olyckor" har dock inte dessa brister i kvittningssystemet lett till.

Kvittningssystemet fungerar således normalt relativt tillfredsställande. Några säkra garantier för att valutslagets partibalans upprätthålls i riksdagen ger det dock inte, som framgått av framställningen ovan. Särskilt i politiskt känsliga lägen kan det utsättas för allvarliga påfrestningar. Det tillgodoser således inte fullt ut det huvudsyfte som grundlagberedningen angav för sitt förslag om ersättarsystem. Den kritik som under senare tid riktats mot ersättarsystemet har dock helt andra utgångspunkter än de brister som finns i kvittningssystemet.

#### *Ersättarsystemets tillämpning*

Innan jag tar upp de argument som framförts mot ersättarsystemet och de reflektioner dessa argument kan föranleda är det lämpligt att redovisa den faktiska tillämpningen av institutionen.<sup>8</sup>

Av tabell 1 framgår det totala antalet fall då ersättare tjänstgjort för varje riksdagsår sedan institutionen infördes. Vidare framgår fördelningen på partierna samt hur stort antal som tjänstgjort för talman och statsråd.

Totalt visar tabellen en viss ökning under perioden. Ökningen är dock måttlig och ojämnt fördelad. Den största samlade gruppen ersättare utgöres av sådana som gått in i stället för riksdagsledamöter som blivit statsråd. Det särskilt stora antalet ersättare vissa år beror på regeringsskiftena. De avgående statsråden upprätthåller sina befattningar till dess en ny regering bildats. Det blir således dubbla uppsättningar statsrådsersättare de riksdagsår då regeringsskiftet sker. Störst blir antalet de år då blocken byter av varandra i regeringsställning. Som framgår av tabellen var antalet statsrådsersättare 1976/77 36 och 1982/83 28. Men de avgående statsrådets ersättare får en mycket kort tjänstgöringstid.

des varit förhållandevis få. I några fall har dock längre sjukledigheter beviljats med ett par veckor i taget. Förlängd sjukledighet av det slaget kommer inte med i den statistik som redovisats här, eftersom den inte föranleder inkallande av ersättare.

I den grupp som faller under rubriken ospecificerat har de som sökt ledigheten vanligen angett enskilda angelägenheter som skäl. I praktiken kan det t ex gälla vård av någon närstående som varit sjuk eller andra familjebekymmer. Kontrollen av att skälen är godtagbara görs primärt av partierna genom kvittningsmännen. Riksdagen har hittills inte avvisat någon ledighetsansökan.

Antalet tillfällen då ersättare rycker in har ökat något om man ser till perioden som helhet. Under de senaste åren tycks en viss stabilisering ha skett. För det senaste riksdagsåret kan en klar minskning noteras.

Det bör framhållas att ledigheterna i det övervägande antalet fall omfattar just en månad. Ledigheter som spänner över flera månader är sällsynta. Det antal ersättare som tjänstgjort är något lägre än antalet beviljade ledigheter. Detta beror på att ersättarna är gruppssuppleanter och att den förste ersättaren normalt går in oavsett vilken av de ordinarie ledamöterna på listan som är ledig. En ledamot kan dessutom vara ledig i olika omgångar. 1983/84 har tre ersättare tjänstgjort i två omgångar var.

### *Kritik och reformförslag*

Efter genomförandet var ersättersystemet länge inte föremål för någon principiell diskussion. De ändringar i systemet som föreslagits och i ett par fall genomförts har gällt tekniska detaljer.<sup>9</sup> Den nya ordningen verkade således vara helt accepterad som en del av det parlamentariska systemet. Det kan nämnas att ersättare (suppleanter) utses även i kommunal- och landstingsval. I kommuner och landsting inträder ersättaren så snart en ledamot är frånvarande från ett sammanträde.

Först hösten 1983 blev det en mera allmän debatt om ersättersystemet som sådant. Systemet ifrågasattes i en del inlägg i dagspressen.<sup>10</sup> Även inom riksdagen fanns kritiska röster och överläggningar inom konstitutionsutskottet ledde till att ersättarinstitutionen togs med bland de frågor som utskottet ansåg att en ny författningsutredning borde behandla.<sup>11</sup> När denna utredning tillsattes den 1 juni 1984 angavs det också i direktiven att utredningen borde överväga "om det finns skäl att behålla eller ändra reglerna om ersättare".<sup>12</sup> Utredningen har, när detta skrivs, ännu inte påbörjat sitt egentliga arbete.

Den kritik som under det senaste året förekommit mot ersättersystemet har varit tämligen ostrukturerad och

endast i ringa grad berört de motiv som angavs när systemet infördes. Den har vanligen inte heller annat än i allmänna ordalag gällt ersättersystemet som helhet.

Således tycks ingen i den debatt som förts haft något att invända mot att ersättare går in för riksdagens talman. Enligt gällande bestämmelser deltar talmannen inte i sakdebatterna i kammaren, han har inte rösträtt i voteringarna och han är inte utskottsplacerad. Det parti som besätter talmansposten skulle således i praktiken reduceras med en ledamot om inte ersättare fick gå in. Alternativen skulle vara att antingen upphäva de restriktioner som nu gäller för talmannen, vilket inte ansetts lämpligt, eller att ordna med en stående kvittning för talmannen, vilket inte heller ansetts tillfredsställande.

Som regel tycks man också ha menat att det är riktigt att statsråden har ersättare i riksdagen. I några inlägg har dock detta ifrågasatts. En utgångspunkt för kritiken har varit att den nu sittande socialdemokratiska regeringen i några uppmärksammade fall stött på motstånd bland den egna riksdagsgruppens ledamöter. Detta visar, har man menat, att det brister i kontakterna mellan regering och riksdag. Statsråden avskärmas allt för mycket från de stämningar som råder i riksdagen, inte minst bland de egna. En viktig orsak till detta skulle vara ersättersystemet, eftersom det medför att statsråden inte behöver vara närvarande i kammaren lika ofta som tidigare. "Otvivelaktigt finns det vissa risker för att en regering eller en minister kommer under påverkan av tjänstemän eller inofficiella rådgivare. Just för att man inte dagligen och stundligen 'tvingas' vara och arbeta med partivänner i riksdagen. Och konfronteras med oppositionen."<sup>13</sup>

Mot detta har det hävdats att det är en fördel, att regeringsförslagen blir kritiskt granskade även av den egna riksdagsgruppens ledamöter och att ersättersystemet bidrar till detta. "Ju mer man blandar ihop regering och riksdagsgrupp personmässigt – desto större blir lojaliteten och därmed minskar den kritiska granskningen som riksdagen bör göra av regeringens förslag. För så fungerar ju människor överallt, ju större personliga lojaliteter desto sämre sakgranskning av olika ärenden."<sup>14</sup>

Ett viktigt argument när reformen genomfördes var, att statsråden – som onekligen har en betydande arbetsbörda – bättre skulle kunna disponera sin arbetstid om de fick ersättare, bl a genom att de slapp bevaka alla voteringar. Att de inte längre deltar i besluten är för övrigt den enda skillnaden gentemot vad som tidigare gällde. De deltog således inte heller före reformen i t ex utskottsarbete. Med tanke på de uppgifter och den arbetsbörda som statsråden har kan man förutspå, att behovet av kvittning skulle öka betydligt om ersättarna togs bort. Och regeringspartiernas riksdagsgrupper skulle i det praktiska riksdagsarbetet tvingas klara sig utan ett

des varit förhållandevis få. I några fall har dock längre sjukledigheter beviljats med ett par veckor i taget. Förlängd sjukledighet av det slaget kommer inte med i den statistik som redovisats här, eftersom den inte föranleder inkallande av ersättare.

I den grupp som faller under rubriken ospecificerat har de som sökt ledigheten vanligen angett enskilda angelägenheter som skäl. I praktiken kan det t ex gälla vård av någon närstående som varit sjuk eller andra familjebekymmer. Kontrollen av att skälen är godtagbara görs primärt av partierna genom kvittningsmännen. Riksdagen har hittills inte avvisat någon ledighetsansökan.

Antalet tillfällen då ersättare rycker in har ökat något om man ser till perioden som helhet. Under de senaste åren tycks en viss stabilisering ha skett. För det senaste riksdagsåret kan en klar minskning noteras.

Det bör framhållas att ledigheterna i det övervägande antalet fall omfattar just en månad. Ledigheter som spänner över flera månader är sällsynta. Det antal ersättare som tjänstgjort är något lägre än antalet beviljade ledigheter. Detta beror på att ersättarna är gruppssuppleanter och att den förste ersättaren normalt går in oavsett vilken av de ordinarie ledamöterna på listan som är ledig. En ledamot kan dessutom vara ledig i olika omgångar. 1983/84 har tre ersättare tjänstgjort i två omgångar var.

### *Kritik och reformförslag*

Efter genomförandet var ersättersystemet länge inte föremål för någon principiell diskussion. De ändringar i systemet som föreslagits och i ett par fall genomförts har gällt tekniska detaljer.<sup>9</sup> Den nya ordningen verkade således vara helt accepterad som en del av det parlamentariska systemet. Det kan nämnas att ersättare (suppleanter) utses även i kommunal- och landstingsval. I kommuner och landsting inträder ersättaren så snart en ledamot är frånvarande från ett sammanträde.

Först hösten 1983 blev det en mera allmän debatt om ersättersystemet som sådant. Systemet ifrågasattes i en del inlägg i dagspressen.<sup>10</sup> Även inom riksdagen fanns kritiska röster och överläggningar inom konstitutionsutskottet ledde till att ersättarinstitutionen togs med bland de frågor som utskottet ansåg att en ny författningsutredning borde behandla.<sup>11</sup> När denna utredning tillsattes den 1 juni 1984 angavs det också i direktiven att utredningen borde överväga "om det finns skäl att behålla eller ändra reglerna om ersättare".<sup>12</sup> Utredningen har, när detta skrivs, ännu inte påbörjat sitt egentliga arbete.

Den kritik som under det senaste året förekommit mot ersättersystemet har varit tämligen ostrukturerad och

endast i ringa grad berört de motiv som angavs när systemet infördes. Den har vanligen inte heller annat än i allmänna ordalag gällt ersättersystemet som helhet.

Således tycks ingen i den debatt som förts haft något att invända mot att ersättare går in för riksdagens talmän. Enligt gällande bestämmelser deltar talmannen inte i sakdebatterna i kammaren, han har inte rösträtt i voteringarna och han är inte utskottsplacerad. Det parti som besätter talmansposten skulle således i praktiken reduceras med en ledamot om inte ersättare fick gå in. Alternativen skulle vara att antingen upphäva de restriktioner som nu gäller för talmannen, vilket inte ansetts lämpligt, eller att ordna med en stående kvittning för talmannen, vilket inte heller ansetts tillfredsställande.

Som regel tycks man också ha menat att det är riktigt att statsråden har ersättare i riksdagen. I några inlägg har dock detta ifrågasatts. En utgångspunkt för kritiken har varit att den nu sittande socialdemokratiska regeringen i några uppmärksammade fall stött på motstånd bland den egna riksdagsgruppens ledamöter. Detta visar, har man menat, att det brister i kontakterna mellan regering och riksdag. Statsråden avskärmats allt för mycket från de stämningar som råder i riksdagen, inte minst bland de egna. En viktig orsak till detta skulle vara ersättersystemet, eftersom det medför att statsråden inte behöver vara närvarande i kammaren lika ofta som tidigare. "Otvivelaktigt finns det vissa risker för att en regering eller en minister kommer under påverkan av tjänstemän eller inofficiella rådgivare. Just för att man inte dagligen och stundligen 'tvingas' vara och arbeta med partivänner i riksdagen. Och konfronteras med oppositionen."<sup>13</sup>

Mot detta har det hävdats att det är en fördel, att regeringsförslagen blir kritiskt granskade även av den egna riksdagsgruppens ledamöter och att ersättersystemet bidrar till detta. "Ju mer man blandar ihop regering och riksdagsgrupp personmässigt – desto större blir lojaliteten och därmed minskar den kritiska granskningen som riksdagen bör göra av regeringens förslag. För så fungerar ju människor överallt, ju större personliga lojaliteter desto sämre sakgranskning av olika ärenden."<sup>14</sup>

Ett viktigt argument när reformen genomfördes var, att statsråden – som onekligen har en betydande arbetsbörda – bättre skulle kunna disponera sin arbetstid om de fick ersättare, bl a genom att de slapp bevaka alla voteringar. Att de inte längre deltar i besluten är för övrigt den enda skillnaden gentemot vad som tidigare gällde. De deltog således inte heller före reformen i t ex utskottsarbete. Med tanke på de uppgifter och den arbetsbörda som statsråden har kan man förutspå, att behovet av kvittning skulle öka betydligt om ersättarna togs bort. Och regeringspartiernas riksdagsgrupper skulle i det praktiska riksdagsarbetet tvingas klara sig utan ett

ledamöterna har också tidigare haft erfarenheter som ersättare. Som exempel kan nämnas, att av de totalt 71 ledamöter som 1982 för första gången valdes in i riksdagen hade 19 tidigare tjänstgjort som ersättare. 1983 hade ytterligare 3 ersättare hunnit bli ordinarie genom uppkomna vakanser. Några bestämda slutsatser kan man dock inte dra av detta. Att vara förste ersättare på ett partis lista i en valkrets innebär ju helt allmänt att partiet satsat på vederbörande för riksdagsuppdrag. Och om han eller hon blir vald direkt eller får invänta sin tur som ersättare beror på hur lyckosamt valvindarna blåser för partiet.

I den interna kritik som förekommit inom riksdagen har ett argument varit att systemet ger allehanda administrativa bekymmer. Ledigheter skall beviljas, ersättare kallas in, installeras, utskottsplaceras och förses med visst material. Namnskyltar får bytas ut och journaler ändras. Personsökning och service till allmänhet och ledamöter försvaras av att nya ansikten dyker upp för kort tid. Invändningar av detta slag kan dock inte anses ha någon större tyngd. Att inpassa ersättarna i riksdagsystemet har inte medfört några mer påtagliga problem.

Kritik av annat slag har utgått från ersättarnas situation. Deras möjligheter att göra några märkbara insatser i det parlamentariska arbetet är små, har man menat. Den korta tid de sitter gör att de endast blir en utfyllnad och deras enda mer aktiva insats blir att delta i votingarna. Om de å andra sidan visar aktivitet, t ex genom att ställa frågor och interpellationer eller väcka motioner, så inträffar det ofta, att de är ute ur riksdagen igen, när det blir dags för debatt och beslut med anledning av deras initiativ. För ersättarna själva kan uppgiften kännas frustrerande och det kan dessutom vara besvärligt att med kort varsel lämna de ordinarie jobben för en månad.

Någon systematisk undersökning av hur ersättarna upplever inhoppen i riksdagen har inte gjorts. Flertalet av de tjänstgörande ersättare som jag slumpvis tillfrågat har haft en positiv värdering. De har tyckt att tjänstgöringen gett dem värdefulla insikter och erfarenheter. En helt motsatt uppfattning har dock redovisats av en ersättare som tjänstgjort vid fyra olika tillfällen och som funnit uppgiften så meningslös, att han beslutat sig för att helt avsäga sig uppdraget som ersättare.<sup>18</sup>

Som framgått av genomgången ovan minskar inte ersättersystemet med den utformning det fått på något mera markant sätt behovet av kvittning. Huvudparten av frånvaron i riksdagen är korttidsfrånvaro — ett enda sammanträde eller del därav upp till en vecka. Inte heller garanterar systemet att partifördelningen hålls intakt. För att bättre nå dessa effekter skulle krävas att ersättersystemet byggdes ut på det sätt som grundlagberedning-

en ursprungligen föreslog och som närmast var inspirerat av vad som gäller i Norge. Där har man ett system med ersättare (varamenn) allt sedan grundlovens tillkomst 1814. Ersättare kallas in med mycket kort varsel och skall i princip inträda så snart någon ordinarie ledamot är förhindrad att inta sin plats i stortinget. Antalet tillfällen då ersättare går in blir följaktligen mycket högt. Under flera stortingsår har antalet varit över 200. Härvidlag bör man hålla i minnet att stortinget endast har 155 ledamöter jämfört med den svenska riksdagens 349. — Det kan i sammanhanget nämnas att i Danmark, där man också har ett ersättersystem, är den lägsta kvalifikationstiden för inkallande av ersättare en månad. I Finland finns inga ersättare.

Att döma av den debatt som förts inom och utom riksdagen under senare tid är det dock inte realistiskt att räkna med att systemet byggs ut ytterligare. Opinionsyttringarna har förordat en ökad restriktivitet. I en del inlägg har det krävts att ersättersystemet skall slopas helt eller åtminstone vad gäller ersättare för enskilda ledamöter.

Om man vill behålla systemet men begränsa tillämpningen så kan detta ske på olika sätt. Det som skulle få störst effekt är att förlänga den ledighetstid som skall krävas för att ersättare skall kallas in. Redan en förlängning av tiden till två månader skulle reducera antalet tillfällen då ersättare går in mycket kraftigt. Ett annat sätt är att genom författningsreglering skärpa kraven på de skäl som skall godtas för ledighet. Någon större effekt skulle dock inte detta ha, eftersom — som visats ovan — restriktiviteten härvidlag redan är stor.

Oavsett på vilket sätt ersättersystemet begränsas så innebär det, att man ytterligare avlägsnar sig från de motiveringar som var utslagsgivande, när de ursprungliga förslagen om ersättare lades fram.

*Bertil Fiskesjö*

#### Noter

- 1 Prop 1972:66. KU 1972:30. Riksdagsd 24 maj 1972 samt KU 1974:1. Riksdagsd 6 febr 1974.
- 2 Författningsutredningen SOU 1963:17 och 18. Grundlagberedningen SOU 1970:17.
- 3 Författningsbestämmelserna om ersättare i RF 3:1, 3:9, 4:9, RO 1:9—10, 7:8, 7:12 samt ValL 14:11—14.
- 4 SOU 1970:17 s 29.
- 5 Prop 1972:66 s 35.
- 6 Framställningen i detta avsnitt liksom i uppsatsen som helhet bygger i hög grad på s k självsyn. Uppgifter om kvittningssystemets praktiska tillämpning har lämnats av centerns kvittningsman, Martin Olsson.
- 7 Uttalanden av K O Feldt och Olof Palme i dagspressen 8 och 10 okt 1979.

ledamöterna har också tidigare haft erfarenheter som ersättare. Som exempel kan nämnas, att av de totalt 71 ledamöter som 1982 för första gången valdes in i riksdagen hade 19 tidigare tjänstgjort som ersättare. 1983 hade ytterligare 3 ersättare hunnit bli ordinarie genom uppkomna vakanser. Några bestämda slutsatser kan man dock inte dra av detta. Att vara förste ersättare på ett partis lista i en valkrets innebär ju helt allmänt att partiet satsat på vederbörande för riksdagsuppdrag. Och om han eller hon blir vald direkt eller får invänta sin tur som ersättare beror på hur lyckosamt valvindarna blåser för partiet.

I den interna kritik som förekommit inom riksdagen har ett argument varit att systemet ger allehanda administrativa bekymmer. Ledigheter skall beviljas, ersättare kallas in, installeras, utskottsplaceras och förses med visst material. Namnskyltar får bytas ut och journaler ändras. Personsökning och service till allmänhet och ledamöter försvåras av att nya ansikten dyker upp för kort tid. Invändningar av detta slag kan dock inte anses ha någon större tyngd. Att inpassa ersättarna i riksdagsystemet har inte medfört några mer påtagliga problem.

Kritik av annat slag har utgått från ersättarnas situation. Deras möjligheter att göra några märkbara insatser i det parlamentariska arbetet är små, har man menat. Den korta tid de sitter gör att de endast blir en utfyllnad och deras enda mer aktiva insats blir att delta i voteringarna. Om de å andra sidan visar aktivitet, t ex genom att ställa frågor och interpellationer eller väcka motioner, så inträffar det ofta, att de är ute ur riksdagen igen, när det blir dags för debatt och beslut med anledning av deras initiativ. För ersättarna själva kan uppgiften kännas frustrerande och det kan dessutom vara besvärligt att med kort varsel lämna de ordinarie jobben för en månad.

Någon systematisk undersökning av hur ersättarna upplever inhoppet i riksdagen har inte gjorts. Flertalet av de tjänstgörande ersättare som jag slumpvis tillfrågat har haft en positiv värdering. De har tyckt att tjänstgöringen gett dem värdefulla insikter och erfarenheter. En helt motsatt uppfattning har dock redovisats av en ersättare som tjänstgjort vid fyra olika tillfällen och som funnit uppgiften så meningslös, att han beslutat sig för att helt avsäga sig uppdraget som ersättare.<sup>18</sup>

Som framgått av genomgången ovan minskar inte ersättersystemet med den utformning det fått på något mera markant sätt behovet av kvittning. Huvudparten av fråvaron i riksdagen är korttidsfrånvaro – ett enda sammanträde eller del därav upp till en vecka. Inte heller garanterar systemet att partifördelningen hålls intakt. För att bättre nå dessa effekter skulle krävas att ersättersystemet byggdes ut på det sätt som grundlagberedning-

en ursprungligen föreslog och som närmast var inspirerat av vad som gäller i Norge. Där har man ett system med ersättare (varamenn) allt sedan grundlovens tillkomst 1814. Ersättare kallas in med mycket kort varsel och skall i princip inträda så snart någon ordinarie ledamot är förhindrad att inta sin plats i stortinget. Antalet tillfällen då ersättare går in blir följaktligen mycket högt. Under flera stortingsår har antalet varit över 200. Härvidlag bör man hålla i minnet att stortinget endast har 155 ledamöter jämfört med den svenska riksdagens 349. – Det kan i sammanhanget nämnas att i Danmark, där man också har ett ersättersystem, är den lägsta kvalifikationstiden för inkallande av ersättare en månad. I Finland finns inga ersättare.

Att döma av den debatt som förts inom och utom riksdagen under senare tid är det dock inte realistiskt att räkna med att systemet byggs ut ytterligare. Opinionsyttringarna har förordat en ökad restriktivitet. I en del inlägg har det krävts att ersättersystemet skall slopas helt eller åtminstone vad gäller ersättare för enskilda ledamöter.

Om man vill behålla systemet men begränsa tillämpningen så kan detta ske på olika sätt. Det som skulle få störst effekt är att förlänga den ledighetstid som skall krävas för att ersättare skall kallas in. Redan en förlängning av tiden till två månader skulle reducera antalet tillfällen då ersättare går in mycket kraftigt. Ett annat sätt är att genom författningsreglering skärpa kraven på de skäl som skall godtas för ledighet. Någon större effekt skulle dock inte detta ha, eftersom – som visats ovan – restriktiviteten härvidlag redan är stor.

Oavsett på vilket sätt ersättersystemet begränsas så innebär det, att man ytterligare avlägsnar sig från de motiveringar som var utslagsgivande, när de ursprungliga förslagen om ersättare lades fram.

*Bertil Fiskesjö*

#### Noter

- 1 Prop 1972:66. KU 1972:30. Riksdagsd 24 maj 1972 samt KU 1974:1. Riksdagsd 6 febr 1974.
- 2 Författningsutredningen SOU 1963:17 och 18. Grundlagberedningen SOU 1970:17.
- 3 Författningsbestämmelserna om ersättare i RF 3:1, 3:9, 4:9, RO 1:9–10, 7:8, 7:12 samt ValL 14:11–14.
- 4 SOU 1970:17 s 29.
- 5 Prop 1972:66 s 35.
- 6 Framställningen i detta avsnitt liksom i uppsatsen som helhet bygger i hög grad på s k självsyn. Uppgifter om kvittningssystemets praktiska tillämpning har lämnats av centerns kvittningsman, Martin Olsson.
- 7 Uttalanden av K O Feldt och Olof Palme i dagspressen 8 och 10 okt 1979.

skiktningene fram, som når man ser nærmere på hvem som abonnerer i forhold til hvem som kjøper avisen i løssalg, eller ser på hvor ofte folk leser avisen, på antall aviser i husholdningen, eller dersom man undersøker lesetid og lesemengde nøyere. Da viser det seg at desto mere krevende ens forhold til avisen er, desto høyere sosial posisjon vil man sansynligvis ha.

Lesningen av kveldsavisene gir et delvis komplementært sosialt mønster. Foruten at kveldsavisene også leses av de faste morgenavislesere, fanger kveldsavisene opp enkelte av de svake lesergrupper for morgenavisene. I de få tilfellene kveldsavisene er hovedavis så er dette typisk for unge som stadig er på farten, for lavutdannete og andre i periferien av det etablerte samfunn.

De aller fleste velger den største av to konkurrerende lokale morgenaviser der slike finnes, hvilket er en truisme. Men Weibull viser også at den største avisen har en egen tiltrekning på nye lesere, som f. eks. blant de nyinnflyttete, hvilket ikke er en truisme. Uavhengig om man har muligheter til å kjøpe en eller flere lokale morgenaviser eller ikke, så påvirker ikke dette omfanget av avislesning. Men sammensetningen av det lokale avistilbud påvirker publikums valg av supplementavis; enten supplementet skal bli en nasjonal kveldsavis (Expressen og Aftonbladet) eller en lokalt utgitt annenavis. Dette medfører at den sosiale profil for lesere av Aftonbladet og Expressen blir en helt annen utenfor enn innenfor Stockholmsregionen.

Også i forhold til annet medieforbruk får lesningen av morgenaviser et anstrøk av høy status. En grunn til dette kan være at avisene oftere skriver om høystatuspersoner enn om andre mennesker. Men dette er tydeligvis ikke hele grunnen, for Weibull påviser at avislesningens innhold har store likhetstrekk mellom de ulike lesergrupper. De aller fleste leser de allmenne lokale nyheter – om ulykker og forbrytelser – om radio og fjernsyn – samt innenriksnyhetene forøvrig. Først deretter finner man tydelige skiller i leserinteresser. Med ulik lesemengde vil to forskjellige lesere av samme avis likevel ha fått med seg meget av felles stoff.

Spørsmålet som så reiser seg er hvordan denne beskrivelsen kan forklares.

### 3. Forskningstradisjonene

Den tidlige medieforskningen var konsentrert om beskrivelsen av mediens spredning. Man beskrev publikums omfang og sammensetning, nærmest som man beskriver andre markeder som underlag for beslutninger hos ledelsen av medier og blant annonsører. Denne forskning er noe foraktfullt kalt hodetelling, til forskjell fra den forskning som prøver å analysere de mer kvalitative sider ved medieforbruket.

I tilknytning til denne kartleggingen av mediens pub-

likum finner man en rekke eksperimentelle studier med hensikt å måle effekten av mediens presentasjonsmåte og av deres innhold.

Weibulls egen karakteristik av forholdet mellom disse forskningstradisjoner er presis: "Universitetsforskningen har lagt ner mer arbete på att belysa bakgrunden till människors mediekonsumtion: den exakta kunskapen om ett mediums spridning har varit mindre intressant än analyserna av vad som har förklarat konsumtionen" (s 21). Dette er altså hva denne avhandling prøver å råde bot på.

Til dette kan vi legge en del studier Weibull ikke berører. Jeg tenker på de historiske og økonomiske studier av pressens framvekst som massemedium og av endringene i mediestrukturen som gir oss bakgrunn til å forstå de materielle vilkår for utviklingen av de ulike avistypologier og deres spredning, og som også gir oss bakgrunn til å forstå enkelte av de kontrollmekanismer i pressen som bidrar til å styre produksjonen av innholdet, delvis uavhengig av markedet.

Vi har dermed skissert tre forskningsstrategier. For det første et forsøk på å forklare *avistilbudet* gjennom avisforetakenes rammevilkår i økonomi, konkurransevilkår, publikumsdemografi, politikk etc. For det annet et forsøk på å forklare *medieforbruket* i sin allminnelighet gjennom data for publikums inntekt, leseferdighet, utdanning, pris for forbruk, samt publikums levekår og sosiale engasjement. For det tredje forsøk på å forklare *publikums reaksjoner* på det som formidles gjennom data for levekår og gjennom psykologiske teorier. Som man ser, et temmelig stort tilfang av uensartete forklaringsfaktorer og tilnæringsmåter. Likevel må vi godta dette som en utfordring til medieforskerne om å finne fram til formuleringer av regelmessigheter som favner flest mulige av disse tilnæringsmåter.

I tråd med dette etterlyser Lennart Weibull studier av medieforbruket som ligger i skjæringspunktet mellom disse forskningstradisjoner: nemlig analyser av medieforbruket, dels med utgangspunkt i medietilbudets karakter og dels med utgangspunkt i publikums levekår. Slike studier har man sett få eksempler på. Weibulls egen karakteristik av situasjonen er denne (s 35): Det finnes et fåtall av studier av avislesning der man bruker forklaringer overhode, og i de tilfelle man forsøker å forklare overser man gjerne betydningen av medietilbudets karakter og publikums valgsituasjon med hensyn til medier.

På denne bakgrunn representerer dagens doktoravhandling en imponerende satsning, både på beskrivelse og analyse, som en gang for alle vil ha fastslått betydningen av en bredere forklaring på avislesningen såvel som av annet medieforbruk.

skiktningene fram, som når man ser nærmere på hvem som abonnerer i forhold til hvem som kjøper avisen i løssalg, eller ser på hvor ofte folk leser avisen, på antall aviser i husholdningen, eller dersom man undersøker lesetid og lesemengde nøyere. Da viser det seg at desto mere krevende ens forhold til avisen er, desto høyere sosial posisjon vil man sansynligvis ha.

Lesningen av kveldsavisene gir et delvis komplementært sosialt mønster. Foruten at kveldsavisene også leses av de faste morgenavislesere, fanger kveldsavisene opp enkelte av de svake lesergrupper for morgenavisene. I de få tilfellene kveldsavisene er hovedavis så er dette typisk for unge som stadig er på farten, for lavutdannete og andre i periferien av det etablerte samfunn.

De aller fleste velger den største av to konkurrerende lokale morgenaviser der slike finnes, hvilket er en truisme. Men Weibull viser også at den største avisen har en egen tiltrekning på nye lesere, som f. eks. blant de nyinnflyttete, hvilket *ikke* er en truisme. Uavhengig om man har muligheter til å kjøpe en eller flere lokale morgenaviser eller ikke, så påvirker ikke dette *omfanget* av avislesning. Men sammensetningen av det lokale avistilbud påvirker publikums valg av supplementavis; enten supplementet skal bli en nasjonal kveldsavis (Expressen og Aftonbladet) eller en lokalt utgitt annenavis. Dette medfører at den sosiale profil for lesere av Aftonbladet og Expressen blir en helt annen utenfor enn innenfor Stockholmsregionen.

Også i forhold til annet medieforbruk får lesningen av morgenaviser et anstrøk av høy status. En grunn til dette kan være at avisene oftere skriver om høystatuspersoner enn om andre mennesker. Men dette er tydeligvis ikke hele grunnen, for Weibull påviser at avislesningens innhold har store likhetsstrekk mellom de ulike lesergrupper. De aller fleste leser de allmenne lokale nyheter – om ulykker og forbrytelser – om radio og fjernsyn – samt innenriksnyhetene forøvrig. Først deretter finner man tydelige skiller i leserinteresser. Med ulik lesemengde vil to forskjellige lesere av samme avis likevel ha fått med seg meget av felles stoff.

Spørsmålet som så reiser seg er hvordan denne beskrivelsen kan forklares.

### 3. Forskningstradisjonene

Den tidlige medieforskningen var konsentrert om beskrivelsen av medienes spredning. Man beskrev publikums omfang og sammensetning, nærmest som man beskriver andre markeder som underlag for beslutninger hos ledelsen av medier og blant annonsører. Denne forskning er noe foraktfullt kalt hodetelling, til forskjell fra den forskning som prøver å analysere de mer kvalitative sider ved medieforbruket.

I tilknytning til denne kartleggingen av medienes pub-

likum finner man en rekke eksperimentelle studier med hensikt å måle effekten av medienes presentasjonsmåte og av deres innhold.

Weibulls egen karakteristik av forholdet mellom disse forskningstradisjoner er presis: "Universitetsforskningen har lagt ner mer arbete på att belysa bakgrunden till människors mediekonsumtion: den exakta kunskapen om ett mediums spridning har varit mindre intressant än analyserna av vad som har förklarat konsumtionen" (s 21). Dette er altså hva denne avhandling prøver å råde bot på.

Til dette kan vi legge en del studier Weibull ikke berører. Jeg tenker på de historiske og økonomiske studier av pressens framvekst som massemedium og av endringene i mediestructuren som gir oss bakgrunn til å forstå de materielle vilkår for utviklingen av de ulike avistypologier og deres spredning, og som også gir oss bakgrunn til å forstå enkelte av de kontrollmekanismer i pressen som bidrar til å styre produksjonen av innholdet, delvis uavhengig av markedet.

Vi har dermed skissert tre forskningsstrategier. For det første et forsøk på å forklare *avistilbudet* gjennom avisforetakenes rammevilkår i økonomi, konkurransevilkår, publikumsdemografi, politikk etc. For det annet et forsøk på å forklare *medieforbruket* i sin allminnelighet gjennom data for publikums inntekt, leseferdighet, utdanning, pris for forbruk, samt publikums levekår og sosiale engasjement. For det tredje forsøk på å forklare *publikums reaksjoner* på det som formidles gjennom data for levekår og gjennom psykologiske teorier. Som man ser, et temmelig stort tilfang av uensartete forklaringsfaktorer og tilnæringsmåter. Likevel må vi godta dette som en utfordring til medieforskerne om å finne fram til formuleringer av regelmessigheter som favner flest mulige av disse tilnæringsmåter.

I tråd med dette etterlyser Lennart Weibull studier av medieforbruket som ligger i skjæringspunktet mellom disse forskningstradisjoner: nemlig analyser av medieforbruket, dels med utgangspunkt i medietilbudets karakter og dels med utgangspunkt i publikums levekår. Slike studier har man sett få eksempler på. Weibulls egen karakteristik av situasjonen er denne (s 35): Det finnes et fåtall av studier av avislesning der man bruker forklaringer overhode, og i de tilfelle man forsøker å forklare overser man gjerne betydningen av medietilbudets karakter og publikums valgsituasjon med hensyn til medier.

På denne bakgrunn representerer dagens doktoravhandling en imponerende satsning, både på beskrivelse og analyse, som en gang for alle vil ha fastslått betydningen av en bredere forklaring på avislesningen såvel som av annet medieforbruk.

sen" (s 50) er vanskelig å godta på bakgrunn av hans tidligere erklæringer om at den sosiale situasjon for mot-takeren bør danne utgangspunkt for å forklare medieforbruket. I følge hans egen interaksjonsmodell er det like gyldig å stille årsaksforholdet på hodet, ved å påstå at individets interesser i stor grad springer ut av deres avislesning, av deres øvrige medieforbruk og av deres sosiale aktiviteter.

Vår medfødte vesterlandske liberalisme leder oss stadig til å søke forklaringer på større sosiale sammenheng i individets innerste vesen. Det ligger et snev av moralisme i dette. De observerte sammenheng skal helst forankres i psykologiske tilstander som hver enkelt står ansvarlig for. Spørsmålet er om sosial atferd alltid kan reduseres på denne måten. Alternativet er å oppfatte samfunnsskapte tilstander som utgangspunktet for reproduksjonen av liknende tilstander gjennom individens tilpasning til de rådende betingelser for sosial integrasjon og aktivitet. I slike reproduksjonsmekanismer spiller antakelig mediene en viktig rolle i våre samfunn.

##### 5. Medieforbrukets sosiale forutsetninger

Medieforskningen har gjentatte ganger vist at forholdet mellom individet og dets nærmiljø gir de mest avgjørende prov på den aktive bruk av massemediene hos publikum i tilknytning til diskusjoner i engre kretser. To-steps og fler-steps hypotesene, samt diffusjonsteoriene er eksempler på slike synsmåter. Man savner dette perspektiv i denne avhandlingen.

Grunnen til dette er, tror jeg, at Weibull i sine teoretiske ansatser for det meste tar utgangspunkt i bruksstudiene som på sin side forklarer bruken av mediene ut fra individuelle behov og begrep som "selektiv persepsjon".

Skulle noe erstatte "interesse" som mellomliggende variable i Weibulls analysemodell, så måtte det være faktorer man vet henger nøye sammen med en aktiv bruk av mediene i sosialt samkvem. Slike synspunkt er ikke fremmed for forfatteren. Han understreker gjentatte ganger avislesningens sosiale nytteverdi. Hva er så mere naturlig enn å sette denne nyttegegenstand (avisen) i forbindelse med de sosiale situasjoner som mest presist angir anvendelsen, eller nytten av gjenstanden.

##### 6. Kommunikasjon rommer to aktiviteter

Kommunikasjon er noe man mottar og for en stor del vraker, men også noe man gjør noe med, svarer på, eller formidler videre til publikum i andre situasjoner eller til andre publikum. Tilsynelatende er massekommunikasjon noe man bare mottar som publikummer. Som nevnt viser medieforskningen at det likevel springer en del aktivitet ut av medieforbruket.

De som viderefremidler noe av medieinnholdet til andre er som regel selv aktive medieforbrukere. Deres tidlige kjennskap til og merviten om nyheter på visse områder i forhold til dem man omgås med avhenger av et høyt og variert medieforbruk.

Dette utgangspunkt gir oss en rekke analysemuligheter innenfor den interaksjonsmodell Lennart Weibull introduserer. Interaksjonen kan bli mere konkret fordi enkelte aktørtyper bringes inn i bildet.

Hvor langt dette resonnement rekker til å forklare avisforbruket totalt, kan vi foreløpig ikke si noe om. Og den foreliggende avhandling gir heller ingen veiledning. Men at det er viktige faktorer som bidrar vesentlig til en totalforklaring skulle det være liten tvil om.

##### 7. Faktorene "politisk interesse" og "nyhetsinteresse"

Som kontrasten til disse sosiologiske variabler, skal jeg se litt nærmere på de psykologiske variabler Weibull bruker: "politisk interesse" og "nyhetsinteresse". Kanskje burde de kalles kvasi-psykologiske faktorer siden Weibull ikke stiller dem inn i et psykologisk perspektiv, men analyserer "interesse" som om det representerer visse, ikke nærmere angitte, sosiale aktiviteter. Spørsmålet er fortsatt om ikke denne bruken av begreper lett fører til sirkelresonnement.

Vi kan f.eks se på tabell 5:8, side 92, der nyhetsinteresse stilles opp mot regelmessigheten i morgonavislesningen. Differansen mellom lesere med høy nyhetsinteresse og folk med lav nyhetsinteresse er 12 % mht daglig morgonavislesning.

Hva forklarer i dette tilfelle "nyhetsinteresse" som ikke meget bedre kan forklares med andre faktorer? Selv de 4 % av leserne som viser lav nyhetsinteresse leser i 82 % av tilfellene morgonavisen daglig. Det er altså ikke "nyhetsinteresse" som i hovedsak styrer forbruket av morgonavisen.

Det viser seg da også at "nyhetsinteresse" ikke makter å forklare det noe avvikende mønster avisholdet har i Stockholm sammenliknet med andre regioner. Nyhetsinteressen er den samme i Stockholm som andre steder, likevel har morgonavislesningen et relativt lavere nivå her.

Weibull mener noe av grunnen er at morgenpressen i Stockholm ikke har lyktes i å skape en lokal profil i sitt innhold. Senere i kapitlet viser Weibull at kveldspresen i hovedstaden har et meget større enepublikum enn det kveldsavisene har i andre regioner. Forklaringen som tilbys er at Aftonbladet og Expressen virker mere lokale i sitt innhold for stockholmere enn for andre svensker.

Sett med norske øyne virker denne forklaring sær. Tabloidpressen hos oss er *mindre* lokal i sitt innhold enn



sen" (s 50) er vanskelig å godta på bakgrunn av hans tidligere erklæringer om at den sosiale situasjon for mot-takeren bør danne utgangspunkt for å forklare me-dieforbruket. I følge hans egen interaksjonsmodell er det like gyldig å stille årsaksforholdet på hodet, ved å påstå at individets interesser i stor grad springer ut av deres avislesning, av deres øvrige medieforbruk og av deres sosiale aktiviteter.

Vår medfødte vesterlandske liberalisme leder oss stadig til å søke forklaringer på større sosiale sammenheng i individets innerste vesen. Det ligger et snev av moralisme i dette. De observerte sammenheng skal helst for-ankres i psykologiske tilstander som hver enkelt står ansvarlig for. Spørsmålet er om sosial atferd alltid kan reduseres på denne måten. Alternativet er å oppfatte samfunnskapte tilstander som utgangspunktet for re-produksjonen av liknende tilstander gjennom individens tilpasning til de rådende betingelser for sosial integra-sjon og aktivitet. I slike reproduksjonsmekanismer spil-ler antakelig mediene en viktig rolle i våre samfunn.

##### 5. Medieforbrukets sosiale forutsetninger

Medieforskningen har gjentatte ganger vist at forholdet mellom individet og dets nærmiljø gir de mest avgjøren-de prov på den aktive bruk av massemediene hos publi-kum i tilknytning til diskusjoner i engre kretser. To-steps og fler-steps hypotesene, samt diffusjonsteoriene er ek-sempler på slike synsmåter. Man savner dette perspektiv i denne avhandlingen.

Grunnen til dette er, tror jeg, at Weibull i sine teore-tiske ansatser for det meste tar utgangspunkt i bruksstu-diene som på sin side forklarer bruken av mediene ut fra individuelle behov og begrep som "selektiv per-sepsjon".

Skulle noe erstatte "interesse" som mellomliggende variable i Weibulls analysemodell, så måtte det være faktorer man vet henger nøye sammen med en aktiv bruk av mediene i sosialt samkvem. Slike synspunkt er ikke fremmed for forfatteren. Han understreker gjentat-te ganger avislesningens sosiale nytteverdi. Hva er så mere naturlig enn å sette denne nyttegegenstand (avisen) i forbindelse med de sosiale situasjoner som mest presist angir anvendelsen, eller nytten av gjenstanden.

##### 6. Kommunikasjon rommer to aktiviteter

Kommunikasjon er noe man mottar og for en stor del vraker, men også noe man gjør noe med, svarer på, eller formidler videre til publikum i andre situasjoner eller til andre publikum. Tilsynelatende er massekommunika-sjon noe man bare mottar som publikummer. Som nevnt viser medieforskningen at det likevel springer en del aktivitet ut av medieforbruket.

De som videreformidler noe av medieinnholdet til andre er som regel selv aktive medieforbrukere. Deres tidlige kjennskap til og merviten om nyheter på visse områder i forhold til dem man omgås med avhenger av et høyt og variert medieforbruk.

Dette utgangspunkt gir oss en rekke analysemulighe-ter innenfor den interaksjonsmodell Lennart Weibull introduserer. Interaksjonen kan bli mere konkret fordi enkelte aktørtyper bringes inn i bildet.

Hvor langt dette resonnement rekker til å forklare avisforbruket totalt, kan vi foreløpig ikke si noe om. Og den foreliggende avhandling gir heller ingen veiledning. Men at det er viktige faktorer som bidrar vesentlig til en totalforklaring skulle det være liten tvil om.

##### 7. Faktorene "politisk interesse" og "nyhetsinteresse"

Som kontrasten til disse sosiologiske variabler, skal jeg se litt nærmere på de psykologiske variabler Weibull bruker: "politisk interesse" og "nyhetsinteresse". Kan-skje burde de kalles kvasi-psykologiske faktorer siden Weibull ikke stiller dem inn i et psykologisk perspektiv, men analyserer "interesse" som om det representerer visse, ikke nærmere angitte, sosiale aktiviteter. Spør-smålet er fortsatt om ikke denne bruken av begreper lett fører til sirkelresonnement.

Vi kan f eks se på tabell 5:8, side 92, der nyhetsinte-resse stilles opp mot regelmessigheten i morgonavisles-ningen. Differansen mellom lesere med høy nyhetsinte-resse og folk med lav nyhetsinteresse er 12 % mht daglig morgenavislesning.

Hva forklarer i dette tilfelle "nyhetsinteresse" som ikke meget bedre kan forklares med andre faktorer? Selv de 4 % av leserne som viser lav nyhetsinteresse leser i 82 % av tilfellene morgonavisen daglig. Det er altså ikke "nyhetsinteresse" som i hovedsak styrer for-bruket av morgonavisen.

Det viser seg da også at "nyhetsinteresse" ikke makter å forklare det noe avvikende mønster avisholdet har i Stockholm sammenliknet med andre regioner. Nyhets-interessen er den samme i Stockholm som andre steder, likevel har morgonavislesningen et relativt lavere nivå her.

Weibull mener noe av grunnen er at morgonpressen i Stockholm ikke har lyktes i å skape en lokal profil i sitt innhold. Senere i kapitlet viser Weibull at kveldspresen i hovedstaden har et meget større enepublikum enn det kveldsavisene har i andre regioner. Forklaringen som tilbys er at Aftonbladet og Expressen virker mere lokale i sitt innhold for stockholmere enn for andre svensker.

Sett med norske øyne virker denne forklaring sær. Tabloidpressen hos oss er *mindre* lokal i sitt innhold enn

Flertallet velger avis i bevisstheten om hva den representerer politisk. Men andelen som oppfatter sin avis som partipolitisk har sunket siden begynnelsen av 1960-tallet. Etter omfattende analyser konkluderer Weibull med at dette uttrykker en generasjonsforskjell, slik at sammenhengen mellom stemmegivning og avisvalg fortsatt vil svekkes i tiden framover. De unge har åpenbart et annet syn på den politiske journalistikk enn de eldre.

Dette er en av flere innledende analyser Weibull gjennomfører før han nærmer seg den sentrale problemstillingen om samspillet mellom tilbudets karakter og individegenskaper som partipreferanse i valget av partiavis. De øvrige innledningsrunder gjelder spørsmålet om avisvalget treffes av husholdningen som helhet, om avisvanene arves fra foreldre eller om de påvirkes av sosialt press fra de nære omgivelser. Konklusjonen er at disse forhold ikke forstyrrer sammenhengen mellom velgerens nåværende politiske preferanser og deres avisvalg i noen vesentlig grad.

Fra sine studier av *områdefaktoren* trekker Lennart Weibull tre konklusjoner. For det første at tilgangen på egen partipresse innen regionen fører til at en høyere andel av partipresselesere holder egen *morgenavis* enn vanlig. For det andre at det finnes et betydelig publikum blant partiets velgere for partipressen i områder der den ikke er tilgjengelig som lokal morgenavis. Og for det tredje at omfanget av avislesningen (i tid og lesemengde) ikke påvirkes av tilgjengeligheten på egen partiavis, eller av tilgangen på konkurrerende morgenaviser for den del. Omfanget av avislesningen henger snarere sammen med lesernes politiske interesse, mer enn med tilbudets karakter. Noe forøvrig Ragnar Waldahl har påvist tidligere med norske data.

Tilvalget av kveldsavis forsterker gjennomgående disse tendenser. De som leser egen politisk morgenavis er også de som mest regelmessig supplerer dette med en kveldsavis (i praksis Aftonbladet eller Expressen) som harmonerer med eget partisyn. I samlet sum medfører dette at den sosiale profil for leserne av disse aviser er en annen utenfor Stockholmsregionen, der kveldspressen hovedsakelig er tilvalgslesning, enn innefor Stockholmregionen, der kveldspressen er enevalget ved avislesning for flere.

Grepet om "områdefaktorer" strammes til: hvor meget kan variasjonen i valget av egen politisk morgenavis tilskrives områdespesifikke egenskaper i avistilbudet og hvor meget av variasjonen kan forklares gjennom politisk interesse hos den enkelt leser?

Som sine forgjengere viser også Weibull at en enkel tilgang på egen partiavis er mere avgjørende for de mindre politisk interesserte enn for de politisk aktive, som på sin side gjerne leser egen partipresse selv om den

ikke utgis i distriktet. De to faktorene veier forøvrig med litt forskjellig tyngde for ulike partiers velgere.

For socialdemokratene betyr politisk interesse dobbelt så meget for valget av egen partiavis som tilgjengeligheten. For de borgerlige velgerne er forholdet det motsatte. Dette henger åpenbart sammen med valgsituasjonen, eller tilbudet på lokal partipresse, for de to velgergrupper, mener Weibull. For de borgerlige velgerne vil fraværet av egen partiavis ofte kunne erstattes med valget av en nærstående borgerlig avis på stedet. Socialdemokrater uten lokal partiavis vil ikke ha et slikt nærstående avisalternativ i den lokal presse, og må derfor importere egen partiavis fra andre regioner for å finne støtte for sitt partisyn i avisens spalter. Dette koster forholdsvis mere i form av politisk interesse, eller politisk motivert aktivitet.

Men Lennart Weibull gir ikke så lett en konklusjon fra seg før han har vendt og vridt på den slik at man enkelte ganger spør hvor det ble av den opprinnelige påstanden. Senere i kapitlet (avsnitt 7.7) får vi vite at også for socialdemokrater spiller ulikhetene i partipressens spredning (eller forskjeller i dens tilgjengelighet) en *klart* større rolle enn den politiske interessen hos velgerne. Hvilke av de konkurrerende konklusjoner skal vi godta?

Min foreløpige iaktakelse er at i de tilfelle der individfaktoren "politisk interesse" synes å få overtaket over miljøfaktoren "område" så melder likevel områdefaktoren seg med fornyet styrke som den viktigste av de to ved nærmere granskning.

### 9. Avislesning som sosialt fenomen

Den interaksjonsmodell Lennart Weibull introduserer er innrettet mot å forklare avisforbruket. Modellen forklarer ikke sammensetningen av tilbudte aviser og heller ikke innholdet i den enkelte avis. Avisinnholdets leserappell brukes sjelden, og aldri systematisk utenom den politiske journalistikk, som forklaring på lesningens art og omfang. Heller ikke konsekvens av avisforbruket forklarer interaksjonsmodellen noe av.

Slike begrensninger ved modellen er samtidig noe av dens styrke. Begrensningene er en nødvendig betingelse for at modellen skal være effektiv til sitt formål, nemlig å analysere avislesningens omfang i samfunnet og dens fordeling på ulike sosiale kategorier blant publikum, sett i lys av publikums sosiale forutsetninger i stort.

Likevel eksisterer verken modeller eller andre teori-fragment i noe vakum. Og de bør heller ikke gjøre det. Weibull opererer både med strukturelt betingete variable som "områdefaktoren" (avistilbudet) og med indiorienterte faktorer som lesernes politiske interesse i sin modell. Følgelig bør også de forhold som forklarer avistilbudet, på den ene side, og den sosiale bruk av

Flertallet velger avis i bevisstheten om hva den representerer politisk. Men andelen som oppfatter sin avis som partipolitisk har sunket siden begynnelsen av 1960-tallet. Etter omfattende analyser konkluderer Weibull med at dette uttrykker en generasjonsforskjell, slik at sammenhengen mellom stemmegivning og avisvalg fortsatt vil svekkes i tiden framover. De unge har åpenbart et annet syn på den politiske journalistikk enn de eldre.

Dette er en av flere innledende analyser Weibull gjennomfører før han nærmer seg den sentrale problemstillingen om samspillet mellom tilbudets karakter og individegenskaper som partipreferanse i valget av partiavis. De øvrige innledningsrunder gjelder spørsmålet om avisvalget treffes av husholdningen som helhet, om avisvanene arves fra foreldre eller om de påvirkes av sosialt press fra de nære omgivelser. Konklusjonen er at disse forhold ikke forstyrrer sammenhengen mellom velgerens nåværende politiske preferanser og deres avisvalg i noen vesentlig grad.

Fra sine studier av *områdefaktoren* trekker Lennart Weibull tre konklusjoner. For det første at tilgangen på egen partipresse innen regionen fører til at en høyere andel av partipresselesere holder egen *morgenavis* enn vanlig. For det andre at det finnes et betydelig publikum blant partiets velgere for partipressen i områder der den ikke er tilgjengelig som lokal morgenavis. Og for det tredje at omfanget av avislesningen (i tid og lesemengde) ikke påvirkes av tilgjengeligheten på egen partiavis, eller av tilgangen på konkurrerende morgenaviser for den del. Omfanget av avislesningen henger snarere sammen med lesernes politiske interesse, mer enn med tilbudets karakter. Noe forøvrig Ragnar Waldahl har påvist tidligere med norske data.

Tilvalget av kveldsavis forsterker gjennomgående disse tendenser. De som leser egen politisk morgenavis er også de som mest regelmessig supplerer dette med en kveldsavis (i praksis Aftonbladet eller Expressen) som harmonerer med eget partisyn. I samlet sum medfører dette at den sosiale profil for leserne av disse aviser er en annen utenfor Stockholmsregionen, der kveldspressen hovedsakelig er tilvalgslesning, enn innefor Stockholmregionen, der kveldspressen er enevalget ved avislesning for flere.

Grepet om "områdefaktorer" strammes til: hvor meget kan variasjonen i valget av egen politisk morgenavis tilskrives områdespesifikke egenskaper i avistilbudet og hvor meget av variasjonen kan forklares gjennom politisk interesse hos den enkelt leser?

Som sine forgjengere viser også Weibull at en enkel tilgang på egen partiavis er mere avgjørende for de mindre politisk interesserte enn for de politisk aktive, som på sin side gjerne leser egen partipresse selv om den

ikke utgis i distriktet. De to faktorene veier forøvrig med litt forskjellig tyngde for ulike partiers velgere.

For sosialdemokratene betyr politisk interesse dobbelt så meget for valget av egen partiavis som tilgjengeligheten. For de borgerlige velgerne er forholdet det motsatte. Dette henger åpenbart sammen med valgsituasjonen, eller tilbudet på lokal partipresse, for de to velgergrupper, mener Weibull. For de borgerlige velgerne vil fraværet av egen partiavis ofte kunne erstattes med valget av en nærstående borgerlig avis på stedet. Sosialdemokrater uten lokal partiavis vil ikke ha et slikt nærstående avisalternativ i den lokale presse, og må derfor importere egen partiavis fra andre regioner for å finne støtte for sitt partisyn i avisens spalter. Dette koster forholdsvis mere i form av politisk interesse, eller politisk motivert aktivitet.

Men Lennart Weibull gir ikke så lett en konklusjon fra seg før han har vendt og vridd på den slik at man enkelte ganger spør hvor det ble av den opprinnelige påstanden. Senere i kapitlet (avsnitt 7.7) får vi vite at også for sosialdemokrater spiller ulikhetene i partipressens spredning (eller forskjeller i dens tilgjengelighet) en *klart* større rolle enn den politiske interessen hos velgerne. Hvilke av de konkurrerende konklusjoner skal vi godta?

Min foreløpige iaktakelse er at i de tilfelle der individfaktoren "politisk interesse" synes å få overtaket over miljøfaktoren "område" så melder likevel områdefaktoren seg med fornyet styrke som den viktigste av de to ved nærmere granskning.

### 9. Avislesning som sosialt fenomen

Den interaksjonsmodell Lennart Weibull introduserer er innrettet mot å forklare avisforbruket. Modellen forklarer ikke sammensetningen av tilbudte aviser og heller ikke innholdet i den enkelte avis. Avisinnholdets leserappell brukes sjelden, og aldri systematisk utenom den politiske journalistikk, som forklaring på lesningens art og omfang. Heller ikke konsekvensen av avisforbruket forklarer interaksjonsmodellen noe av.

Slike begrensninger ved modellen er samtidig noe av dens styrke. Begrensningene er en nødvendig betingelse for at modellen skal være effektiv til sitt formål, nemlig å analysere avislesningens omfang i samfunnet og dens fordeling på ulike sosiale kategorier blant publikum, sett i lys av publikums sosiale forutsetninger i stort.

Likevel eksisterer verken modeller eller andre teori-fragment i noe vakuum. Og de bør heller ikke gjøre det. Weibull opererer både med strukturelt betingete variable som "områdefaktoren" (avistilbudet) og med indiorienterte faktorer som lesernes politiske interesse i sin modell. Følgelig bør også de forhold som forklarer avistilbudet, på den ene side, og den sosiale bruk av

vändning bygger på en något snäv tolkning av mitt intressebegrepp. Det framhålls klart i teorikapitlet att det jag kallar intresse har sin bakgrund i sociala förhållanden (Weibull 1983:48). Det görs vidare en skillnad mellan *allmänt* intresse – som är socialt motiverat – och *specifikt* intresse – som är individrelaterat, t ex intresse för ett visst ämnesområde. De två kommunikationsroller som Høyer för fram hänför sig till vad jag skulle kalla allmänt intresse för att läsa morgontidningar. Høyers vidareutveckling av denna punkt är mycket rimlig och jag har föroprövat en liknande analys tidigare (SOU 1975:78, s 130 ff). Det måste dock framhållas att detta i första hand är en viktig förklaring till vad man väljer att läsa i tidningen och mindre till om läser en tidning eller ej.

Enligt min mening finns här ytterligare vidareutvecklingsmöjligheter, särskilt för analyser av vilken tidning människor väljer. Tidningsvalet torde i stor utsträckning vara bestämt av människors sociala orientering, exempelvis hur människor väljer tidning i förhållande till vad som är vanligt i omgivningen, bland arbetskamrater eller inom vänkretsen i förhållande till ett specifikt intresse av politisk orientering eller varuannonsering. En genomför vi en empirisk studie, där en sådan hypotes provas. Denna utgår från tidningsval bland boende i olika kommuner inom en och samma region.

Vad beträffar de operationaliseringar som använts för att belysa den allmänna intresset faktorn fanns det vid arbetets start ett antagande att det som kallas nyhetsintresse var en variabel som skulle ha ett förklaringsvärde i ovan angiven riktning: viljan att följa med i vad som händer i samhället. Som Høyer mycket riktigt framhåller visade sig denna variabel mindre lyckad för att förklara om människor håller sig med en tidning eller ej. Det visar sig dock att den i analysen av hur lång tid man ägnar åt tidningen har en inte obetydlig effekt (Weibull 1983:277) – alltså att människors nyhetsintresse har samband med *hur* man läser sin tidning. Detta indikerar att nyhetsintresse trots allt kan vara en intressant förklaringsfaktor. En pågår därför arbete med att ytterligare förfinas själva skalan på nyhetsintresse. Detta sker inom ramen för en empirisk studie av mediekonsumtionen i Stockholm.

Høyer framför även en del specifika synpunkter på hur jag förklarar den mindre omfattande morgontidningsläsningen i Stockholm. Såvitt jag förstår bygger hans invändning på ett missförstånd. Vad jag menar är att Stockholms morgontidningar är *relativt* sett mindre lokala i sin innehållsprofil. Eftersom kvällstidningarna i Stockholm samtidigt har "lokaleditioner" med en del stockholmsnyheter blir inte skillnaden i lokalanknytning så stor mellan morgon- och kvällspress i Stockholm

(även om kvällstidningarna givetvis inte når upp till morgontidningarna i detta avseende). Detta innebär att det finns en större utbytbart mellan morgon- och kvällspress i Stockholm än i landet i övrigt. Denna blir särskilt tydlig i en situation där andra sociala vanor gynnar lösnummerköp av tidningar. Jag kan inte inse att detta resonemang är särskilt komplicerat, utan snarare illustrerar något av den dynamik som finns i interaktionsmodellen.

En huvudpunkt i Svennik Høyers recension är avsnittet om politisk press. Det framskyftar där att jag skulle ha replikerat Westerståhl-Janson (1958), Rokkan-Torsvik (1970) och Tingsten (1937), delvis utan att veta det. Jag förstår inte riktigt denna invändning, eftersom hela min analys, särskilt slutsatserna om förändringarna över tid, just bygger på att jag anpassat mina mätningar efter Westerståhl-Jansons (Weibull 1983:150). Min analys av det sociala tryckets roll tar dessutom sin explicita utgångspunkt i Tingstens ekologiska studier (Weibull 1983:158 ff). Att jag ibland kommer till ungefär likartade slutsatser är kanske svårare att göra något åt.

Samtidigt menar jag att Høyers tes om partipressens roll i det sociala samspelet är viktig men att den måste preciseras. I min analys av förhållandet mellan den enskildes tidningsval och tidningsvalet i hans eller hennes omgivning visar sig att den enskildes partisympati betyder mera än omgivningens läsning. Samtidigt påvisas att med ökande politiskt intresse blir det bland alla partiernas sympatisörer alltmer angeläget att hålla sig med en egen partitidning. Det förefaller en rimlig tolkning att detta är en effekt av läsarens engagemang i politiska diskussioner – man har då ett behov av både information och argument via en "egen" tidning. Enligt mitt sätt att se kan detta betraktas som en socialt motiverad "intresset faktor". Ett minskat intresse för egen partipress skulle då kunna ses som en följd av att dagstidningar idag betyder mindre än förr som källor för *politisk* diskussion.

Den sistnämnda slutsatsen för över till frågan om vad som bestämmer läsningen av tidningsinnehållet och hur läsprofilen hänger samman med iakttagna tendenser av partipolitiskt tidningsval. Den i avhandlingen redovisade lästrappan ger enligt min mening en god illustration av att en dagstidnings innehåll *samtidigt* kan svara mot behoven av både lokal orientering och fördjupad information på specialområden. Det framkommer vidare att just politik och samhälle är ett av de viktigaste fördjupningsområdena. De analyser som vi fören genomför inom forskningsprojektet Dagspresskollegiet tyder emellertid på en nedgång för politiskt stoff också i det lästa dagstidningsinnehållet, medan det lokala stoffet och annonserna ökar i intresse. De teoretiska implika-

vändning bygger på en något snäv tolkning av mitt intressebegrepp. Det framhålls klart i teorikapitlet att det jag kallar intresse har sin bakgrund i sociala förhållanden (Weibull 1983:48). Det görs vidare en skillnad mellan *allmänt* intresse – som är socialt motiverat – och *specifikt* intresse – som är individrelaterat, t ex intresse för ett visst ämnesområde. De två kommunikationsroller som Høyer för fram hänför sig till vad jag skulle kalla allmänt intresse för att läsa morgontidningar. Høyers vidareutveckling av denna punkt är mycket rimlig och jag har fö prövat en liknande analys tidigare (SOU 1975:78, s 130 ff). Det måste dock framhållas att detta i första hand är en viktig förklaring till vad man väljer att läsa i tidningen och mindre till om läser en tidning eller ej.

Enligt min mening finns här ytterligare vidareutvecklingsmöjligheter, särskilt för analyser av vilken tidning människor väljer. Tidningsvalet torde i stor utsträckning vara bestämt av människors sociala orientering, exempelvis hur människor väljer tidning i förhållande till vad som är vanligt i omgivningen, bland arbetskamrater eller inom vänkretsen i *förhållande till* ett specifikt intresse av politisk orientering eller varuannonsering. F n genomför vi en empirisk studie, där en sådan hypotes provas. Denna utgår från tidningsval bland boende i olika kommuner inom en och samma region.

Vad beträffar de operationaliseringar som använts för att belysa den allmänna intresset faktorn fanns det vid arbetets start ett antagande att det som kallas nyhetsintresse var en variabel som skulle ha ett förklaringsvärde i ovan angiven riktning: viljan att följa med i vad som händer i samhället. Som Høyer mycket riktigt framhåller visade sig denna variabel mindre lyckad för att förklara om människor håller sig med en tidning eller ej. Det visar sig dock att den i analysen av hur lång tid man ägnar åt tidningen har en inte obetydlig effekt (Weibull 1983:277) – alltså att människors nyhetsintresse har samband med *hur* man läser sin tidning. Detta indikerar att nyhetsintresse trots allt kan vara en intressant förklaringsfaktor. F n pågår därför arbete med att ytterligare förfinas själva skalan på nyhetsintresse. Detta sker inom ramen för en empirisk studie av mediekonsumtionen i Stockholm.

Høyer framför även en del specifika synpunkter på hur jag förklarar den mindre omfattande morgontidningsläsningen i Stockholm. Såvitt jag förstår bygger hans invändning på ett missförstånd. Vad jag menar är att Stockholms morgontidningar är *relativt* sett mindre lokala i sin innehållsprofil. Eftersom kvällstidningarna i Stockholm samtidigt har "lokaleditioner" med en del stockholmsnyheter blir inte skillnaden i lokalanknytning så stor mellan morgon- och kvällspress i Stockholm

(även om kvällstidningarna givetvis inte når upp till morgontidningarna i detta avseende). Detta innebär att det finns en större utbytbart mellan morgon- och kvällspress i Stockholm än i landet i övrigt. Denna blir särskilt tydlig i en situation där andra sociala vanor gynnar lösnummerköp av tidningar. Jag kan inte inse att detta resonemang är särskilt komplicerat, utan snarare illustrerar något av den dynamik som finns i interaktionsmodellen.

En huvudpunkt i Svennik Høyers recension är avsnittet om politisk press. Det framskymtar där att jag skulle ha replikerat Westerståhl-Janson (1958), Rokkan-Torsvik (1970) och Tingsten (1937), delvis utan att veta det. Jag förstår inte riktigt denna invändning, eftersom hela min analys, särskilt slutsatserna om förändringarna över tid, just bygger på att jag anpassat mina mätningar efter Westerståhl-Jansons (Weibull 1983:150). Min analys av det sociala tryckets roll tar dessutom sin explicita utgångspunkt i Tingstens ekologiska studier (Weibull 1983:158 ff). Att jag ibland kommer till ungefär likartade slutsatser är kanske svårare att göra något åt.

Samtidigt menar jag att Høyers tes om partipressens roll i det sociala samspelet är viktig men att den måste preciseras. I min analys av förhållandet mellan den enskildes tidningsval och tidningsvalet i hans eller hennes omgivning visar sig att den enskildes partisympati betyder mera än omgivningens läsning. Samtidigt påvisas att med ökande politiskt intresse blir det bland alla partiernas sympatisörer alltmer angeläget att hålla sig med en egen partitidning. Det förefaller en rimlig tolkning att detta är en effekt av läsarens engagemang i politiska diskussioner – man har då ett behov av både information och argument via en "egen" tidning. Enligt mitt sätt att se kan detta betraktas som en socialt motiverad "intresset faktor". Ett minskat intresse för egen partipress skulle då kunna ses som en följd av att dagstidningar idag betyder mindre än förr som källor för *politisk* diskussion.

Den sistnämnda slutsatsen för över till frågan om vad som bestämmer läsningen av tidningsinnehållet och hur läsprofilen hänger samman med iakttagna tendenser av partipolitiskt tidningsval. Den i avhandlingen redovisade lästrappan ger enligt min mening en god illustration av att en dagstidnings innehåll *samtidigt* kan svara mot behoven av både lokal orientering och fördjupad information på specialområden. Det framkommer vidare att just politik och samhälle är ett av de viktigaste fördjupningsområdena. De analyser som vi f n genomför inom forskningsprojektet Dagspresskollegiet tyder emellertid på en nedgång för politiskt stoff också i det lästa dagstidningsinnehållet, medan det lokala stoffet och annonserna ökar i intresse. De teoretiska implika-

grunn den at tiden er kommet til at forskerene velger andre variabler enn de som vanligvis går inn i mediebransjens planleggingsskjema.

Ut fra de samme synspunkt som jeg har lagt til grunn for min kritikk burde det være klart at jeg "skjuter mig inn" på interessefaktoren, både teoretisk og empirisk. La meg først nevne at "politisk interesse" er en meget virksom faktor i datasammenheng, og forklarer mer enn de fleste andre faktorer av variansen i avislesning. Men dette er en forklaring på det analytiske plan, og får meg ikke til å fravike den oppfatning at faktoren har en meget tvilsom teoretisk status.

Hva måler man med en faktor som "politisk interesse"? Variablen motsvares av følgende spørsmål i intervjukjemaet: "Hur pass intresserad är ni i allmänhet av politik?" og tilsvarende spørsmål når det gjelder nyhetsinteresse. Man ender lett i tautologier av typen – jeg er aktiv i sport, eller samfunn, eller kultur etc *fordi* jeg er interessert i slike aktiviteter. Om man på fritiden gjorde ting man *ikke* var interessert i – så kunne det kanskje være teoretisk interessant.

Jeg tror man kommer lengre i analysen av sosial aktivitet når man begynner med de strategier som faller naturlig og de ferdigheter som er nødvendige for å nå visse mål, eller for å oppleve samkvem og samhørighet mellom medmennesker. En forutsetning for at individet fungerer sosialt i moderne samfunn er et medieforbruk med visse kvaliteter. På makroplan kan man lete etter de betingelser av økonomisk, politisk og formidlingsteknologiske karakter som må være tilstede for at sosiale samkvem av ulike slag skal fungere.

Det er ikke noe nytt i denne måten å se saken på, den er bare lite utbredt blant medieforskere. Her er en tydelig mentalitetsforskjell til dem som har en mer psykologisk tilnæringsmåte. Ser man på medieforbruket som ledd i en selvrealisering under gitte betingelser, så faller det også naturlig å fokusere på de personlighetsmessige disposisjoner som, bokstavelig talt, ligger bak medieforbruket. Men likesåvel som få styrer sin båt etter kjølvannet med noe hell, like klart er det at en stor del av den opplevelse som kan legges i medieforbruket peker utover selve mottakningsøyeblikket, og framover mot ennå urealiserte sosiale muligheter i en forholdsvis bunden sosial struktur. I dette ligger også et element av tvang og tilpasning. Visse typer av medieforbruk er en høyt vurdert sosial konvensjon, omtrent som etikette og i ennå høyere grad som korrekt språkbruk. Man må følge spillereglene for selv å kunne bruke mediene til å oppnå sosial kontakt.

Svennik Høyer

### Demokrati i utenriks- og sikkerhetspolitikken

Spørsmålet om demokrati i utenriks- og forsvarssaker er blitt debattert innenfor svensk statsvitenskap, og visse begrepsavklaringer har vært foretatt. I Norge har imidlertid vekten delvis vært lagt på andre momenter. Enkelte trekk fra debatten her, slik den blant annet kommer til syne i *Norsk Utenrikspolitisk Årbok*, vil kanskje virke til å utfylle bildet.

I *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1981 har Kjell Goldmann foretatt en presisering av hva følgende påstand innebærer: "I utrikes – og forsvarsfrågor fungerar inte demokratin." <sup>1</sup> Fra en litt annen synsvinkel behandler Walter Carlsnæs "Foreign Policy and the Democratic Process" i *Scandinavian Political Studies* 1981. Han skiller mellom tre ulike sider ved prosessen. For det første "participation", at folket skal delta i utforming av politikken. For det andre "responsiveness", at de styrende skal føre en politikk som svarer til folkets ønsker. Og endelig "rationality", at både folket og de styrende skal handle på grunnlag av riktige og allsidige opplysninger. Denne siste dimensjonen har, sier Carlsnæs, ikke vært særlig mye omtalt i dagens debatt, men den synes å være like viktig, ja kanskje mer grunnleggende enn de to andre. <sup>2</sup>

Idet han viser til Dag Anckar, pekar Carlsnæs på at de styrende ikke slavisk og automatisk bør sette folkets ønsker ut i livet. <sup>3</sup> Dersom de ikke selv er enige, skal de styrende først prøve å mobilisere og påvirke almenheten ut fra sin egen oppfatning av hva som tjener dens interesser – med andre ord på grunnlag av de allsidige opplysninger de sitter inne med. Dermed skulle kunne oppnås en både rasjonell og demokratisk politikk.

Imidlertid reiser det seg her ganske vanskelige problemer, som Carlsnæs ikke går nærmere inn på, men som er påpekt av Kjell Goldmann:

Den internationella politiken kräver detaljkunskap om och insikter i andra länders förhållanden och andra statsledningars tänkande, vilka är ovanliga utanför den krets av människor som yrkesmässigt sysslar med internationell politik; detta bäddar för expertstyre" (s 123).

Goldmann tar opp spørsmålet om hvordan ekspertstyret kan søkes motvirket og går in på forskjellige sider ved saken: "det sätt varpå utredning och utvärdering utförs", i vilken utsträckning utredningsarbetet uppfyller krav på 'saklighet', 'opartiskhet' och 'allsidighet' . . ." Ikke minst peker han på at det offentlige ordskifte bör gi "en grundlig och korrekt bild av det beslutsproblem man har att lösa och av olika ståndpunkter i frågan" (s 132–133).

grunn den at tiden er kommet til at forskerene velger andre variabler enn de som vanligvis går inn i mediebransjens planleggings skjema.

Ut fra de samme synspunkt som jeg har lagt til grunn for min kritikk burde det være klart at jeg "skjuter mig inn" på interessefaktoren, både teoretisk og empirisk. La meg først nevne at "politisk interesse" er en meget virksom faktor i datasammenheng, og forklarer mer enn de fleste andre faktorer av variansen i avislesning. Men dette er en forklaring på det analytiske plan, og får meg ikke til å fravike den oppfatning at faktoren har en meget tvilsom teoretisk status.

Hva måler man med en faktor som "politisk interesse"? Variablen motsvares av følgende spørsmål i intervju skjemaet: "Hur pass intresserad är ni i allmänhet av politik?" og tilsvarende spørsmål når det gjelder nyhetsinteresse. Man ender lett i tautologier av typen – jeg er aktiv i sport, eller samfunn, eller kultur etc *fordi* jeg er interessert i slike aktiviteter. Om man på fritiden gjorde ting man *ikke* var interessert i – så kunne det kanskje være teoretisk interessant.

Jeg tror man kommer lengre i analysen av sosial aktivitet når man begynner med de strategier som faller naturlig og de ferdigheter som er nødvendige for å nå visse mål, eller for å oppleve samkvem og samhørighet mellom medmennesker. En forutsetning for at individet fungerer sosialt i moderne samfunn er et medieforbruk med visse kvaliteter. På makroplan kan man lete etter de betingelser av økonomisk, politisk og formidlingsteknologiske karakter som må være tilstede for at sosiale samkvem av ulike slag skal fungere.

Det er ikke noe nytt i denne måten å se saken på, den er bare lite utbredt blant medieforskere. Her er en tydelig mentalitetsforskjell til dem som har en mer psykologisk tilnæringsmåte. Ser man på medieforbruket som ledd i en selvrealisering under gitte betingelser, så faller det også naturlig å fokusere på de personlighetsmessige disposisjoner som, bokstavelig talt, ligger bak medieforbruket. Men likesåvel som få styrer sin båt etter kjølvannet med noe hell, like klart er det at en stor del av den opplevelse som kan legges i medieforbruket peker utover selve mottakningsøyeblikket, og framover mot ennå urealiserte sosiale muligheter i en forholdsvis bunden sosial struktur. I dette ligger også et element av tvang og tilpasning. Visse typer av medieforbruk er en høyt vurdert sosial konvensjon, omtrent som etikette og i ennå høyere grad som korrekt språkbruk. Man må følge spillereglene for selv å kunne bruke mediene til å oppnå sosial kontakt.

Svennik Høyer

### Demokrati i utenriks- og sikkerhetspolitikken

Spørsmålet om demokrati i utenriks- og forsvarssaker er blitt debattert innenfor svensk statsvitenskap, og visse begrepsavklaringer har vært foretatt. I Norge har imidlertid vekten delvis vært lagt på andre momenter. Enkelte trekk fra debatten her, slik den blant annet kommer til syne i *Norsk Utenrikspolitisk Årbok*, vil kanskje virke til å utfylle bildet.

I *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1981 har Kjell Goldmann foretatt en presisering av hva følgende påstand innebærer: "I utrikes – og forsvarsfrågor fungerar inte demokratin." <sup>1</sup> Fra en litt annen synsvinkel behandler Walter Carlsnæs "Foreign Policy and the Democratic Process" i *Scandinavian Political Studies* 1981. Han skiller mellom tre ulike sider ved prosessen. For det første "participation", at folket skal delta i utforming av politikken. For det andre "responsiveness", at de styrende skal føre en politikk som svarer til folkets ønsker. Og endelig "rationality", at både folket og de styrende skal handle på grunnlag av riktige og allsidige opplysninger. Denne siste dimensjonen har, sier Carlsnæs, ikke vært særlig mye omtalt i dagens debatt, men den synes å være like viktig, ja kanskje mer grunnleggende enn de to andre. <sup>2</sup>

Idet han viser til Dag Anckar, pekar Carlsnæs på at de styrende ikke slavisk og automatisk bør sette folkets ønsker ut i livet. <sup>3</sup> Dersom de ikke selv er enige, skal de styrende først prøve å mobilisere og påvirke almenheten ut fra sin egen oppfatning av hva som tjener dens interesser – med andre ord på grunnlag av de allsidige opplysninger de sitter inne med. Dermed skulle kunne oppnås en både rasjonell og demokratisk politikk.

Imidlertid reiser det seg her ganske vanskelige problemer, som Carlsnæs ikke går nærmere inn på, men som er påpekt av Kjell Goldmann:

Den internationella politiken kräver detaljkunskap om och insikter i andra länders förhållanden och andra statsledningars tänkande, vilka är ovanliga utanför den krets av människor som yrkesmässigt sysslar med internationell politik; detta bäddar för expertstyre" (s 123).

Goldmann tar opp spørsmålet om hvordan ekspertstyret kan søkes motvirket og går in på forskjellige sider ved saken: "det sätt varpå utredning och utvärdering utförs", i vilken utsträckning utredningsarbetet uppfyller krav på 'saklighet', 'opartiskhet' och 'allsidighet' . . ." Ikke minst peker han på at det offentlige ordskifte bör gi "en grundlig och korrekt bild av det beslutsproblem man har att lösa och av olika ståndpunkter i frågan" (s 132–133).

Det har stundom vært antydning i svensk offentlig ordskifte at sikkerhetspolitikken i sitt innhold skulle stride mot "folkets eller folkmajoritetens interesse" og dermed være udemokratisk, men dette demokratibegrepet er uten mening, sier Goldmann. Jeg vil heller si det er uklart. Bare i en ganske bestemt forstand kan det sies å innebære noe av en meningsløshet, nemlig på samme måte som det foregående: en akademisk debatt synes meningsløs når det gjelder Sveriges utenrikspolitiske hovedlinje, alliansfrihet i fred med sikte på nøytralitet i krig. Det rår en slik grad av samstemmighet om denne linjen at en debatt er *uten aktualitet*. Det samme har ikke alltid kunnet sies om Norges NATO-medlemskap. Enda mindre har det kunnet gjøres med hensyn till spørsmålet om norsk medlemskap i EF; at det her skulle ha vært meningsløst å tale om folkets eller folkeflertallets interesse i en eller annen betydning av ordet, vil de fleste nordmenn kvie seg for å gå med på. I så fall har landet kastet bort mye tid og penger på en strid om pavens skjegg.

Imidlertid kan det som nevnt være behov for visse presiseringer. Folkets interesse og folkeflertallets interesse betyr ikke nødvendigvis ett og det samme. Når en sak sies å være i *folkets* interesse kan det menes at

- 1) den er til nytte for alle samfunnsmedlemmer;
- 2) den er i nasjonens interesse; med andre ord 'folket' sees i motsetning til andre folkeslag;
- 3) den er i de underprivilegertes interesse, med andre ord 'folket' sees i motsetning til privilegerte mindretall innenfor nasjonen.

Når talen er om politikk "av demokratisk innhold" tenkes det vel oftest på en politikk i *majoritetens* interesse, der majoriteten kan være

enten a) et flertall bestående bare av underprivilegerte,

eller b) et flertall sammensatt dels av privilegerte, dels av underprivilegerte grupper.

Flertallet kan eventuelt tenkes å bli så stort at det nærmest blir ensbetydende med selve folket eller nasjonen. Men med ordene "demokratisk" og "udemokratisk" tenkes nok oftest på et motsetningsforhold mellom privilegert mindretall og uprivilegert flertall.

Nå ser det ut som om Goldmanns avvisning av begrepet "folkets eller folkeflertallets interesse" ikke er absolut. Han sier på side 131: "Samhället kan vara betjänt av den sakkunskap och stabilitet som är byråkratiseringens goda sida." Det betyr vel at byråkratisering kan være i folkets interesse i betydning nr 1, "til nytte for alle". Et annet spørsmål er om politikken dermed kan hevdes å ha et demokratisk innhold, selv om den kommer i stand på udemokratisk måte. De fleste vil kanskje ikke godta en slik bruk av uttrykket "demokratisk innhold".

Et beslektet spørsmål reises av Goldmann når han sier: "Väljarna, skulle man kunna hävda, måste förutsättas vara otillräckligt informerade och ha otillräcklig överblick för att kunna ta ställning i varje fråga på ett från deras egna utgångspunkter rationellt sätt. Det är politikernas uppgift att fatta sådana beslut som väljarna skulle ha krävt, om de haft politikernas möjlighet att sätta sig in i saken" (s 129). Antyder han ikke dermed at de bør fatte slike beslutninger som folkeflertallets interesse krever? Han rygger tilbake fra konklusjonen. Operasjonaliseringsproblemet, som er vanskelig nok i rene fordelingsproblemer, forekommer ham uløselig i forsvars- og utenrikspolitisk sammenheng. Her ser det ut som han er for pessimistisk. Saken er verd en nærmere drøfting.

Kjell Goldmann er villig til å godta at "det vore inneholdsløst udemokratisk å overgå till starkt regressiv inkomstbeskattning"; åpenbart tenker han på at et slikt tiltak bare ville komme noen få privilegerte personer til gode. Men også i utenrikspolitikken kan noenlunde tilsvarende beslutninger tenkes, selv om de i Norden kanskje ikke er aktuelle. I Norge gikk en mindretallsregjering i 1931 til okkupasjon av Øst-Grønland, et tiltak som fra opposisjonshold ble erklært for udemokratisk fordi det ble sagt å bare tilsvare et par små pressgruppers ønsker.<sup>5</sup> I USA var det i begynnelsen av århundret en slående motsetning mellom president Tafts såkalte dollar-diplomati til fordel for bestemte konserners utenlandske investeringer, og etterfølgeren Wilsons "democratic foreign policy". Wilson var uvillig til å støtte slike spesielle interessegrupper. Historikerne Nevins og Commager skriver om konsernernes "business adventures in which we had no genuine interest".<sup>6</sup> Her en vel "we" brukt for å betegne et amerikansk folkeflertall, nærmest i betydningen b) ovenfor, altså et stort og allsidig sammensatt flertall; kanskje er meningen å antyde en overveldende majoritet, omtrent lik hele nasjonen.

Bruker vi mindre ekstreme eksempler, blir uenkelig en operasjonalisering straks mer komplisert. Ta skattesakene. Selv om det er enkelt å si med Goldmann at sterkt regressiv inntektsbeskattning bør kalles udemokratisk, blir det gjerne vanskeligere å gjøre seg opp en mening f eks om en innstilling vedrørende minsking i skattepogressiviteten. Den vil øke ulikhetene i samfunnet, men vil kunne sies å være i folkets interesse i den grad den eventuelt fører til større samlet samfunnsvelstand på grunn av økt arbeidsinnsats eller økte investeringer. Om forslaget skal fortjene å kalles demokratisk, eventuelt i hvilken forstand, er kanskje et skjønsspørsmål; men en drøfting er ikke derfor meningsløs eller uten interesse.

Imidlertid kan det også tenkes tiltak som er av rent teknisk art, og som det av den grunn vil være meningsløst å kalle demokraiske eller udemokratiske, for eksempel en overgang fra skatt av forrige års inntekt til skatt av



Det har stundom vært antydnet i svensk offentlig ordskifte at sikkerhetspolitikken i sitt innhold skulle stride mot "folkets eller folkmajoritetens interesse" og dermed være udemokratisk, men dette demokratibegrepet er uten mening, sier Goldmann. Jeg vil heller si det er uklart. Bare i en ganske bestemt forstand kan det sies å innebære noe av en meningsløshet, nemlig på samme måte som det foregående: en akademisk debatt synes meningsløs når det gjelder Sveriges utenrikspolitiske hovedlinje, alliansfrihet i fred med sikte på nøytralitet i krig. Det står en slik grad av samstemmighet om denne linjen at en debatt er *uten aktualitet*. Det samme har ikke alltid kunnet sies om Norges NATO-medlemskap. Enda mindre har det kunnet gjøres med hensyn til spørsmålet om norsk medlemskap i EF; at det her skulle ha vært meningsløst å tale om folkets eller folkeflertallets interesse i en eller annen betydning av ordet, vil de fleste nordmenn kvie seg for å gå med på. I så fall har landet kastet bort mye tid og penger på en strid om pavens skjegg.

Imidlertid kan det som nevnt være behov for visse presiseringer. Folkets interesse og folkeflertallets interesse betyr ikke nødvendigvis ett og det samme. Når en sak sies å være i *folkets* interesse kan det menes at

- 1) den er til nytte for alle samfunnsmedlemmer;
- 2) den er i nasjonens interesse; med andre ord 'folket' sees i motsetning til andre folkeslag;
- 3) den er i de underprivilegertes interesse, med andre ord 'folket' sees i motsetning til privilegerte mindretall innenfor nasjonen.

Når talen er om politikken "av demokratisk innhold" tenkes det vel oftest på en politikk i *majoritetens* interesse, der majoriteten kan være

- a) et flertall bestående bare av underprivilegerte,
- eller b) et flertall sammensatt dels av privilegerte, dels av underprivilegerte grupper.

Flertallet kan eventuelt tenkes å bli så stort at det nærmest blir ensbetydende med selve folket eller nasjonen. Men med ordene "demokratisk" og "udemokratisk" tenkes nok oftest på et motsetningsforhold mellom privilegert mindretall og uprivilegert flertall.

Nå ser det ut som om Goldmanns avvisning av begrepet "folkets eller folkeflertallets interesse" ikke er absolutt. Han sier på side 131: "Samhället kan vara betjänt av den sakkunskap och stabilitet som är byråkratiseringens goda sida." Det betyr vel at byråkratisering kan være i folkets interesse i betydning nr 1, "til nytte for alle". Et annet spørsmål er om politikken dermed kan hevdes å ha et demokratisk innhold, selv om den kommer i stand på udemokratisk måte. De fleste vil kanskje ikke godta en slik bruk av uttrykket "demokratisk innhold".

Et beslektet spørsmål reises av Goldmann når han sier: "Väljarna, skulle man kunna hävda, måste förutsättas vara otillräckligt informerade och ha otillräcklig överblick för att kunna ta ställning i varje fråga på ett från deras egna utgångspunkter rationellt sätt. Det är politikernas uppgift att fatta sådana beslut som väljarna skulle ha krävt, om de haft politikernas möjlighet att sätta sig in i saken" (s 129). Antyder han ikke dermed at de bør fatte slike beslutninger som folkeflertallets interesse krever? Han rygger tilbake fra konklusjonen. Operasjonaliseringsproblemet, som er vanskelig nok i rene fordelingsproblemer, forekommer ham uløselig i forsvars- og utenrikspolitisk sammenheng. Her ser det ut som han er for pessimistisk. Saken er verd en nærmere drøfting.

Kjell Goldmann er villig til å godta at "det vore innhållsligt odemokratiskt att övergå till starkt regressiv inkomstbeskattning"; åpenbart tenker han på at et slikt tiltak bare ville komme noen få privilegerte personer til gode. Men også i utenrikspolitikken kan noenlunde tilsvarende beslutninger tenkes, selv om de i Norden kanskje ikke er aktuelle. I Norge gikk en mindretallsregjering i 1931 til okkupasjon av Øst-Grønland, et tiltak som fra opposisjonshold ble erklært for udemokratisk fordi det ble sagt å bare tilsvare et par små pressgruppers ønsker.<sup>5</sup> I USA var det i begynnelsen av århundret en slående motsetning mellom president Tafts såkalte dollar-diplomati til fordel for bestemte konserners utenlandske investeringer, og etterfølgeren Wilsons "democratic foreign policy". Wilson var uvillig til å støtte slike spesielle interessegrupper. Historikerne Nevins og Commager skriver om konsernenes "business adventures in which we had no genuine interest".<sup>6</sup> Her en vel "we" brukt for å betegne et amerikansk folkeflertall, nærmest i betydningen b) ovenfor, altså et stort og allsidig sammensatt flertall; kanskje er meningen å antyde en overveldende majoritet, omtrent lik hele nasjonen.

Bruker vi mindre ekstreme eksempler, blir uenkelig en operasjonalisering straks mer komplisert. Ta skattesakene. Selv om det er enkelt å si med Goldmann at sterkt regressiv inntektsbeskatning bør kalles udemokratisk, blir det gjerne vanskeligere å gjøre seg opp en mening f eks om en innstilling vedrørende minsking i skatte-pogressiviteten. Den vil øke ulikhetene i samfunnet, men vil kunne sies å være i folkets interesse i den grad den eventuelt fører til større samlet samfunnsvelstand på grunn av økt arbeidsinnsats eller økte investeringer. Om forslaget skal fortjene å kalles demokratisk, eventuelt i hvilken forstand, er kanskje et skjønsspørsmål; men en drøfting er ikke derfor meningsløs eller uten interesse.

Imidlertid kan det også tenkes tiltak som er av rent teknisk art, og som det av den grunn vil være meningsløst å kalle demokraiske eller udemokratiske, for eksempel en overgang fra skatt av forrige års inntekt til skatt av

et gir ingen annen anvisning på politisk holdning, enn len banale, å innrette samfunnet så godt som mulig for lest mulig landsmenn" (s 256).

Men han gir uttrykk for et annet syn, når han skildrer forholdet mellom Norge og Middelhavslandene i mellomkrigstiden. En folkeavstemning viste flertall for alkoholforbud, som deretter ble innført hos oss. Vi opplevde så en form for krig med Middelhavslandene, om nektet å kjøpe vår fisk når vi stengte deres varer ute. /anskelige forhold oppstod i fiskeridistriktene. Det norske Høyre hevdet at forbudet følgelig var i strid med folkets interesse. Edvard Bull forsøker ikke å imøtegå dette argumentet. Derimot hevder han at Høyres politikk var udemokratisk, fordi den stred mot folkeviljen:

"Kampen mot alkoholen var en hjertesak for store deler av det norske folk." Men forbudet falt til sist, fordi Norges suverenitet viste seg å være for svak mot Frankrikes, Spanias og Portugals handelspolitiske press". Og: Det var ikke bare fremmede makter som sprengte den norske alkoholpolitikken. Mektige grupper innenfor landet nektet å bøye seg for forbudet" (s 209–211). Bull kritiserer partiet Venstres stortingsgruppe, som gav opp kampen under henvisning til fiskernes interesser. Og her er han tydelig til kjenne at fedrelandskjerlighet kan gi en annen anvisning på politisk holdning enn den banalt nasjonalistiske, å innrette samfunnet best mulig. Vi har her med følelser av egenart, identitet, samhörighet å gjøre. Venstres stortingsmenn sviktet, mener Bull, ved ikke å stille seg i motsetning til dem som samarbeidet med utenlandske makter:

Ingen prøvde å appellere til norske nasjonale følelser mot det utenlandske presset" (s 214). Han avslutter med si: "Forbudets historie i 1920-årene gir en klar konklusjon: Det som hadde vært en sterk norsk folkevilje, ble kjøvet til side av tre fremmede stater, støttet av innflyttsrike mindretall i Norge" (s 216).

Dette viser åpenbart til folkeavstemningen fra 1919, der 2 prosent stemte ja til alkoholforbud. Ved nærmere etterblikk vil vi imidlertid oppdage, at det kan være like mye av et politisk skjønns-spørsmål å fastslå flertallets ille som flertallets interesse i en konkret sak. I 1926 ble nemlig holdt en folkeavstemning nr 2 i Norge, og da stemte 56 prosent nei til forbudet. Det kan hevdes at folkeviljen denne gang var manipulert av Høyre-propaganda. Men det er også mulig å hevde at det var i 1919 folkets flertall ble ført bak lyset, idet avholdsorganisasjonenes propaganda gav et falsk inntrykk av de økonomiske virkninger forbudet ville få. Den "klare konklusjon" som Edvard Bull trekker, har utvilsomt et visst innslag av skjønnsmessig vurdering.

Samtidig kan det være grunn til å peke på hans appell til nasjonalfølelsen. Han synes her å antyde at det kan

være legitimt i visse tilfeller å gi politikken et ekspressivt snarere enn et instrumentelt formål. Tanken ser ut til å være at mennesker gjennom politikk skal kunne gi uttrykk for en opplevelse av fellesskap, i dette tilfellet nasjonalt fellesskap. I tilfellet med Midt-Østenkonflikten, som ble nevnt ovenfor, har noen mennesker hatt en trang til å vise samkjensle med PLO, mens andre har ønsket å identifisere seg med Israel. En kjølign iakttagelse vil her kunne tale om irrasjonelle innslag i utenrikspolitikken. Men Edvard Bulls skiftende standpunkter kan tas som tegn på at det ikke alltid faller lett å holde fast ved en rent fornuftsbestemt innstilling – en kjensgjerning som det kan være grunn til å ha i minne når utenrikspolitiske analyser skal gjennomføres.

Sten Sparre Nilson

#### Referanser

- <sup>1</sup> "Precisering av en hypotes." *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1981, s 123–134.
- <sup>2</sup> *Scandinavian Political Studies* 1981, s 88.
- <sup>3</sup> Anckar, "Responsivitet – Om begreppet, företeelsen och forskningsområdet". *Politikka* 1980, s 28–38.
- <sup>4</sup> Se f.eks Benjamin I Page & Robert Y Shapiro, "Effects of Public Opinion on Policy". *American Political Science Review* March 1983, s 188. John M Orman, *Presidential Secrecy and Deception: Beyond the Power to Persuade*. Westport, Conn: Greenwood Press 1980. Året 1984 åpnet med nye trekk i en langvarig dragkamp som pågår mellom president og Kongress om statstjenestemenns rett til å omtale saker av sikkerhetspolitisk betydning.
- <sup>5</sup> Ida Blom, *Kampen om Eirik Raudes Land*. Oslo: Gyldendal 1973.
- <sup>6</sup> Allan Nevins & Henry Steele Commager, *A Short History of the United States*. New York: Random House 1945, s 440.
- <sup>7</sup> Olav Stokke: "Spenningen mellom egeninteresse og altruisme i norsk bistandspolitikk." *Norsk Utenrikspolitisk Årbok* 1981, s 68–122.
- <sup>8</sup> *Scandinavian Political Studies* 1981, s 87.
- <sup>9</sup> Nils Ørvik: *Sikkerhetspolitikken 1920–1939*. Oslo: Tanum. Bind II, 1961.
- <sup>10</sup> Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics*. San Francisco: Freeman & Co. 1981, s 253.
- <sup>11</sup> Eckhoff, "Stortingets unnfallenhet i saker om utenriks- og sikkerhetspolitikk." *Lov og Rett* 1980, s 275.
- <sup>12</sup> Forholdet til utlandet kommer dessuten inn. Den 9 februar 1984 fant et prinsipp-ordskifte sted i Stortinget om hvor stor åpenheten bør være i sikkerhetspolitiske saker i betraktning av Norges situasjon i dag. Om problemer i betraktning av Finlands situasjon se Steve Lindberg, s 141–146 i *Bakom og bortom partier*, red Lauri Karvonen & Ulf Lindström. Åbo: Åbo Akademi 1983.

et gir ingen annen anvisning på politisk holdning, enn len banale, å innrette samfunnet så godt som mulig for lest mulig landsmenn" (s 256).

Men han gir uttrykk for et annet syn, når han skildrer forholdet mellom Norge og Middelhavslandene i mellomkrigstiden. En folkeavstemning viste flertall for alkoholforbud, som deretter ble innført hos oss. Vi opplevde så en form for krig med Middelhavslandene, om nektet å kjøpe vår fisk når vi stengte deres varer ute. /anskelige forhold oppstod i fiskeridistriktene. Det norske Høyre hevdet at forbudet følgelig var i strid med folkets interesse. Edvard Bull forsøker ikke å imøtegå dette argumentet. Derimot hevder han at Høyres politikk var udemokratisk, fordi den stred mot folkeviljen:

"Kampen mot alkoholen var en hjertesak for store deler av det norske folk." Men forbudet falt til sist, fordi Norges suverenitet viste seg å være for svak mot Frankrikes, Spanias og Portugals handelspolitiske press". Og: "Det var ikke bare fremmede makter som sprengte den norske alkoholpolitikken. Mektige grupper innenfor landet nektet å bøye seg for forbudet" (s 209–211). Bull kritiserer partiet Venstres stortingsgruppe, som gav opp kampen under henvisning til fiskernes interesser. Og her er han tydelig til kjenne at fedrelandskjærighet kan gi en annen anvisning på politisk holdning enn den banalt nasjonalistiske, å innrette samfunnet best mulig. Vi har her med følelser av egenart, identitet, samhörighet å gjøre. Venstres stortingsmenn sviktet, mener Bull, ved ikke å stille seg i motsetning til dem som samarbeidet med utenlandske makter:

Ingen prøvde å appellere til norske nasjonale følelser mot det utenlandske presset" (s 214). Han avslutter med si: "Forbudets historie i 1920-årene gir en klar konklusjon: Det som hadde vært en sterk norsk folkevilje, ble kjøvet til side av tre fremmede stater, støttet av innflytelsesrike mindretall i Norge" (s 216).

Dette viser åpenbart til folkeavstemningen fra 1919, der 2 prosent stemte ja til alkoholforbud. Ved nærmere etterblikk vil vi imidlertid oppdage, at det kan være like mye av et politisk skjønns-spørsmål å fastslå flertallets vilje som flertallets interesse i en konkret sak. I 1926 ble nemlig holdt en folkeavstemning nr 2 i Norge, og da stemte 56 prosent nei til forbudet. Det kan hevdes at folkeviljen denne gang var manipulert av Høyre-propaganda. Men det er også mulig å hevde at det var i 1919 folkets flertall ble ført bak lyset, idet avholdsorganisasjonenes propaganda gav et falsk inntrykk av de økonomiske virkninger forbudet ville få. Den "klare konklusjon" som Edvard Bull trekker, har utvilsomt et visst innslag av skjønnsmessig vurdering.

Samtidig kan det være grunn til å peke på hans appell til nasjonalfølelsen. Han synes her å antyde at det kan

være legitimt i visse tilfeller å gi politikken et ekspressivt snarere enn et instrumentelt formål. Tanken ser ut til å være at mennesker gjennom politikk skal kunne gi uttrykk for en opplevelse av fellesskap, i dette tilfelle nasjonalt fellesskap. I tilfellet med Midt-Østenkonflikten, som ble nevnt ovenfor, har noen mennesker hatt en trang til å vise samkjensle med PLO, mens andre har ønsket å identifisere seg med Israel. En kjølign iakttagelse vil her kunne tale om irrasjonelle innslag i utenrikspolitikken. Men Edvard Bulls skiftende standpunkter kan tas som tegn på at det ikke alltid faller lett å holde fast ved en rent fornuftsbestemt innstilling – en kjensgjerning som det kan være grunn til å ha i minne når utenrikspolitiske analyser skal gjennomføres.

Sten Sparre Nilson

#### Referanser

- 1 "Precisering av en hypotes." *Statsvetenskaplig Tidsskrift* 1981, s 123–134.
- 2 *Scandinavian Political Studies* 1981, s 88.
- 3 Anckar, "Responsivitet – Om begreppet, företeelsen och forskningsområdet". *Politikka* 1980, s 28–38.
- 4 Se f.eks Benjamin I Page & Robert Y Shapiro, "Effects of Public Opinion on Policy". *American Political Science Review* March 1983, s 188. John M Orman, *Presidential Secrecy and Deception: Beyond the Power to Persuade*. Westport, Conn: Greenwood Press 1980. Året 1984 åpnet med nye trekk i en langvarig dragkamp som pågår mellom president og Kongress om statstjenestemenns rett til å omtale saker av sikkerhetspolitisk betydning.
- 5 Ida Blom, *Kampen om Eirik Raudes Land*. Oslo: Gyldendal 1973.
- 6 Allan Nevins & Henry Steele Commager, *A Short History of the United States*. New York: Random House 1945, s 440.
- 7 Olav Stokke: "Spenningen mellom egeninteresse og altruisme i norsk bistandspolitikk." *Norsk Utenrikspolitisk Årbok* 1981, s 68–122.
- 8 *Scandinavian Political Studies* 1981, s 87.
- 9 Nils Ørvik: *Sikkerhetspolitikken 1920–1939*. Oslo: Tanum. Bind II, 1961.
- 10 Bruce Russett & Harvey Starr, *World Politics*. San Francisco: Freeman & Co. 1981, s 253.
- 11 Eckhoff, "Stortingets unnfalighet i saker om utenriks- og sikkerhetspolitikk." *Lov og Rett* 1980, s 275.
- 12 Forholdet til utlandet kommer dessuten inn. Den 9 februar 1984 fant et prinsipp-ordskifte sted i Stortinget om hvor stor åpenheten bør være i sikkerhetspolitiske saker i betraktning av Norges situasjon i dag. Om problemer i betraktning av Finlands situasjon se Steve Lindberg, s 141–146 i *Bakom och bortom partier*, red Lauri Karvonen & Ulf Lindström. Åbo: Åbo Akademi 1983.

motiven till lagrummet kan det vara rimligt att anse att beslut om innehållet på dagspressens ledarsidor faller utanför lagen. Någon anledning att utsträcka undantagsregeln längre än så finns det däremot knappast. Dock görs självfallet inte anspråk på fackligt inflytande över ansvarige utgivarens utövande i det enskilda fallet av sina befogenheter enligt 5 kap 3 § TF. Rekryteringen av redaktionell personal är i hög grad en fråga av fackligt intresse som inte kan antas ha blivit utesluten från MBL:s tillämpningsområde.

#### *Utredningsuppdraget*

I riksdagen togs under riksmötet 1980/81 initiativ till en utredning som skulle få till uppgift att söka undanröja den oklarhet som fick anses föreligga om tolkningen av 2 § MBL i förhållande till TF (fyrpartimotionen 1810). Sedan ett antal remissinstanser hade fått yttra sig över förslaget om utredning beslöt riksdagen att hos regeringen begära en sådan (AU 1981/82:2, KU 1981/82:1 y och rskr 40). Uppdraget gavs på försommaren 1982 av den dåvarande arbetsmarknadsministern till justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, hovrättslagmannen Erik Holmberg och rättschefen Olof Bergqvist. Enligt direktiven (Dir 1982:31) skulle det vara utredningsmännens uppgift särskilt att analysera "hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten".

I mars i år har utredningsmännen till arbetsmarknadsminister Anna-Greta Leijon överlämnat sitt betänkande DS A 1984:4 Tryckfrihet och medbestämmande.

#### *Betänkandet*

Utredningsmännen betonar att de har sett som sin uppgift att göra en rent rättslig analys av de frågor som åsyftas med uppdraget. Med tanke på att lagtexten i 2 § MBL är mycket allmänt hållen och motiven knapphändiga, och när rättspraxis omfattar bara ett rättsfall och inga vägledande kollektivavtal har träffats, är emellertid möjligheterna att utvinna något av en traditionell juridisk genomgång ganska begränsade. Vissa riktlinjer kan väl dock förmleras och några förekommande missförstånd klaras upp. Däremot ger det rättsliga materialet, framhåller utredningsmännen, inte underlag för någon säker bedömning av sådana enskilda och konkreta tillämpningsfrågor, t ex huruvida ett beslut av den ena eller andra typen medför förhandlingsrätt enligt 11 § MBL, som lagstiftaren uttryckligen har överlämnat åt rättstillämpningen att från fall till fall avgöra genom en vägning mot varandra av inbördes motstående synpunkter.

Med utgångspunkt i dessa reservationer görs i betänkandet en analys dels av några valda tryckfrihetsrättsliga

frågor som föranleds av utredningsämnet, dels av de arbetsrättsliga aspekterna, närmare bestämt frågan om MBL:s tillämpningsområde allmänt sett och frågan om tolkningen av 2 § MBL. Betänkandet avslutas också med ett utkast till alternativ utformning av 2 § MBL. Syftet med utkastet är dock inte att vara ett förslag till lagändring utan snarare ett sätt att formulera den kritik mot lagrummet i gällande lydelse, som utredningsmännen har funnit skäl för.

Det skulle föra för långt att återge de rättsliga resonemang som förs i betänkandet kring de här nämnda huvudsakliga aspekterna på utredningsämnet. Det får räcka med att mycket förkortat, nästan i rubrikform, ange de viktigaste frågorna och de svar som utredningsmännen har gett.

#### *Tryckfrihetsrättsliga aspekter*

Huvudfrågan är här i vad mån och på vad sätt TF har direkt rättslig betydelse för arbetstagarnas medbestämmanderätt enligt MBL, eller med andra ord i vad mån TF drar upp en gräns för medbestämmanderätten oberoende av vad som föreskrivs i MBL. I bakgrunden ligger att TF i det väsentliga, liksom fö 2 kap RF, har till uppgift att ge ett skydd åt den enskilde gentemot det allmänna men däremot inte att reglera rättsliga förhållanden enskilda rättssubjekt emellan.

Utredningsmännen behandlar bl a frågorna om tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder som vidtas med anledning av en tryckt skrifts innehåll och om utrymmet för avtal varigenom någon binder sig vid en begränsning av sin tryckfrihet.

Allmänt sett finner utredningsmännen att det inte är möjligt att dra några mer bestämda slutsatser i fråga om tillåtligheten av MBL och utrymmet för medbestämmandeavtal från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter. Inte minst finner de oklart vilket utrymme som kan finnas för bestämmelser i lag eller avtal om mer vittgående fackliga befogenheter inom t ex tidningspressens område än dem som MBL nu föreskriver. I alla händelser kan man enligt utredningsmännen dock inte hämta stöd i TF för något slags grundsats om tidningsföretagets (ägarens) fulla suveränitet i förhållande till de anställda och deras fackliga organisationer över alla beslut som kan betecknas som redaktionella.

#### *Arbetsrättsliga synpunkter*

En utgångspunkt i denna del av betänkandet är de krav på avtal om redaktionellt medinflytande som ställts av SJF och de skäl som då har åberopats. Ett sådant avtal skulle ju enligt SJF vara ett uttryck för grundsatsen att det är tidningsföretagets och de anställda journalisternas gemensamma sak att se till att pressens uppgifter i samhället fullgörs på ett riktigt sätt. Avtalet skulle vara

motiven till lagrummet kan det vara rimligt att anse att beslut om innehållet på dagspressens ledarsidor faller utanför lagen. Någon anledning att utsträcka undantagsregeln längre än så finns det däremot knappast. Dock görs självfallet inte anspråk på fackligt inflytande över ansvarige utgivarens utövande i det enskilda fallet av sina befogenheter enligt 5 kap 3 § TF. Rekryteringen av redaktionell personal är i hög grad en fråga av fackligt intresse som inte kan antas ha blivit utesluten från MBL:s tillämpningsområde.

#### *Utredningsuppdraget*

I riksdagen togs under riksmötet 1980/81 initiativ till en utredning som skulle få till uppgift att söka undanröja den oklarhet som fick anses föreligga om tolkningen av 2 § MBL i förhållande till TF (fyrpartimotionen 1810). Sedan ett antal remissinstanser hade fått yttra sig över förslaget om utredning beslöt riksdagen att hos regeringen begära en sådan (AU 1981/82:2, KU 1981/82:1 y och rskr 40). Uppdraget gavs på försommaren 1982 av den dåvarande arbetsmarknadsministern till justitieombudsmannen Per-Erik Nilsson, hovrättslagmannen Erik Holmberg och rättschefen Olof Bergqvist. Enligt direktiven (Dir 1982:31) skulle det vara utredningsmännens uppgift särskilt att analysera "hur långt de arbetsrättsliga reglerna i MBL sträcker sig i olika hänseenden med tanke på de i grundlag fastlagda principerna för tryckfriheten".

I mars i år har utredningsmännen till arbetsmarknadsminister Anna-Greta Leijon överlämnat sitt betänkande DS A 1984:4 Tryckfrihet och medbestämmande.

#### *Betänkandet*

Utredningsmännen betonar att de har sett som sin uppgift att göra en rent rättslig analys av de frågor som åsyftas med uppdraget. Med tanke på att lagtexten i 2 § MBL är mycket allmänt hållen och motiven knapphändiga, och när rättspraxis omfattar bara ett rättsfall och inga vägledande kollektivavtal har träffats, är emellertid möjligheterna att utvinna något av en traditionell juridisk genomgång ganska begränsade. Vissa riktlinjer kan väl dock förmleras och några förekommande missförstånd klaras upp. Däremot ger det rättsliga materialet, framhåller utredningsmännen, inte underlag för någon säker bedömning av sådana enskilda och konkreta tillämpningsfrågor, t ex huruvida ett beslut av den ena eller andra typen medför förhandlingsrätt enligt 11 § MBL, som lagstiftaren uttryckligen har överlämnat åt rättstillämpningen att från fall till fall avgöra genom en vägning mot varandra av inbördes motstående synpunkter.

Med utgångspunkt i dessa reservationer görs i betänkandet en analys dels av några valda tryckfrihetsrättsliga

frågor som föranses av utredningsämnet, dels av de arbetsrättsliga aspekterna, närmare bestämt frågan om MBL:s tillämpningsområde allmänt sett och frågan om tolkningen av 2 § MBL. Betänkandet avslutas också med ett utkast till alternativ utformning av 2 § MBL. Syftet med utkastet är dock inte att vara ett förslag till lagändring utan snarare ett sätt att formulera den kritik mot lagrummet i gällande lydelse, som utredningsmännen har funnit skäl för.

Det skulle föra för långt att återge de rättsliga resonemang som förs i betänkandet kring de här nämnda huvudsakliga aspekterna på utredningsämnet. Det får räcka med att mycket förkortat, nästan i rubrikform, ange de viktigaste frågorna och de svar som utredningsmännen har gett.

#### *Tryckfrihetsrättsliga aspekter*

Huvudfrågan är här i vad mån och på vad sätt TF har direkt rättslig betydelse för arbetstagarnas medbestämmanderätt enligt MBL, eller med andra ord i vad mån TF drar upp en gräns för medbestämmanderätten oberoende av vad som föreskrivs i MBL. I bakgrunden ligger att TF i det väsentliga, liksom i 2 kap RF, har till uppgift att ge ett skydd åt den enskilde gentemot det allmänna men däremot inte att reglera rättsliga förhållanden enskilda rättssubjekt emellan.

Utredningsmännen behandlar bl a frågorna om tillåtligheten av fackliga stridsåtgärder som vidtas med anledning av en tryckt skrifts innehåll och om utrymmet för avtal varigenom någon binder sig vid en begränsning av sin tryckfrihet.

Allmänt sett finner utredningsmännen att det inte är möjligt att dra några mer bestämda slutsatser i fråga om tillåtligheten av MBL och utrymmet för medbestämmandeavtal från tryckfrihetsrättsliga utgångspunkter. Inte minst finner de oklart vilket utrymme som kan finnas för bestämmelser i lag eller avtal om mer vittgående fackliga befogenheter inom t ex tidningspressens område än dem som MBL nu föreskriver. I alla händelser kan man enligt utredningsmännen dock inte hämta stöd i TF för något slags grundsats om tidningsföretagets (ägarrens) fulla suveränitet i förhållande till de anställda och deras fackliga organisationer över alla beslut som kan betecknas som redaktionella.

#### *Arbetsrättsliga synpunkter*

En utgångspunkt i denna del av betänkandet är de krav på avtal om redaktionellt medinflytande som ställts av SJF och de skäl som då har åberopats. Ett sådant avtal skulle ju enligt SJF vara ett uttryck för grundsatsen att det är tidningsföretagets och de anställda journalisternas gemensamma sak att se till att pressens uppgifter i samhället fullgörs på ett riktigt sätt. Avtalet skulle vara

I direktiven anges inledningsvis att kommittén har som huvuduppgift att överväga förutsättningarna för en författningsreform med syfte att förbättra folkstyrelsens villkor i vårt land. Kommittén bör ha vida ramar för sitt arbete. Det fastslås dock att avsikten inte är att den skall föreslå någon total reform av vår författning.

Kommittén skall ha som en primär uppgift att analysera de arbetsbetingelser som kommer att råda för folkstyrelsen under 1990-talet och följande årtionden. Denna analys skall göras så bred som möjligt och bygga på de vetenskapliga undersökningar som finns. Dessa bör sammanställas och ev bearbetas och kompletteras. Genom denna analys skall kommittén kunna belysa centrala frågor i diskussionen om den svenska folkstyrelsen.

En central ställning i denna diskussion intar förhållandet mellan väljare och valda. Den politiska demokratin, framhålls det i direktiven, måste även i fortsättningen vara representativ och utövas genom de politiska partierna. Frågan om riksdagsledamöternas representantroll kan ses som en del av problemet hur de centrala statsorganen skall kunna styra välfärdssambanden av Sveriges typ med de långtgående uppgifter som där åvilar staten och kommunerna. En central uppgift för kommittén blir att belysa riksdagen och riksdagsledamöternas roll mot bakgrund av den utveckling som har ägt rum.

Det betonas vidare i direktiven att den moderna samhällsutvecklingen har skapat en pluralistisk maktstruktur med nya maktcentra vid sidan av riksdagen och regeringen. Organisationsväsendet är långt mer utvecklat än tidigare. Även de statliga förvaltningsmyndigheterna och kommunerna har fått ökad betydelse. Samtidigt finns det ekonomiska centra knutna till företag och företagsorganisationer som spelar sin roll för de politiska besluten. Till detta kommer att den politiska debatten förs på flera arenor. Förutom i riksdagen förs den politiska diskussionen framför allt i tidningar, TV och radio. Riksdagens ställning i ett sådant system med starka organisationer och dominerande massmedier är en del av de arbetsbetingelser som bör analyseras av kommittén.

Kommitténs förslag bör enligt direktiven i första hand syfta till att förbättra medborgarnas möjligheter att göra sitt inflytande gällande i politiken, att stärka riksdagen som centralt politiskt forum och att öka förutsättningarna för handlingskraftiga regeringar.

Bland de olika åtgärder som tas upp i direktiven nämns först att riksdagens arbetsformer bör kunna effektiviseras så att ledamöterna får tillräcklig tid att hålla kontakten med sina väljare. En annan fråga som skall tas upp i utredningsarbetet är riksdagens ställning i den politiska debatten. Det konstateras att en aktuell fråga ofta är mer eller mindre överspelad när den väl kommer

upp till diskussion i riksdagen. Detta beror bl a på att möjligheterna att snabbt anordna debatter i dagsaktuella frågor i praktiken är begränsade. Dessa möjligheter bör enligt direktiven på olika sätt förbättras.

I fråga om riksdagen tas också upp olika åtgärder i syfte att minska arbetsbelastningen där samt frågan om offentliga utskottsutfrågningar.

Personvals- och valkretsutredningen diskuterade i sitt slutbetänkande två olika vägar att förstärka kontakterna mellan väljare och valda, nämligen ett ökat inslag av personval i mindre valkretsar. Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning. Det är enligt direktiven naturligt att dessa frågor nu tas upp till förnyat övervägande av kommittén.

I samband med övervägandena om valkretsindelning och personval skall kommittén också pröva frågan om antalet riksdagsledamöter bör vara så stort som nuvarande 349. Kommittén skall även ta upp systemet med ersättare för riksdagsledamöter.

En central uppgift, heter det vidare i direktiven, blir att utreda förutsättningarna för en förlängning av mandatperioden för riksdagen och för landsting och kommunfullmäktige. Av stor betydelse för diskussionerna om mandatperiodens längd är frågan om den gemensamma valdagen. Enligt direktiven är det angeläget att en reform på detta område beaktar två viktiga synpunkter. Den ena är att väljarna bör ha möjlighet att få uttala sig om den förda politiken med tillräckligt kort tidsintervall. För det andra understryks det starka sakliga samband som finns mellan rikspolitik och kommunalpolitik och som i dag tar sig uttryck i ett valtekniskt samband mellan riksdagsvalen och kommunalvalen. Om den gemensamma valdagen avskaffas kan det enligt direktiven finnas skäl att överväga ett system varigenom riksdagens sammansättning i någon utsträckning påverkas av valen till kommunfullmäktige och landsting.

En viktig förutsättning för att en regering skall kunna genomföra den politik som har fått väljarnas stöd är att den har tillräcklig tid till sitt förfogande. En annan förutsättning för regeringens handlingskraft är att den har tillräckligt stöd i riksdagen. Kommittén bör enligt direktiven studera vilka effekter som en minskad proportionalitet i valsystemet skulle kunna få på de parlamentariska förutsättningarna för regeringsbildningen.

Till de ytterligare åtgärder som bör övervägas av kommittén i syfte att stärka regeringens handlingsmöjligheter hör en effektivisering av upplösningsinstitutet. Vad som ligger närmast till hands att överväga är enligt direktiven om man bör införa särskilda regler om mandatperiodens längd för sådana fall då ett extraval äger rum kort före ett ordinarie val.

Vidare skall kommittén behandla proceduren för re-

I direktiven anges inledningsvis att kommittén har som huvuduppgift att överväga förutsättningarna för en författningsreform med syfte att förbättra folkstyrelsens villkor i vårt land. Kommittén bör ha vida ramar för sitt arbete. Det fastslås dock att avsikten inte är att den skall föreslå någon total reform av vår författning.

Kommittén skall ha som en primär uppgift att analysera de arbetsbetingelser som kommer att råda för folkstyrelsen under 1990-talet och följande årtionden. Den analys skall göras så bred som möjligt och bygga på de vetenskapliga undersökningar som finns. Dessa bör sammanställas och ev bearbetas och kompletteras. Genom denna analys skall kommittén kunna belysa centrala frågor i diskussionen om den svenska folkstyrelsen.

En central ställning i denna diskussion intar förhållandet mellan väljare och valda. Den politiska demokratin, framhålls det i direktiven, måste även i fortsättningen vara representativ och utövas genom de politiska partierna. Frågan om riksdagsledamöternas representantroll kan ses som en del av problemet hur de centrala statsorganen skall kunna styra välfärdssamhällen av Sveriges typ med de långtgående uppgifter som där åvilar staten och kommunerna. En central uppgift för kommittén blir att belysa riksdagen och riksdagsledamöternas roll mot bakgrund av den utveckling som har ägt rum.

Det betonas vidare i direktiven att den moderna samhällsutvecklingen har skapat en pluralistisk maktstruktur med nya maktcentra vid sidan av riksdagen och regeringen. Organisationsväsendet är långt mer utvecklat än tidigare. Även de statliga förvaltningsmyndigheterna och kommunerna har fått ökad betydelse. Samtidigt finns det ekonomiska centra knutna till företag och företagsorganisationer som spelar sin roll för de politiska besluten. Till detta kommer att den politiska debatten förs på flera arenor. Förutom i riksdagen förs den politiska diskussionen framför allt i tidningar, TV och radio. Riksdagens ställning i ett sådant system med starka organisationer och dominerande massmedier är en del av de arbetsbetingelser som bör analyseras av kommittén.

Kommitténs förslag bör enligt direktiven i första hand syfta till att förbättra medborgarnas möjligheter att göra sitt inflytande gällande i politiken, att stärka riksdagen som centralt politiskt forum och att öka förutsättningarna för handlingskraftiga regeringar.

Bland de olika åtgärder som tas upp i direktiven nämns först att riksdagens arbetsformer bör kunna effektiviseras så att ledamöterna får tillräcklig tid att hålla kontakten med sina väljare. En annan fråga som skall tas upp i utredningsarbetet är riksdagens ställning i den politiska debatten. Det konstateras att en aktuell fråga ofta är mer eller mindre överspelad när den väl kommer

upp till diskussion i riksdagen. Detta beror bl a på att möjligheterna att snabbt anordna debatter i dagsaktuella frågor i praktiken är begränsade. Dessa möjligheter bör enligt direktiven på olika sätt förbättras.

I fråga om riksdagen tas också upp olika åtgärder i syfte att minska arbetsbelastningen där samt frågan om offentliga utskottsutfrågningar.

Personvals- och valkretsutredningen diskuterade i sitt slutbetänkande två olika vägar att förstärka kontakterna mellan väljare och valda, nämligen ett ökat inslag av personval i mindre valkretsar. Utredningens förslag ledde inte till lagstiftning. Det är enligt direktiven naturligt att dessa frågor nu tas upp till förnyat övervägande av kommittén.

I samband med övervägandena om valkretsindelning och personval skall kommittén också pröva frågan om antalet riksdagsledamöter bör vara så stort som nuvarande 349. Kommittén skall även ta upp systemet med ersättare för riksdagsledamöter.

En central uppgift, heter det vidare i direktiven, blir att utreda förutsättningarna för en förlängning av mandatperioden för riksdagen och för landsting och kommunfullmäktige. Av stor betydelse för diskussionerna om mandatperiodens längd är frågan om den gemensamma valdagen. Enligt direktiven är det angeläget att en reform på detta område beaktar två viktiga synpunkter. Den ena är att väljarna bör ha möjlighet att få uttala sig om den förda politiken med tillräckligt kort tidsintervall. För det andra understryks det starka sakliga samband som finns mellan rikspolitik och kommunalpolitik och som i dag tar sig uttryck i ett valtekniskt samband mellan riksdagsvalen och kommunalvalen. Om den gemensamma valdagen avskaffas kan det enligt direktiven finnas skäl att överväga ett system varigenom riksdagens sammansättning i någon utsträckning påverkas av valen till kommunfullmäktige och landsting.

En viktig förutsättning för att en regering skall kunna genomföra den politik som har fått väljarnas stöd är att den har tillräcklig tid till sitt förfogande. En annan förutsättning för regeringens handlingskraft är att den har tillräckligt stöd i riksdagen. Kommittén bör enligt direktiven studera vilka effekter som en minskad proportionalitet i valsystemet skulle kunna få på de parlamentariska förutsättningarna för regeringsbildningen.

Till de ytterligare åtgärder som bör övervägas av kommittén i syfte att stärka regeringens handlingsmöjligheter hör en effektivisering av upplösningsinstitutet. Vad som ligger närmast till hands att överväga är enligt direktiven om man bör införa särskilda regler om mandatperiodens längd för sådana fall då ett extraval äger rum kort före ett ordinarie val.

Vidare skall kommittén behandla proceduren för re-

Sambandsmått	Genomsnittligt samband med partival	
	19 inrikes-frågor <sup>a</sup>	6 utrikes-frågor <sup>b</sup>
Phi	0,35	0,24
Contingency coefficient	0,32	0,24
Cramer's V	0,18	0,14
Gamma <sup>c</sup>	0,33	0,28
Gamma <sup>d</sup>	0,33	0,27
Kendall's tau-b <sup>c</sup>	0,24	0,18
Kendall's tau-b <sup>d</sup>	0,24	0,18
Somer's d <sup>c</sup>	0,25	0,17
Somer's d <sup>d</sup>	0,24	0,17
Spearman correlation <sup>c</sup>	0,28	0,21
Spearman correlation <sup>d</sup>	0,28	0,21
Polaritet <sup>e</sup>	0,77	0,62

<sup>a</sup> A. Barndaghem, B. Anställdas inflytande, C. Statlig kontroll, D. Sextimmarsdag, E. Republik, F. Invandring, G. Jämlikhet, H. Kärnkraft, I. Utlokalisering av ämbetsverk, J. Socialisering, K. Skatt på höga inkomster, L. Skatt på låga inkomster, M. Järnvägsnedläggelser, N. Mellanöl, O. Pornografi, P. Löntagarfonder, Q. Arbetsgivaravgifter, R. Könskvotering i riksdagen, S. Försvarsutgifter.

<sup>b</sup> A. Sovjets utrikespolitik, B. USA:s utrikespolitik, C. Sovjet-Sverige, D. USA-Sverige, E. Sovjets inre förhållanden, F. USA:s inre förhållanden.

<sup>c</sup> Ordinalskaleantagande: VPK - S - C - FP - M.

<sup>d</sup> Ordinalskaleantagande: VPK - S - FP - C - M.

<sup>e</sup> Polaritetsindex beräknas i två steg. Först bestäms opinionsbalansen inom varje parti (andelen positiva svar minus andelen negativa svar). Därefter beräknas den största differensen mellan två partier. Måttet uttrycker sålunda den åsiktsmässiga spännvidden i partisystemet.

Som väntat varierar sambandets styrka med valet av sambandsmått. Men det allmänna mönstret är ändå klart. Koefficienterna för inrikesattityder ligger något högre - detta faktum borde jag för tydlighetens skull redovisat noggrannare, det ger jag recensenten rätt i. Men de två kolumnerna uppvisar sambandsnivåer som båda måste betecknas som starka. Utrikesattityderna har inte *exakt* samma samband med partival som inrikesattityderna, det har jag heller aldrig hävdad. Men storleksordningen är densamma, det är det jag menat med uttrycket "fullt i klass med".

2. I fråga om de svenska väljarnas intresse för internationell politik är min "tes" inte korrekt återgiven. Jag utgår från den traditionella bilden av väljarna som ointresserade och oinformerade och konstaterar: "Till viss del är denna uppfattning riktig. Som denna undersök-

ning visat finns det många exempel där opinionen snarast kännetecknas av undran än av bestämda ställningstaganden" (s 117) och jag exemplifierar här med Vietnam, Mellanöstern och EG. Men, och här för jag analysen ett steg vidare, denna bild av opinionsläget är mycket ofullständig. Jag skall inte upprepa min argumentation, men låt mig ändå kort beröra problemet att tolka "vet inte"-svar på attitydfrågor.

Att frekvensen vet inte-svar inte omedelbart kan användas som mått på politiskt ointresse är ett trivialt påpekande ur valforskningens allmängods. I min bok kunde jag bl a belysa problemet med en panelanalys: rörligheten i vet inte-svaren är stor (s 11-14). Två andra exempel diskuterades. Väljarnas osäkerhet i EG-frågan kunde delvis förklaras med partiernas ovilja att inför opinionen tydligt deklarerat sina ståndpunkter (s 72, 117). De höga vet inte-frekvenserna på frågorna om Vietnam och Mellanöstern var till dels ett uttryck för en tyst minoritetsopinion, om man så vill ett specialfall av "tystnadsspiralen" (s 91-92). I dessa två fall var andelen vet inte-svar ett mått som överskattade väljarnas ointresse.

3. Tingstens påstående om folkets relativa ointresse kan självfallet ha ägt sin giltighet under mellankrigstiden. Det uttalar jag mig inte om. Min egen empiriska undersökning gällde 1970-talet, det trodde jag framgick.

4. Recensenten uppger att jag "valt att inte redovisa" en öppen fråga om vilka sakfrågor som varit viktiga för väljarnas val av parti och får det att låta som om jag undanhållit information som motsäger mina slutsatser. Faktum är att någon sådan fråga inte ingick i de av mig analyserade valundersökningarna. De av recensenten anförda svarsfrekvenserna, antagligen baserade på Sifomätningar eller senare valundersökningar, stämmer hur som helst fullständigt med den bild jag tecknat: utrikesfrågor spelar en mycket undanskymd roll i valrörelserna och, följaktligen, för väljarnas bedömning av partiernas politik.

Sammanfattningsvis måste jag konstatera att recensentens argument inte är hållbara. Jag finner ingen anledning att fråga mina slutsatser.

Olof Petersson

#### Slutreplik

I en artikel i StvT 1984:2 opponerade jag mig mot två av huvudresultaten i Olof Peterssons bok *Väljarna och världspolitik*. För det första visade jag att sambanden mellan internationalpolitiska attityder och partival är långt ifrån så starka som Petersson påstår. För det andra



Sambandsmått	Genomsnittligt samband med partival	
	19 inrikes-frågor <sup>a</sup>	6 utrikes-frågor <sup>b</sup>
Phi	0,35	0,24
Contingency coefficient	0,32	0,24
Cramer's V	0,18	0,14
Gamma <sup>c</sup>	0,33	0,28
Gamma <sup>d</sup>	0,33	0,27
Kendall's tau-b <sup>c</sup>	0,24	0,18
Kendall's tau-b <sup>d</sup>	0,24	0,18
Somer's d <sup>c</sup>	0,25	0,17
Somer's d <sup>d</sup>	0,24	0,17
Spearman correlation <sup>c</sup>	0,28	0,21
Spearman correlation <sup>d</sup>	0,28	0,21
Polaritet <sup>e</sup>	0,77	0,62

<sup>a</sup> A. Barndaghem, B. Anställdas inflytande, C. Statlig kontroll, D. Sextimmarsdag, E. Republik, F. Invandring, G. Jämlikhet, H. Kärnkraft, I. Utlökalisering av ämbetsverk, J. Socialisering, K. Skatt på höga inkomster, L. Skatt på låga inkomster, M. Järnvägsnedläggelser, N. Mellanöl, O. Pornografi, P. Löntagarfonder, Q. Arbetsgivaravgifter, R. Könskvotering i riksdagen, S. Försvarsutgifter.

<sup>b</sup> A. Sovjets utrikespolitik, B. USA:s utrikespolitik, C. Sovjet-Sverige, D. USA-Sverige, E. Sovjets inre förhållanden, F. USA:s inre förhållanden.

<sup>c</sup> Ordinalskaleantagande: VPK - S - C - FP - M.

<sup>d</sup> Ordinalskaleantagande: VPK - S - FP - C - M.

<sup>e</sup> Polaritetsindex beräknas i två steg. Först bestäms opinionsbalansen inom varje parti (andelen positiva svar minus andelen negativa svar). Därefter beräknas den största differensen mellan två partier. Måttet uttrycker sålunda den åsiktsmässiga spännvidden i partisystemet.

Som väntat varierar sambandets styrka med valet av sambandsmått. Men det allmänna mönstret är ändå klart. Koefficienterna för inrikesattityder ligger något högre - detta faktum borde jag för tydlighetens skull redovisat noggrannare, det ger jag recensenten rätt i. Men de två kolumnerna uppvisar sambandsnivåer som båda måste betecknas som starka. Utrikesattityderna har inte *exakt* samma samband med partival som inrikesattityderna, det har jag heller aldrig hävdat. Men storleksordningen är densamma, det är det jag menat med uttrycket "fullt i klass med".

2. I fråga om de svenska väljarnas intresse för internationell politik är min "tes" inte korrekt återgiven. Jag utgår från den traditionella bilden av väljarna som ointresserade och oinformerade och konstaterar: "Till viss del är denna uppfattning riktig. Som denna undersök-

ning visat finns det många exempel där opinionen snarast kännetecknas av undran än av bestämda ställningstaganden" (s 117) och jag exemplifierar här med Vietnam, Mellanöstern och EG. Men, och här för jag analysen ett steg vidare, denna bild av opinionsläget är mycket ofullständig. Jag skall inte upprepa min argumentation, men låt mig ändå kort beröra problemet att tolka "vet inte"-svar på attitydfrågor.

Att frekvensen vet inte-svar inte omedelbart kan användas som mått på politiskt ointresse är ett triviale påpekande ur valforskningens allmängods. I min bok kunde jag bl a belysa problemet med en panelanalys: rörligheten i vet inte-svaren är stor (s 11-14). Två andra exempel diskuterades. Väljarnas osäkerhet i EG-frågan kunde delvis förklaras med partiernas ovilja att inför opinionen tydligt deklarerat sina ståndpunkter (s 72, 117). De höga vet inte-frekvenserna på frågorna om Vietnam och Mellanöstern var till dels ett uttryck för en tyst minoritetsopinion, om man så vill ett specialfall av "tystnadsspiralen" (s 91-92). I dessa två fall var andelen vet inte-svar ett mått som överskattade väljarnas ointresse.

3. Tingstens påstående om folkets relativa ointresse kan självfallet ha ägt sin giltighet under mellankrigstiden. Det uttalar jag mig inte om. Min egen empiriska undersökning gällde 1970-talet, det trodde jag framgick.

4. Recensenten uppger att jag "valt att inte redovisa" en öppen fråga om vilka sakfrågor som varit viktiga för väljarnas val av parti och får det att låta som om jag undanhållit information som motsäger mina slutsatser. Faktum är att någon sådan fråga inte ingick i de av mig analyserade valundersökningarna. De av recensenten anförda svarsfrekvenserna, antagligen baserade på Sifomätningar eller senare valundersökningar, stämmer hur som helst fullständigt med den bild jag tecknat: utrikesfrågor spelar en mycket undanskymd roll i valrörelserna och, följaktligen, för väljarnas bedömning av partiernas politik.

Sammanfattningsvis måste jag konstatera att recensentens argument inte är hållbara. Jag finner ingen anledning att frångå mina slutsatser.

Olof Petersson

#### Slutreplik

I en artikel i StvT 1984:2 opponerade jag mig mot två av huvudresultaten i Olof Peterssons bok *Väljarna och världspolitik*. För det första visade jag att sambanden mellan internationella politiska attityder och partival är långt ifrån så starka som Petersson påstår. För det andra

varit om han istället gått motsatt väg och förflytt diskussionen från de statistiska sambanden till eventuella *orsakssamband*. Att det finns statistiska samband – om än inte särskilt starka – mellan internationalpolitiska attityder och partival är helt klart. Men det torde endast vara en liten minoritet av de svenska väljarna som *påverkas* av internationella frågor när de väljer parti; och för den lilla väljargrupp där internationalpolitiska attityder måste vara med i orsaksmodellen då partivalet skall förklaras, är det uppenbart att dessa variabler befinner sig längre *fram* i orsakskedjan än de centrala vänsterhögerfrågorna. Detta innebär att de internationalpolitiska attitydernas betydelse, relativt sett, har överskattats i både Peterssons och mina analyser. Mot den bakgrunden framstår Olof Peterssons tes om de internationella frågornas stora betydelse för svenskt väljarbeteende som i högsta grad tvivelaktig.

#### *De svenska väljarnas intresse för internationella frågor*

Enligt den traditionella bilden är svenska väljare *relativt* ointresserade av internationell politik. Någon företrädare för uppfattningen att väljarna skulle vara *totalt* ointresserade av internationella frågor känner jag inte till. Intressebegreppet blir i detta sammanhang fruktbart, först om det används i *relativ* betydelse. Och det naturliga är då att jämföra väljarnas intresse för internationella frågor med deras intresse för inrikespolitik.

Olof Petersson gör inga jämförelser. Han redovisar kort och gott andelen "vet inte"-svar för ett antal intervjufrågor om supermakternas utrikespolitik, och han tillfogar kommentaren: "Om nu svenska väljare är så ointresserade av den internationella politiken borde de rimligen ha betydande svårigheter att bedöma de stora staternas utrikespolitik. Men erfarenheterna från intervjuerna visar att det stora flertalet inte hade någon större svårighet att avge ett omdöme."<sup>3</sup> De jämförelser jag redovisade i min artikel visar emellertid att Peterssons siffror faller väl in i mönstret med de svenska väljarna som *relativt* ointresserade av internationella frågor.

Jag hävdade i min artikel – och hävdar fortfarande – att andelen "vet inte"-svar är ett tvivelaktigt mått på intresse. Petersson däremot företräder en mer "avancerad" uppfattning. Han anser att när andelen "vet inte"-svar är hög, så är detta *inte* ett tecken på *ointresse*; men när andelen "vet inte"-svar är låg, är detta ett uttryck för *intresse*. Ett sådant resonemang är givetvis vetenskapligt ohållbart.

Olof Petersson har inte lyckats revidera bilden av de svenska väljarna som *relativt* ointresserade av internationell politik. Argumenteringen med hjälp av andelen "vet inte"-svar måste avfärdas som ovederhäftig. Av denna anledning efterlyste jag i min artikel andra typer av mått på intresse för internationella frågor. I detta

sammanhang påpekade jag att de svenska väljarna varken 1976 eller 1979 hänvisade till internationella frågor när de bedömde de politiska partierna – något som jag i motsats till Petersson anser vara ett bättre mått på intresse än andelen "vet inte"-svar. Olof Petersson ger sken av att detta skulle vara nya uppgifter för honom. Men som han mycket väl känner till är mina siffror hämtade från Jörgen Westerståhls kapitel i boken *Väljarna och kärnkraften* samt från 1979 års väljarundersökning.

Sammanfattningsvis måste jag konstatera att Olof Petersson varken i sin bok eller i sitt genmäle lyckats driva hem sin tes om världspolitikens stora betydelse för svensk opinion.

Mikael Gilljam

#### Noter

<sup>1</sup> Petersson, 1982, s 52.

<sup>2</sup> Ibid, s 57.

<sup>3</sup> Ibid, s 10.

#### Replikskifte Per Gahrton – Bertil Fiskesjö

##### *Genmäle*

När redaktionen för Statsvetenskaplig Tidskrift lät uppdraget att recensera min avhandling "Riksdagen inifrån" gå till centerriksdagsmannen Bertil Fiskesjö måste man ha vetat vad man skulle få: en karikatymässig beskrivning av avhandlingens innehåll och ett överlättande och besserwiseraktigt försvar för det traditionella riksdagsmannskapet. Man måste också ha vetat vad man inte skulle få – en oberoende icke-partisk vetenskaplig kommentar av det slag som t ex Gudmund Hernes (övervägande kritisk) eller Nils Elvander (övervägande positiv) levererat i DN resp SvD.

Visst kan man peka på att en stor del av dagspressen gjorde så, lät riksdagsmän sabla ner min bok. Visst kan man hävda att denna sorts recensenter inte är mer partiska än jag själv. Visst kan man tycka att det finns skäl att låta min version av riksdagen inifrån mötas av andra självupplevda versioner.

Ur vetenskaplig synvinkel förefaller det dock skäligen ospännande och fantasilöst att ge recensensuppdraget av min starkt riksdagskritiska och delvis med utgångspunkt från "ekopolitiska" grunder skrivna bok till en person som dels sitter sitt trettonde år i riksdagen, dels företräder ett parti som uppfattar miljöpartiet som en hotfull konkurrent. Jag måste erkänna att jag på samma sätt som jag är övertygad om att riksdagsledamöter i

varit om han istället gått motsatt väg och förflyttat diskussionen från de statistiska sambanden till eventuella *orsakssamband*. Att det finns statistiska samband – om än inte särskilt starka – mellan internationalpolitiska attityder och partival är helt klart. Men det torde endast vara en liten minoritet av de svenska väljarna som påverkas av internationella frågor när de väljer parti; och för den lilla väljargrupp där internationalpolitiska attityder måste vara med i orsakmodellen då partivalet skall förklaras, är det uppenbart att dessa variabler befinner sig längre fram i orsakskedjan än de centrala vänsterhögerfrågorna. Detta innebär att de internationalpolitiska attitydernas betydelse, relativt sett, har överskattats i både Peterssons och mina analyser. Mot den bakgrunden framstår Olof Peterssons tes om de internationella frågornas stora betydelse för svenskt väljarbeteende som i högsta grad tvivelaktig.

#### *De svenska väljarnas intresse för internationella frågor*

Enligt den traditionella bilden är svenska väljare *relativt* ointresserade av internationell politik. Någon företrädare för uppfattningen att väljarna skulle vara *totalt* ointresserade av internationella frågor känner jag inte till. Intressebegreppet blir i detta sammanhang fruktbart, först om det används i *relativ* betydelse. Och det naturliga är då att jämföra väljarnas intresse för internationella frågor med deras intresse för inrikespolitik.

Olof Petersson gör inga jämförelser. Han redovisar kort och gott andelen "vet inte"-svar för ett antal intervjufrågor om supermakternas utrikespolitik, och han tillfogar kommentaren: "Om nu svenska väljare är så ointresserade av den internationella politiken borde de rimligen ha betydande svårigheter att bedöma de stora staternas utrikespolitik. Men erfarenheterna från intervjuerna visar att det stora flertalet inte hade någon större svårighet att avge ett omdöme."<sup>3</sup> De jämförelser jag redovisade i min artikel visar emellertid att Peterssons siffror faller väl in i mönstret med de svenska väljarna som *relativt* ointresserade av internationella frågor.

Jag hävdade i min artikel – och hävdar fortfarande – att andelen "vet inte"-svar är ett tvivelaktigt mått på intresse. Petersson däremot företräder en mer "avancerad" uppfattning. Han anser att när andelen "vet inte"-svar är hög, så är detta *inte* ett tecken på *ointresse*; men när andelen "vet inte"-svar är låg, är detta ett uttryck för *intresse*. Ett sådant resonemang är givetvis vetenskapligt ohållbart.

Olof Petersson har inte lyckats revidera bilden av de svenska väljarna som *relativt* ointresserade av internationell politik. Argumenteringen med hjälp av andelen "vet inte"-svar måste avfärdas som ovederhäftig. Av denna anledning efterlyste jag i min artikel andra typer av mått på intresse för internationella frågor. I detta

sammanhang påpekade jag att de svenska väljarna varken 1976 eller 1979 hänvisade till internationella frågor när de bedömde de politiska partierna – något som jag i motsats till Petersson anser vara ett bättre mått på intresse än andelen "vet inte"-svar. Olof Petersson ger sken av att detta skulle vara nya uppgifter för honom. Men som han mycket väl känner till är mina siffror hämtade från Jörgen Westerståhls kapitel i boken *Väljarna och kärnkraften* samt från 1979 års väljarundersökning.

Sammanfattningsvis måste jag konstatera att Olof Petersson varken i sin bok eller i sitt genmäle lyckats driva hem sin tes om världspolitikens stora betydelse för svensk opinion.

Mikael Gilljam

#### Noter

- <sup>1</sup> Petersson, 1982, s 52.
- <sup>2</sup> Ibid, s 57.
- <sup>3</sup> Ibid, s 10.

#### Replikskifte Per Gahrton – Bertil Fiskesjö

##### *Genmäle*

När redaktionen för Statsvetenskaplig Tidskrift lät uppdraget att recensera min avhandling "Riksdagen inifrån" gå till centerriksdagsmannen Bertil Fiskesjö måste man ha vetat vad man skulle få: en karikatymässig beskrivning av avhandlingens innehåll och ett överlättande och besserwiseraktigt försvar för det traditionella riksdagsmannskapet. Man måste också ha vetat vad man inte skulle få – en oberoende icke-partisk vetenskaplig kommentar av det slag som tex Gudmund Hernes (övervägande kritisk) eller Nils Elvander (övervägande positiv) levererat i DN resp SvD.

Visst kan man peka på att en stor del av dagspressen gjorde så, lät riksdagsmän sabla ner min bok. Visst kan man hävda att denna sorts recensenter inte är mer partiska än jag själv. Visst kan man tycka att det finns skäl att låta min version av riksdagen inifrån mötas av andra självupplevda versioner.

Ur vetenskaplig synvinkel förefaller det dock skäligen ospännande och fantasilöst att ge recensensuppdraget av min starkt riksdagskritiska och delvis med utgångspunkt från "ekopolitiska" grunder skrivna bok till en person som dels sitter sitt trettonde år i riksdagen, dels företräder ett parti som uppfattar miljöpartiet som en hotfull konkurrent. Jag måste erkänna att jag på samma sätt som jag är övertygad om att riksdagsledamöter i

har andra åsikter i sakfrågor än folkpartiet, utan också en helt annan uppfattning om riksdagsuppdragets karaktär och därför redan från början byggt in de spärrar mot professionalisering och instrumentalisering som är möjliga enligt gällande lagar. Vi redovisade öppet våra senaste självdeklarationer under valrörelsen (för att undvika Rainer-affärer). Vi förklarade att vi inom ramen för ersättsystemet skulle tillämpa rotation mellan valda och ersättare. Vi har beslutat att ingen skall få omväljas mer än två gånger. Vi har ingen traditionell partiledare. Vi har förbud mot uppdragskumulation (mångsyssleri). Vi planerade begränsningar i de förmåner vi skulle få motta.

Det experiment i samma anda som pågår i Västtyskland hos De Gröna visar att en annorlunda politikerroll är möjlig, dock inte problemfri. Att aktivt försöka medverka i den riktningen genom att kandidera i val på nya villkor är för mig ingen som helst motsättning mot min riksdagskritik, utan en logisk följd av den.

Att Bertil Fiskesjö, en av de riksdagsledamöter som klamrar sig fast vid sitt uppdrag period efter period, inte vill förstå grundproblematiken kring riksdagen utan väljer att skoja med de personliga inslag i min avhandling som andra medier redan vänt ut och in på, får man väl förstå mot bakgrund av hans förutsättningar. Att han knappast har någon reträttpost inom seriösa statsvetenskap att gå tillbaka till framgår av recensionen.

Dock återstår frågan till redaktionen: Vem är mest representativ för svensk riksdagsforskning inom statsvetenskapen – Bertil Fiskesjö eller Nils Elvander?

*Per Gahrton*

### Slutreplik

Per Gahrton har invändningar mot min recension av hans avhandling "Riksdagen inifrån". Dessvärre utnyttjar han sitt inlägg i huvudsak till politiska pläderingar och personangrepp, vilket gör en mera ingående diskussion föga meningsfull.

Utgångspunkten för PG:s underkännande av mig som granskare är onekligen, trots PG:s långa utläggning i ämnet, något kuriös. Jag är enligt PG diskvalificerad därför att jag sedan ganska lång tid har ingående erfarenheter av arbetet i riksdagen, den institution som är föremålet för PG:s bok.

Detta kontrasterar bjärt mot att PG, enligt vad han direkt anger i sin avhandling, ansett sig själv särskilt väl kvalificerad att skriva om riksdagen just därför att han varit ledamot. För utomstående var det svårt att få grepp om ämnet:

"Slutsatsen av detta blir att förutsättningen för en någorlunda korrekt och allsidig beskrivning är att forskaren är fullvärdig medlem, d v s ledamot eller eventuellt anställd vid något riksdagsgruppskansli." (s 75)

För en granskare av riksdagsboken är det dock enligt PG enbart en belastning att ha denna direkta insyn!

I sammanhanget vill jag gärna tillägga att jag inte delar PG:s uppfattning om vem som kan och inte kan forska om riksdagen. Det är forskningsresultatet som måste vara avgörande för bedömningen. Om vederbörande forskare varit riksdagsledamot eller ej är ur vetenskaplig synpunkt helt likgiltigt. Men har forskaren själv suttit med så är det viktigt att hålla rågången klar mellan forskningsresultat och subjektiva memoarer. Det har inte PG klarat.

PG:s konspiratoriska läggning, ständigt dokumenterad, får honom t o m att tro, att jag drivits av partipolitiska motiv, när jag vågat kritisera hans bok. Tror PG på spöken också?

1. Jag har inte påstått att PG vill ersätta riksdagen med byalag. Men jag har på grundval av hans framställning antytt, att det tydligen är byalagets – i sig hedervärda – beslutsmekanism, som PG vill överföra till riksdagen. Och det tror jag skulle fungera dåligt.

2. Jag har självfallet ingenting emot att man försöker mäta riksdagsledamöters aktiviteter. Tvärtom. Jag har själv en gång suttit i en intern riksdagsutredning som bl a sysslade med detta. Men jag anser att de mått som PG använder sig av är bemängda med felkällor, varav jag redovisade några i min recension. Detta gör att även slutsatserna blir felaktiga.

PG:s resonemang om riksdagsledamöternas aktiviteter utgår för övrigt från en mycket snäv och helt realistisk avgränsning av uppdraget. I ledamotskapet ingår – om uppdraget skall vara meningsfullt – deltagande i en lång rad kontakt-berednings- och beslutsprocesser i och utanför riksdagen.

Ett problem numera i vårt land och i alla andra demokratiskt styrda stater som jag kommit i kontakt med är, att uppgifterna i själva parlamentet, inbegripet partigrupperna och alla deras delorgan, tar så mycket tid i anspråk, att det är svårt att få utrymme för alla andra viktiga aktiviteter som bör förenas med ledamotskapet.

För egen del har jag i olika sammanhang verkat för en ganska radikal förändring av riksdagsarbetets organisation, för att därmed ge ökade förutsättningar för en rationellare tidsplanering. En ny tillsatt statlig utredning har bl a fått i uppgift att grunna vidare på dessa frågor. PG:s framställning av politikerrollen rör sig enligt min mening på ett mycket ytligt för att inte säga naivistiskt plan.

har andra åsikter i sakfrågor än folkpartiet, utan också en helt annan uppfattning om riksdagsuppdragets karaktär och därför redan från början byggt in de spärrar mot professionalisering och instrumentalisering som är möjliga enligt gällande lagar. Vi redovisade öppet våra senaste självdeklarationer under valrörelsen (för att undvika Rainer-affärer). Vi förklarade att vi inom ramen för ersättsystemet skulle tillämpa rotation mellan valda och ersättare. Vi har beslutat att ingen skall få omväljas mer än två gånger. Vi har ingen traditionell partiledare. Vi har förbud mot uppdragskumulation (mångsyssleri). Vi planerade begränsningar i de förmåner vi skulle få motta.

Det experiment i samma anda som pågår i Västtyskland hos De Gröna visar att en annorlunda politikerroll är möjlig, dock inte problemfri. Att aktivt försöka medverka i den riktningen genom att kandidera i val på nya villkor är för mig ingen som helst motsättning mot min riksdagskritik, utan en logisk följd av den.

Att Bertil Fiskesjö, en av de riksdagsledamöter som klamrar sig fast vid sitt uppdrag period efter period, inte vill förstå grundproblematiken kring riksdagen utan väljer att skoja med de personliga inslag i min avhandling som andra medier redan vänt ut och in på, får man väl förstå mot bakgrund av hans förutsättningar. Att han knappast har någon reträttpost inom seriös statsvetenskap att gå tillbaka till framgår av recensionen.

Dock återstår frågan till redaktionen: Vem är mest representativ för svensk riksdagsforskning inom statsvetenskapen – Bertil Fiskesjö eller Nils Elvander?

*Per Gahrton*

### Slutreplik

Per Gahrton har invändningar mot min recension av hans avhandling "Riksdagen inifrån". Dessvärre utnyttjar han sitt inlägg i huvudsak till politiska pläderingar och personangrepp, vilket gör en mera ingående diskussion föga meningsfull.

Utgångspunkten för PG:s underkännande av mig som granskare är onekligen, trots PG:s långa utläggning i ämnet, något kuriös. Jag är enligt PG diskvalificerad därför att jag sedan ganska lång tid har ingående erfarenheter av arbetet i riksdagen, den institution som är föremålet för PG:s bok.

Detta kontrasterar bjärt mot att PG, enligt vad han direkt anger i sin avhandling, ansett sig själv särskilt väl kvalificerad att skriva om riksdagen just därför att han varit ledamot. Förutomstående var det svårt att få grepp om ämnet:

"Slutsatsen av detta blir att förutsättningen för en någorlunda korrekt och allsidig beskrivning är att forskaren är fullvärdig medlem, d v s ledamot eller eventuellt anställd vid något riksdagsgruppskansli." (s 75)

För en granskare av riksdagsboken är det dock enligt PG enbart en belastning att ha denna direkta insyn!

I sammanhanget vill jag gärna tillägga att jag inte delar PG:s uppfattning om vem som kan och inte kan forska om riksdagen. Det är forskningsresultatet som måste vara avgörande för bedömningen. Om vederbörande forskare varit riksdagsledamot eller ej är ur vetenskaplig synpunkt helt likgiltigt. Men har forskaren själv suttit med så är det viktigt att hålla rågången klar mellan forskningsresultat och subjektiva memoarer. Det har inte PG klarat.

PG:s konspiratoriska läggning, ständigt dokumenterad, får honom t o m att tro, att jag drivits av partipolitiska motiv, när jag vågat kritisera hans bok. Tror PG på spöken också?

1. Jag har inte påstått att PG vill ersätta riksdagen med byalag. Men jag har på grundval av hans framställning antytt, att det tydligen är byalagets – i sig hedervärda – beslutsmekanism, som PG vill överföra till riksdagen. Och det tror jag skulle fungera dåligt.

2. Jag har självfallet ingenting emot att man försöker mäta riksdagsledamöters aktiviteter. Tvärtom. Jag har själv en gång suttit i en intern riksdagsutredning som bl a sysslade med detta. Men jag anser att de mått som PG använder sig av är bemängda med felkällor, varav jag redovisade några i min recension. Detta gör att även slutsatserna blir felaktiga.

PG:s resonemang om riksdagsledamöternas aktiviteter utgår för övrigt från en mycket snäv och helt orealistisk avgränsning av uppdraget. I ledamotskapet ingår – om uppdraget skall vara meningsfullt – deltagande i en lång rad kontakt-berednings- och beslutsprocesser i och utanför riksdagen.

Ett problem numera i vårt land och i alla andra demokratiskt styrda stater som jag kommit i kontakt med är, att uppgifterna i själva parlamentet, inbegripet partigrupperna och alla deras delorgan, tar så mycket tid i anspråk, att det är svårt att få utrymme för alla andra viktiga aktiviteter som bör förenas med ledamotskapet.

För egen del har jag i olika sammanhang verkat för en ganska radikal förändring av riksdagsarbetets organisation, för att därmed ge ökade förutsättningar för en rationellare tidsplanering. En ny tillsatt statlig utredning har bl a fått i uppgift att grunna vidare på dessa frågor. PG:s framställning av politikerrollen rör sig enligt min mening på ett mycket ytligt för att inte säga naivistiskt plan.

ma som förbättring. De stora förändringarna som välfärdsstaten har medfört betyder inte nödvändigtvis att förtryck av kvinnor, fysiskt och psykiskt, har försvunnit. Tvärtom så reproduceras kvinnoförtryckets villkor numera utan stöd i "arvs- och myndighetsbestämmelser". Det är just detta som idag är det politiskt och vetenskapligt intressanta. Begrepp som "jämställdhetspatriarkat", "statsfeminism", "förtryck genom döljande", "psykologiska härskartekniker", "krympande institutioner", "skolans dolda budskap" osv är bidrag till utvecklingen av fredsrapport för att förstå det 20 århundradets könspolitiska förhållanden,<sup>3</sup> – det moderna patriarkatet, neopatriarkatet eller vad man vill.

Men vad är då förtryck? Och hur kan vi veta att kvinnor är förtryckta? Den norske sociologen Dag Østerberg säger:

När spørsmålet om kvinnors undertryckelse melder sig, er det derfor rimelig å svare på spørsmålet ved å finne ut hvordan det er med kvinnes trivsel og elendighet i vårt samfunn, sammenlignet med mennenes, og ta elendighet som tegn på undertrykkelse.<sup>4</sup>

Det är en rimlig utgångspunkt. Falkemark går inte in på förtrycksbegreppet direkt. Men han säger att kvinnor "uppenbart" har "en mindre fördelaktig position" än män, arbetsliv och sexualliv används som exempel. Frågan är då vilket omfång eller systematik den "ofördelaktiga positionen" har. Eller hur "eländig" kvinnors situation är i förhållande till mäns.

Precis hur mycket som krävs är en värderingsfråga. Eländighet är ett relativt begrepp och vilka indikatorer som kan/bör användas är diskutabelt. Men oavsett detta kan vi antagligen vara eniga om att vi måste över en viss gräns för att använda ett begrepp som förtryck. Det är ett starkt och laddat ord och bör användas därefter. I vissa fall av olikheter kan det vara befogat att använda ett "mildare" ord, t ex "diskriminering".

Østerberg fann på sin tid ingen eländighet som gav underlag för att hävda att kvinnor är mer förtryckta eller kuvade än män. Hans val av indikatorer har blivit kritiserat, och för vår del vill vi hävda att kvinnomisshandel är ett så klart uttryck för eländighet, att det både ensamt och tillsammans med andra förhållanden gör det berättigat att tala om förtryck.<sup>5</sup>

Falkemarks utgångspunkt är som vi nämnt en annan än Østerbergs. Han erkänner kvinnors "ofördelaktigare position" men beskriver den som restposter. Men när blev arbetsliv och sexualitet restposter i våra liv? Och hur är det med den empiriska kvinnoforskningens resultat om systematisk förfördelning av inkomster, trygghet, pension, politiska positioner, synlighet i massmedia,

uppmärksamhet i skolan osv, osv.<sup>6</sup> Att kalla allt detta för "restposter" är en grov orimlighet.

Kvinnoforskningen har riktat kritik mot forskningens generella osynliggörande av kvinnor och krävt att könspolitiska frågor ska tas på allvar, också i maktforskningen. Falkemark har ingen kommentar till denna centrala poäng i kritiken av den norska maktutredningen. Är det att uppfatta som att han menar att Maktutredningen har behandlat ämnet tillfredsställande? Att könspolitiska frågor är överflödiga i maktforskning i vår del av världen?

Beatrice Halsaa  
Gun Hedlund-Ruth  
Anna G Jónasdóttir

#### Noter

- 1 Gayle Rubin kritiserar användningen av patriarkat såsom alltför oprecist, ahistoriskt och språkligt inkorrekt. Hon föreslår istället uttrycket "the sex/gender system". Se artikel i "Toward an Anthropology of Women", red Rayna R Reiter, Monthly Review Press, New York/London 1975.
- 2 För närmare redovisning av diskussionen om patriarkat som ord och begrepp se Anna G Jónasdóttir, "Kvinnoteori. Några perspektiv och problem inom kvinnoforskningens teoribildning." Högskolan i Örebro, Skriftserien, nr 32, 1984.
- 3 Se Halsaa og Holters artikler i "Maktens ansikter", red av Andenæs, Gyldendal 1981, Haavinds art i "Kvinnofelleskap", red av Holter, Univ forlaget 1982, og boka "Kunnskap uten makt", av Haukaa og Brock-Utne, Pax 1982.
- 4 Østerberg i "Hvis husmoren ikke fantes", red Grennes, Pax 1978.
- 5 Se Eva Ekselius "Våld mot kvinnor. Om kvinnomisshandel, våldtäkt, incest och sexuella övergrepp på barn." Prisma 1, Stockholm 1982. Ellen Ahnfelt "Den norske crisesenterbevegelsen och etableringen av offentlig politikk mot kvinnemisshandling". Papper vid 7:e Nordiska Statsvetarkongressen, Lund 20–22 1984.
- 6 För belysning av svenska förhållanden avseende arbetsliv och sexualitet se "Hur jämställda är vi?", SCB 1980, och "Prostitutionen i Sverige", SOU 1980:9.

ma som förbättring. De stora förändringarna som välfärdsstaten har medfört betyder inte nödvändigtvis att förtryck av kvinnor, fysiskt och psykiskt, har försvunnit. Tvärtom så reproduceras kvinnoförtryckets villkor numera utan stöd i "arvs- och myndighetsbestämmelser". Det är just detta som idag är det politiskt och vetenskapligt intressanta. Begrepp som "jämställdhetspatriarkat", "statsfeminism", "förtryck genom döljande", "psykologiska härskartekniker", "krympande institutioner", "skolans dolda budskap" osv är bidrag till utvecklingen av redskap för att förstå det 20 århundradets könspolitiska förhållanden,<sup>3</sup> — det moderna patriarkatet, neopatriarkatet eller vad man vill.

Men vad är då förtryck? Och hur kan vi veta att kvinnor är förtryckta? Den norske sociologen Dag Østerberg säger:

Når spørsmålet om kvinners undertrykkelse melder seg, er det derfor rimelig å svare på spørsmålet ved å finne ut hvordan det er med kvinnes trivsel og elendighet i vårt samfunn, sammenlignet med mennenes, og ta elendighet som tegn på undertrykkelse.<sup>4</sup>

Det är en rimlig utgångspunkt. Falkemark går inte in på förtrycksbegreppet direkt. Men han säger att kvinnor "uppenbart" har "en mindre fördelaktig position" än män, arbetsliv och sexualliv används som exempel. Frågan är då vilket omfång eller systematik den "ofördelaktiga positionen" har. Eller hur "eländig" kvinnors situation är i förhållande till mäns.

Precis hur mycket som krävs är en värderingsfråga. Eländighet är ett relativt begrepp och vilka indikatorer som kan/bör användas är diskutabelt. Men oavsett detta kan vi antagligen vara eniga om att vi måste över en viss gräns för att använda ett begrepp som förtryck. Det är ett starkt och laddat ord och bör användas därefter. I vissa fall av olikheter kan det vara befogat att använda ett "mildare" ord, t ex "diskriminering".

Østerberg fann på sin tid ingen eländighet som gav underlag för att hävda att kvinnor är mer förtryckta eller kuvade än män. Hans val av indikatorer har blivit kritiserat, och för vår del vill vi hävda att kvinnomisshandel är ett så klart uttryck för eländighet, att det både ensamt och tillsammans med andra förhållanden gör det berättigat att tala om förtryck.<sup>5</sup>

Falkemarks utgångspunkt är som vi nämnt en annan än Østerbergs. Han erkänner kvinnors "ofördelaktigare position" men beskriver den som restposter. Men när blev arbetsliv och sexualitet restposter i våra liv? Och hur är det med den empiriska kvinnoforskningens resultat om systematisk förfördelning av inkomster, trygghet, pension, politiska positioner, synlighet i massmedia,

uppmärksamhet i skolan osv, osv.<sup>6</sup> Att kalla allt detta för "restposter" är en grov orimlighet.

Kvinnoforskningen har riktat kritik mot forskningens generella osynliggörande av kvinnor och krävt att könspolitiska frågor ska tas på allvar, också i maktforskningen. Falkemark har ingen kommentar till denna centrala poäng i kritiken av den norska maktutredningen. Är det att uppfatta som att han menar att Maktutredningen har behandlat ämnet tillfredsställande? Att könspolitiska frågor är överflödiga i maktforskning i vår del av världen?

Beatrice Halsaa  
Gun Hedlund-Ruth  
Anna G Jónasdóttir

#### Noter

- 1 Gayle Rubin kritiserar användningen av patriarkat såsom alltför oprecist, ahistoriskt och språkligt inkorrekt. Hon föreslår istället uttrycket "the sex/gender system". Se artikel i "Toward an Anthropology of Women", red Rayna R Reiter, Monthly Review Press, New York/London 1975.
- 2 För närmare redovisning av diskussionen om patriarkat som ord och begrepp se Anna G Jónasdóttir, "Kvinnoteori. Några perspektiv och problem inom kvinnoforskningens teoribildning." Högskolan i Örebro, Skriftserien, nr 32, 1984.
- 3 Se Halsaa og Holters artikler i "Maktens ansikter", red av Andenæs, Gyldendal 1981, Haavinds art i "Kvinnofelleskap", red av Holter, Univ forlaget 1982, og boka "Kunnskap uten makt", av Haukaa og Brock-Utne, Pax 1982.
- 4 Østerberg i "Hvis husmoren ikke fantes", red Grennes, Pax 1978.
- 5 Se Eva Ekselius "Våld mot kvinnor. Om kvinnomisshandel, våldtäkt, incest och sexuella övergrepp på barn." Prisma 1, Stockholm 1982. Ellen Ahnfelt "Den norske crisesenterbevegelsen och etableringen av offentlig politikk mot kvinnemisshandling". Papper vid 7:e Nordiska Statsvetarkongressen, Lund 20-22 1984.
- 6 För belysning av svenska förhållanden avseende arbetsliv och sexualitet se "Hur jämställda är vi?", SCB 1980, och "Prostitutionen i Sverige", SOU 1980:9.

oense om är hur dessa förhållanden skall *tolkas*. De förstnämnda ser dem som produkter av ett patriarkatiskt förtryckarsystem. Detta synsätt delar jag inte. Mitt *huvudargument* mot patriarkathypotesen hävdande, att det existerar ett patriarkaliskt styrsystem med inbyggda reproduceringsmekanismer, tar fasta på den *historiska trenden* avseende kvinnors politiska och samhälleliga deltagande. Här råder inte skymten av tvivel. Kvinnors delaktighet har under vårt sekel kontinuerligt ökat. Jag skall här inte genomföra den något enahanda exercisen att gå igenom olika områden för, säg, årssekvensen 1890, 1920, 1950 och 1980. Vem som än genomför denna uppgift möter med undantagslös regelbundenhet samma mönster. Vad som skiljer sig åt är takten i förbättringarna. På vissa områden går det förvisso inte särskilt fort. Det finns områden där den numeriska underrepresentationen för kvinnor fortfarande är starkt markerad. Så, exempelvis, låter sig antalet kvinnliga svenska generaldirektörer räkna på ena handens fingrar. Det s k korporativa systemet är ett annat exempel med synnerligen svag kvinnlig representation.<sup>3</sup> Men, som sagt, tendensen är överallt uppenbar – och i historisk mening omvälvande.

Varför tycks mina kritiker ignorera detta fundamentala förhållande? Svaret har, tror jag, att göra med vilket *perspektiv* man anlägger. Jag har här sett trenderna i ett vidare historiskt perspektiv – väl medveten om att mer genomgripande samhällsförändringar inte sker i en handvändning. Andra fundamentala samhälleliga transformationer har varit tidsmässigt synnerligen utdragna. Betänk, exempelvis, den långvariga maktkampen mellan aristokrati och borgarklass. Från det att det första embryot till en borgarklass visade sig till dess att aristokratin var definitivt besegrad ekonomiskt och politiskt förlöt en tid av flera århundraden.<sup>4</sup> Detta historiska perspektiv måste också appliceras på kvinnornas förändrade situation. "Hur långt man än går tillbaka i historien har de (kvinnorna) alltid varit underordnade mannen", framhåller Simone de Beauvoir (1976, s 14). Att mot bakgrund härav vänta sig både snabba och omvälvande förändringar avslöjar en bristande känsla för historiska förändringars dynamik och förutsättningar. Det är bara ur den politiske *aktivistens* perspektiv – med dennes krav på omedelbara resultat – som de processer jag uppmärksammat tycks röra sig med glaciärlik långsamhet (eller inte röra sig alls):

Att maktförhållanden kan ha en retarderande effekt på könsmissig jämlikhet förnekar jag inte. Men grupper, som befinner sig på en låg och oförändrad nivå eller som rent av får en försämrade position, är mer angelägna att studera ur maktsynpunkt. I min artikel påpekar jag (s 26), att det internationella systemet i stort sett för-

summas av den norska maktutredningen. Denna försummelse medför, menar jag, att det finns viktiga samhälleliga tilldragelser, som antingen framstår som oförklarliga eller som försvinner ur maktforskarens horisont. Två exempel. Den norska fiskarbefolkningens fåfänga motstånd mot att förvandlas till "löneslavar" illustrerar svårigheten, att motstå det internationella systemets tryck i riktning mot effektivisering och snabb ekonomisk tillväxt. Enligt Bull bottnade motståndet här i "en grundläggande mänsklig frihet: friheten att disponera över sin egen tid och sitt eget arbete" (Bull, s 222). Eller ta de ofantliga ingreppen i jordbruket under ett par årtionden i form av mekanisering och specialisering. "Omvälningen var så stor att det kan vara rimligt att påstå att en par tusen års bondetradition upplöstes under denna tid" (Ibid, s 237).

I dessa två exempel möter vi grupper, som burit upp kulturer som (praktiskt taget) försvunnit. Att här tala om *försämrade* positioner för betydande befolkningskipt verkar inte vara alltför långsökt. Under motsvarande tidsperiod har uppenbarligen kvinnans position stadigt *förbättrats* (och inte bara förändrats). Det är därför kanske inte så konstigt, att man ur maktsynpunkt betraktar styrsystem, som opererar i fall som de förra, som en betydligt mer central forskaruppgift än de "patriarkala" styrsystem, som inte helt kan fränkännas existens, men som ändå inte är i stånd att förhindra att kvinnors positioner kontinuerligt flyttas fram.

Om man alls skall använda ordet "patriarkat" (i betydelsen "mansvälde"), måste man hävda, att vi har ett kraftigt försvagat patriarkat – eller med en ekvivalent formulering – ett kraftigt minskat kvinnoförtryck. Härav följer, att argumentet 4) är tvivelaktigt. Förutom att det är svårt att avgöra kvinnomisshandelns objektiva omfattning, låter sig dess existens inte enkelt *tolkas*. För att belysa detta problem *antar* vi vad som är mest oförmanligt för mitt resonemang, nämligen att kvinnomisshandeln *ökar*. Det kan, ytligt sett, tyckas vara självklart att se ökad våldsanvändning som ett tecken på ökat förtryck. Lite eftertanke visar emellertid att det kan förhålla sig tvärtom.

Två av mina kritiker har i ett annat sammanhang framkastat tanken, att kvinnoforskningen skulle kunna berika den mansdominerade statsvetenskapen med nya friska synsätt. I studiet av internationell politik har man, exempelvis, velat se ett samband mellan kvinnomisshandel och ekonomiska sanktioner.<sup>5</sup> Uppmuntrad av detta djärva analogitänkande vill jag härmed erbjuda ett eget exempel. Efter Stalins död slappnar något järngreppet om Sovjetimperiet. Det är då – och *först* då – som en serie revolter utbryter i vasallstaterna: Östtyskland 1953, Polen 1956 och Ungern 1956.<sup>6</sup> Här är det alltså så, att det är när förtrycket minskar, som upproren bryter ut



oense om är hur dessa förhållanden skall *tolkas*. De förstnämnda ser dem som produkter av ett patriarkatiskt förtryckarsystem. Detta synsätt delar jag inte. Mitt *huvudargument* mot patriarkathypotesen hävdande, att det existerar ett patriarkatiskt styrsystem med inbyggda reproduceringsmekanismer, tar fasta på den *historiska trenden* avseende kvinnors politiska och samhälleliga deltagande. Här råder inte skymten av tvivel. Kvinnors delaktighet har under vårt sekel kontinuerligt ökat. Jag skall här inte genomföra den något enahanda exercisen att gå igenom olika områden för, säg, årssekvensen 1890, 1920, 1950 och 1980. Vem som än genomför denna uppgift möter med undantagslös regelbundenhet samma mönster. Vad som skiljer sig åt är takten i förbättringarna. På vissa områden går det förvisso inte särskilt fort. Det finns områden där den numeriska underrepresentationen för kvinnor fortfarande är starkt markerad. Så, exempelvis, låter sig antalet kvinnliga svenska generaldirektörer räkna på ena handens fingrar. Det s k korporativa systemet är ett annat exempel med synnerligen svag kvinnlig representation.<sup>3</sup> Men, som sagt, tendensen är överallt uppenbar – och i historisk mening omvälvande.

Varför tycks mina kritiker ignorera detta fundamentala förhållande? Svaret har, tror jag, att göra med vilket *perspektiv* man anlägger. Jag har här sett trenderna i ett vidare historiskt perspektiv – väl medveten om att mer genomgripande samhällsförändringar inte sker i en handvändning. Andra fundamentala samhälleliga transformationer har varit tidsmässigt synnerligen utdragna. Betänk, exempelvis, den långvariga maktkampen mellan aristokrati och borgarklass. Från det att det första embryot till en borgarklass visade sig till dess att aristokratin var definitivt besegrad ekonomiskt och politiskt förfliöt en tid av flera århundraden.<sup>4</sup> Detta historiska perspektiv måste också appliceras på kvinnornas förändrade situation. "Hur långt man än går tillbaka i historien har de (kvinnorna) alltid varit underordnade mannen", framhåller Simone de Beauvoir (1976, s 14). Att mot bakgrund härav vänta sig både snabba och omvälvande förändringar avslöjar en bristande känsla för historiska förändringars dynamik och förutsättningar. Det är bara ur den politiske *aktivistens* perspektiv – med dennes krav på omedelbara resultat – som de processer jag uppmärksammat tycks röra sig med glaciärlik långsamhet (eller inte röra sig alls):

Att maktförhållanden kan ha en retarderande effekt på könsmissig jämlikhet förnekar jag inte. Men grupper, som befinner sig på en låg och oförändrad nivå eller som rent av får en försämrade position, är mer angelägna att studera ur maktsynpunkt. I min artikel påpekar jag (s 26), att det internationella systemet i stort sett för-

summas av den norska maktutredningen. Denna försummelse medför, menar jag, att det finns viktiga samhälleliga tilldragelser, som antingen framstår som oförklarliga eller som försvinner ur maktforskarens horisont. Två exempel. Den norska fiskarbefolkningens fåfånga motstånd mot att förvandlas till "löneslavar" illustrerar svårigheten, att motstå det internationella systemets tryck i riktning mot effektivisering och snabb ekonomisk tillväxt. Enligt Bull bottnade motståndet här i "en grundläggande mänsklig frihet: friheten att disponera över sin egen tid och sitt eget arbete" (Bull, s 222). Eller ta de ofantliga ingreppen i jordbruket under ett par årtionden i form av mekanisering och specialisering. "Omvälningen var så stor att det kan vara rimligt att påstå att en par tusen års bondetradition upplöstes under denna tid" (Ibid, s 237).

I dessa två exempel möter vi grupper, som burit upp kulturer som (praktiskt taget) försvunnit. Att här tala om *försämrade* positioner för betydande befolkningskikt verkar inte vara alltför långsökt. Under motsvarande tidsperiod har uppenbarligen kvinnans position stadigt *förbättrats* (och inte bara förändrats). Det är därför kanske inte så konstigt, att man ur maktsynpunkt betraktar styrsystem, som opererar i fall som de förra, som en betydligt mer central forskaruppgift än de "patriarkala" styrsystem, som inte helt kan fränkännas existens, men som ändå inte är i stånd att förhindra att kvinnors positioner kontinuerligt flyttas fram.

Om man alls skall använda ordet "patriarkat" (i betydelsen "mansvälde"), måste man hävda, att vi har ett kraftigt försvagat patriarkat – eller med en ekvivalent formulering – ett kraftigt minskat kvinnoförtryck. Härav följer, att argumentet 4) är tvivelaktigt. Förutom att det är svårt att avgöra kvinnomisshandelns objektiva omfattning, låter sig dess existens inte enkelt *tolkas*. För att belysa detta problem *antar* vi vad som är mest oförmanligt för mitt resonemang, nämligen att kvinnomisshandeln *ökar*. Det kan, ytligt sett, tyckas vara självklart att se ökad våldsanvändning som ett tecken på ökat förtryck. Lite eftertanke visar emellertid att det kan förhålla sig tvärtom.

Två av mina kritiker har i ett annat sammanhang framkastat tanken, att kvinnoforskningen skulle kunna berika den mansdominerade statsvetenskapen med nya friska synsätt. I studiet av internationell politik har man, exempelvis, velat se ett samband mellan kvinnomisshandel och ekonomiska sanktioner.<sup>5</sup> Uppmuntrad av detta djärva analogitänkande vill jag härmed erbjuda ett eget exempel. Efter Stalins död slappnar något järngreppet om Sovjetimperiet. Det är då – och *först* då – som en serie revolter utbryter i vasallstaterna: Östtyskland 1953, Polen 1956 och Ungern 1956.<sup>6</sup> Här är det alltså så, att det är när förtrycket minskar, som upproren bryter ut

## Litteraturgranskningar

GULLAN GIDLUND: *Partistöd*. Umeå Studies in Politics and Administration, No 8. CWK Gleerup, 1983.

Offentligt stöd till politiska partier infördes i Sverige år 1965 och utbetalades första gången år 1966. Stödformen kompletterades år 1969 genom införandet av ett kommunalt partistöd, innebärande att kommuner och lands-ting fick rätt att lämna ekonomiskt stöd till partier som var representerade i kommunens fullmäktige. Denna reform i Sverige var inte utpräglat svensk – i många västeuropeiska länder förde 1960- och 1970-talen med sig liknande reformer och initiativ. Finland, som vanligt steget efter Sverige, införde offentligt partistöd 1966 med en första utbetalning 1967. För de politiska partierna har denna utveckling inneburit förändrade och i regel förbättrade verksamhetsvillkor, för partiforskarna har den inneburit en utmaning till nya forskarinsatser i syfte att beskriva, förklara och förstå övergången från ett system med privat finansiering till ett system med offentlig finansiering – utmaningen inkluderar jämväl en uppmaning till utvärdering av det som sig tilldragit haver.

Emellertid har statsvetare inte precis stått i kö inför den kastade handsken. I Finland finns på området endast ett större arbete, dock fokuserat på partiernas handlande i reformskedet och försummande reformens externa aspekter, och allmänt bör sägas att forskningen om politikens finansiering fortfarande är ett försummat område inom nordisk partiforskning. *Gullan Gidlunds* nyligen framlagda doktorsavhandling om partistödet i Sverige är därför mycket välkommen. Författarinnan, verksam vid den livaktiga statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, föresätter sig, kort sagt, uppgiften att beskriva och analysera övergången i Sverige från privat partifinansiering till företrädesvis offentlig partifinansiering.

Avhandlingen har nio kapitel; de kan enligt mitt förmenande grupperas i tre avdelningar. Den första innefattar bokens två första kapitel, i vilka författarinnan presenterar framställningens teoretiska ram och dess begreppsliga utgångspunkter. Den andra innefattar ka-

pitlen 3–5 som avhandlar partistödets införande – här ges dels en omfångsrik beskrivning av bakgrunden till stödets tillkomst, vari författarinnan uppehåller sig vid den privata finansieringens uppbyggnads- och uppbrotts-tid, dels en analys av debatt och annat handlande i samband med stödets införande. Den tredje avdelningen innefattar slutligen kapitlen 6–8 som behandlar implementeringsfrågor och som framför allt analyserar partistödets effekter för partilivet och den politiska demokratin. Utanför denna gruppering faller avhandlingens avslutande nionde kapitel som ger en tacknämligt utförlig sammanfattning av undersökningens resultat. I det följande skall jag i denna recension uppehålla mig vid tre frågekomplex – först skall jag säga något om avhandlingens referensram, därefter skall jag uppehålla mig vid analysen av partistödsdebatterna, avslutningsvis skall jag bedöma författarinnans försök att åstadkomma en utvärdering av det offentliga partistödets konsekvenser. Vad jag har att anföra baserar sig i allt väsentligt på den granskning av avhandlingen jag företagit i egenskap av fakultetsopponent – disputationen ägde rum den 23 september 1983.

Avhandlingens första sats lyder: "Det moderna partisystemet i Sverige bygger på en sekellång tradition." Formuleringen uttrycker en spänning och konturter en tanke. Spänningen är mellan orden "modern" och "sekellång"; tanken är att samhällsutvecklingen på olika punkter gjort partiväsendet litet otidsenligt och ställt det inför problem och hotbilder som frammanat och realiserat den offentliga finansieringen. Fråga är, kort uttryckt, därom att utvecklingen mot en postindustriell samhällsform har medfört ändringar i för partierna viktiga omgivningsfaktorer (nya konfliktlinjer och väljförankringar, nya participationsmönster och nya värderingar, samhälleliga koncentrationstendenser, byråkratitillväxt, ny massmediateknologi) som ställt partierna inför såväl anpassningsproblem som finansieringsproblem, vilka de försökt lösa genom den offentliga finansieringen, som sedan kommit att ha olika konsekvenser för politiskt liv och demokrati.

## Litteraturgranskningar

GULLAN GIDLUND: *Partistöd*. Umeå Studies in Politics and Administration, No 8. CWK Gleerup, 1983.

Offentligt stöd till politiska partier infördes i Sverige år 1965 och utbetalades första gången år 1966. Stödformen kompletterades år 1969 genom införandet av ett kommunalt partistöd, innebärande att kommuner och lands-ting fick rätt att lämna ekonomiskt stöd till partier som var representerade i kommunens fullmäktige. Denna reform i Sverige var inte utpräglad svensk – i många västeuropeiska länder förde 1960- och 1970-talen med sig liknande reformer och initiativ. Finland, som vanligt steget efter Sverige, införde offentligt partistöd 1966 med en första utbetalning 1967. För de politiska partierna har denna utveckling inneburit förändrade och i regel förbättrade verksamhetsvillkor, för partiforskarna har den inneburit en utmaning till nya forskarsatser i syfte att beskriva, förklara och förstå övergången från ett system med privat finansiering till ett system med offentlig finansiering – utmaningen inkluderar jämväl en uppmaning till utvärdering av det som sig tilldragit haver.

Emellertid har statsvetare inte precis stått i kö inför den kastade handsken. I Finland finns på området endast ett större arbete, dock fokuserat på partiernas handlande i reformskedet och försummande reformens externa aspekter, och allmänt bör sägas att forskningen om politikens finansiering fortfarande är ett försummat område inom nordisk partiforskning. *Gullan Gidlunds* nyligen framlagda doktorsavhandling om partistödet i Sverige är därför mycket välkommen. Författarinnan, verksam vid den livaktiga statsvetenskapliga institutionen vid Umeå universitet, föresätter sig, kort sagt, uppgiften att beskriva och analysera övergången i Sverige från privat partifinansiering till företrädesvis offentlig partifinansiering.

Avhandlingen har nio kapitel; de kan enligt mitt förmenande grupperas i tre avdelningar. Den första innefattar bokens två första kapitel, i vilka författarinnan presenterar framställningens teoretiska ram och dess begreppsliga utgångspunkter. Den andra innefattar ka-

pitlen 3–5 som avhandlar partistödets införande – här ges dels en omfångsrik beskrivning av bakgrunden till stödets tillkomst, vari författarinnan uppehåller sig vid den privata finansieringens uppbyggnads- och uppbrottsid, dels en analys av debatt och annat handlande i samband med stödets införande. Den tredje avdelningen innefattar slutligen kapitlen 6–8 som behandlar implementeringsfrågor och som framför allt analyserar partistödets effekter för partilivet och den politiska demokratin. Utanför denna gruppering faller avhandlingens avslutande nionde kapitel som ger en tacknämligt utförlig sammanfattning av undersökningens resultat. I det följande skall jag i denna recension uppehålla mig vid tre frågekomplex – först skall jag säga något om avhandlingens referensram, därefter skall jag uppehålla mig vid analysen av partistödsdebatterna, avslutningsvis skall jag bedöma författarinnans försök att åstadkomma en utvärdering av det offentliga partistödets konsekvenser. Vad jag har att anföra baserar sig i allt väsentligt på den granskning av avhandlingen jag företagit i egenskap av fakultetsopponent – disputationen ägde rum den 23 september 1983.

Avhandlingens första sats lyder: "Det moderna partisystemet i Sverige bygger på en sekellång tradition." Formuleringen uttrycker en spänning och konturser en tanke. Spänningen är mellan orden "modern" och "sekellång"; tanken är att samhällsutvecklingen på olika punkter gjort partiväsendet litet otidsenligt och ställt det inför problem och hotbilder som frammanat och realiserat den offentliga finansieringen. Fråga är, kort uttryckt, därom att utvecklingen mot en postindustriell samhällsform har medfört ändringar i för partierna viktiga omgivningsfaktorer (nya konfliktlinjer och väljarförankringar, nya participationsmönster och nya värderingar, samhälleliga koncentrationstendenser, byråkratitillväxt, ny massmediateknologi) som ställt partierna inför såväl anpassningsproblem som finansieringsproblem, vilka de försökt lösa genom den offentliga finansieringen, som sedan kommit att ha olika konsekvenser för politiskt liv och demokrati.

en förklädnad för strävanden att uppnå komparativa fördelar av strategisk natur – man säger inte, i en politisk debatt, att man är mot partistöd därför att ett sådant mycket underlättar huvudmotståndarens situation, utan man säger att man är mot partistöd därför att ett sådant undergräver demokratin. Och omvänt: partistrategiska argument, dvs sådana som rör partiernas försök att vinna komparativa fördelar vid partistödets utformning, uttrycker samtidigt idéer och principer. När man t ex argumenterar för eller emot en fördelning med grundbidrag kan man driva den egna fördelen men samtidigt förfäktar man idéer som har med t ex rättvisa eller jämlikhet att göra. Idé och egen fördel sammanflätas sålunda i den publika debatten, och det visar sig i den empiriska genomgången av debatterna att argumentens isärhållande bjuder på svårigheter – samma argument dyker ibland upp inom den idépolitiska kategorin likväl som den partistrategiska (se t ex ss 211 och 225). Min invändning är alltså att det sorterande verktyget inte alldeles väl fyller sin funktion och att analysen på denna punkt måste förses med flera frågetecken. En allvarigare konsekvens är dock att Gidlunds benägenhet att se bara vissa argument som partistrategiska för till en inadekvat analysgång, och jag kommer i och med detta in på min andra anmärkning.

Det analyschema för studiet av partistrategier i ett mångpartisystem som *Gunnar Sjöblom* presenterade i sin doktorsavhandling från 1968 har tillämpats i en lång rad avhandlingar och arbeten. Så även i Gidlunds avhandling. Hon modifierar härvid schemat så att hon, i likhet med några andra analytiker, väljer att betrakta partimålet kohesion som intermediärt i förhållande till de andra av Sjöblom utpekade partimålen (programförverkligande, röstmaximering, maximering av parlamentariskt inflytande). Hon gör även en annan modifikation. Hon väljer nämligen att i den interna arenan, på vilken kohesion alltså skall uppnås, inkludera inte bara partimedlemmar i gemen "utan även för partiet viktiga sympati- och stödstrukturer" (s 218), sådana som fackföreningsrörelsen, företagen och pressen. Jag skall först säga några ord om dessa modifikationer och därefter uttala missnöje med det sätt varpå begreppsapparaten utnyttjats.

Vad först kohesionsmålet beträffar är jag enig med Gidlund däri att det bör betraktas som underordnat. Jag är emellertid, numera, ovillig att i likhet med Gidlund se de andra målen som "grundmål" på samma nivå. Jag kan inte se annat än att programförverkligande är ett överordnat mål, till vilket de andra målen är relaterade i egenskap av medel. Mellan dem råder ett hierarkiskt förhållande, dels så att partikohesionen är funktionell vis-à-vis röstmaximeringen och det parlamentariska inflytandet, men dels även så att röstmaximeringen är

funktionell vis-à-vis det parlamentariska inflytandet. Vad å andra sidan Gidlunds utvidgning av den interna arenan beträffar, är det mitt intryck att hon med den sätter fingret på en svag punkt i Sjöbloms schema, men inte väljer ett riktigt korrektiv. Den svaga punkten är att strukturer som intresseorganisationer och företag inte "ryms med" i Sjöbloms konstruktion trots att de borde så göra – förvisso handlar partier vis-à-vis sådana strukturer, och förvisso är detta handlande såväl strategiskt betingat som av relevans för uppnående av partimål som programförverkligande och maximering av parlamentariskt inflytande. Att inkludera sådana strukturer i den interna arenan kan dock inte vara ändamålsenligt – t ex företag och partimedlemmar är inte samma sak och kan inte sammanföras utan negativa effekter för begreppslig och analytisk klarhet. Bättre hade varit om författarinnan helt enkelt hade fogat ett ytterligare partimål, kallat, förslagsvis, "maximering av utomparlamentariskt inflytande" till Sjöbloms schema och sedan resonerat i termer av ett sådant mål och dess relationer till andra mål.

Vad man dock framför allt kommer att undra över är om Sjöbloms begreppsapparat överhuvud skall komma till användning i detta sammanhang. Gidlunds användning av termen "partistrategi" avviker nämligen från Sjöbloms – för Gidlund är partistrategi ungefär liktydigt med att partierna försöker åstadkomma så fördelaktiga fördelningsnycklar som möjligt, för Sjöblom är partistrategi liktydigt med partiernas kalkylerande val av medel (ståndpunkter, kandidater, propaganda) i syfte att nå de allmänna partimål om vilka ovan varit tal. En adekvat tillämpning av Sjöbloms kategorier i föreliggande fall hade då förutsatt att det "idépolitiska" inslaget hade beaktats – vad partierna sade och gjorde borde ha bedömts utifrån och systematiskt relaterats till förväntningar om effekter på väljararenan, den parlamentariska arenan, den utomparlamentariska arenan och partiarenan, och i dessa bedömningar borde resonemang om målkonflikter och vägningsregler haft en framträdande plats.

Av detta finns nu ganska litet i Gidlunds text. Möjligen är det naturligt att så blivit fallet. Det är nämligen möjligt att Gidlund har rätt när hon säger att frågan i sig inte var och inte upplevdes vara särskilt viktig för sådant som röstmaximering och maximering av parlamentariskt inflytande (påståendet gjordes under disputationen); det är säkert att hon har rätt om "frågan" skall uppfattas gälla endast fördelningsnycklar. Men om så är fallet blir detta endast en bekräftelse på att valet av begreppsapparat inte varit till alla delar lyckat. Ty apparaten blir fruktbar och träder i funktion blott när dess premisser – att vad man gör upplevs ha kännbara konsekvenser för målluppfyllelse – är tillgodosedda.

en förklädnad för strävanden att uppnå komparativa fördelar av strategisk natur — man säger inte, i en politisk debatt, att man är mot partistöd därför att ett sådant mycket underlättar huvudmotståndarens situation, utan man säger att man är mot partistöd därför att ett sådant undergräver demokratin. Och omvänt: partistrategiska argument, dvs sådana som rör partiernas försök att vinna komparativa fördelar vid partistödets utformning, uttrycker samtidigt idéer och principer. När man t ex argumenterar för eller emot en fördelning med grundbidrag kan man driva den egna fördelen men samtidigt förfäktar man idéer som har med t ex rättvisa eller jämlikhet att göra. Idé och egen fördel sammanflätas sålunda i den publika debatten, och det visar sig i den empiriska genomgången av debatterna att argumentens isärhållande bjuder på svårigheter — samma argument dyker ibland upp inom den idépolitiska kategorin likväl som den partistrategiska (se t ex ss 211 och 225). Min invändning är alltså att det sorterande verktyget inte alldeles väl fyller sin funktion och att analysen på denna punkt måste förses med flera frågetecken. En allvarigare konsekvens är dock att Gidlunds benägenhet att se bara vissa argument som partistrategiska för till en inadekvat analysgång, och jag kommer i och med detta in på min andra anmärkning.

Det analyschema för studiet av partistrategier i ett mångpartisystem som *Gunnar Sjöblom* presenterade i sin doktorsavhandling från 1968 har tillämpats i en lång rad avhandlingar och arbeten. Så även i Gidlunds avhandling. Hon modifierar härvid schemat så att hon, i likhet med några andra analytiker, väljer att betrakta partimålet kohesion som intermediärt i förhållande till de andra av Sjöblom utpekade partimålen (programförverkligande, röstmaximering, maximering av parlamentariskt inflytande). Hon gör även en annan modifikation. Hon väljer nämligen att i den interna arenan, på vilken kohesion alltså skall uppnås, inkludera inte bara partimedlemmar i gemen "utan även för partiet viktiga sympati- och stödstrukturer" (s 218), sådana som fackföreningsrörelsen, företagen och pressen. Jag skall först säga några ord om dessa modifikationer och därefter uttala missnöje med det sätt varpå begreppsapparaten utnyttjats.

Vad först kohesionsmålet beträffar är jag enig med Gidlund däri att det bör betraktas som underordnat. Jag är emellertid, numera, ovillig att i likhet med Gidlund se de andra målen som "grundmål" på samma nivå. Jag kan inte se annat än att programförverkligande är ett överordnat mål, till vilket de andra målen är relaterade i egenskap av medel. Mellan dem råder ett hierarkiskt förhållande, dels så att partikohesionen är funktionell vis-à-vis röstmaximeringen och det parlamentariska inflytandet, men dels även så att röstmaximeringen är

funktionell vis-à-vis det parlamentariska inflytandet. Vad å andra sidan Gidlunds utvidgning av den interna arenan beträffar, är det mitt intryck att hon med den sätter fingret på en svag punkt i Sjöbloms schema, men inte väljer ett riktigt korrektiv. Den svaga punkten är att strukturer som intresseorganisationer och företag inte "ryms med" i Sjöbloms konstruktion trots att de borde så göra — förvisso handlar partier vis-à-vis sådana strukturer, och förvisso är detta handlande såväl strategiskt betingat som av relevans för uppnående av partimål som programförverkligande och maximering av parlamentariskt inflytande. Att inkludera sådana strukturer i den interna arenan kan dock inte vara ändamålsenligt — t ex företag och partimedlemmar är inte samma sak och kan inte sammanföras utan negativa effekter för begreppslig och analytisk klarhet. Bättre hade varit om författarinnan helt enkelt hade fogat ett ytterligare partimål, kallat, förslagsvis, "maximering av utomparlamentariskt inflytande" till Sjöbloms schema och sedan resonerat i termer av ett sådant mål och dess relationer till andra mål.

Vad man dock framför allt kommer att undra över är om Sjöbloms begreppsapparat överhuvud skall komma till användning i detta sammanhang. Gidlunds användning av termen "partistrategi" avviker nämligen från Sjöbloms — för Gidlund är partistrategi ungefär liktydigt med att partierna försöker åstadkomma så fördelaktiga fördelningsnycklar som möjligt, för Sjöblom är partistrategi liktydigt med partiernas kalkylerande val av medel (ståndpunkter, kandidater, propaganda) i syfte att nå de allmänna partimål om vilka ovan varit tal. En adekvat tillämpning av Sjöbloms kategorier i föreliggande fall hade då förutsatt att det "idépolitiska" inslaget hade beaktats — vad partierna sade och gjorde borde ha bedömts utifrån och systematiskt relaterats till förväntningar om effekter på väljararenan, den parlamentariska arenan, den utomparlamentariska arenan och partiarenan, och i dessa bedömningar borde resonemang om målkonflikter och vägningsregler haft en framträdande plats.

Av detta finns nu ganska litet i Gidlunds text. Möjligen är det naturligt att så blivit fallet. Det är nämligen möjligt att Gidlund har rätt när hon säger att frågan i sig inte var och inte upplevdes vara särskilt viktig för sådant som röstmaximering och maximering av parlamentariskt inflytande (påståendet gjordes under disputationen); det är säkert att hon har rätt om "frågan" skall uppfattas gälla endast fördelningsnycklar. Men om så är fallet blir detta endast en bekräftelse på att valet av begreppsapparat inte varit till alla delar lyckat. Ty apparaten blir fruktbar och träder i funktion blott när dess premisser — att vad man gör upplevs ha kännbara konsekvenser för målpuppfyllelse — är tillgodosedda.

en imponerar som arbetsprestation. Materialet har varit svårtillgängligt, inte tillnärmelsevis komplett och ofta svårtolkat, och man kan vid läsningen av avhandlingen bara ana sig till den insats av forskarmöda, konkretiserad i veckor av arkivforskning och i tröttsamma omräkningar av siffermaterial, som varit en grundförutsättning för avhandlingens tillblivelse. När den nu färdigställts berikar den i betydande mån kunskapen om det offentliga partistödets införande och betydelse i Sverige – den fyller på denna punkt en kunskapslucka. Men inte bara så. Den berikar även den existerande litteraturen om politik och pengar och blir härmed en byggsten i de komparativa satsningar som framtiden väl skall föra med sig på detta forskningsfält.

Dag Anckar

HELGA MARIA HERNES: *Staten – kvinnor ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget 1982

Bland de mest intressanta och utmanande forskningsområden i nordisk statskunskap idag torde vara det korporativa maktsystemet samt överhuvudtaget de nya former av statsmaktspraktiker som växt fram och frodas i våra samhällen. Påfallande är att den konstitutionellt befästa, demokratiska rättsstaten har förändrats och antagit nya former – socialstat, välfärdsstat, korporativ-pluralistisk förhandlingsstat – utan att detta egentligen principdiskuterats särskilt mycket. Den klassiska liberala hållningen att ur demokratisynpunkt se denna utveckling enbart som en styggelse råder inte heller så entydigt längre. Den korporativa förhandlings- och problemlösningens formen bör kanske ses som både representativ och demokratisk, bara på ett nytt sätt (se t ex Johan P Olsens arbeten från Maktutredningen).

Sett ur ett kvinnoperspektiv är hela detta fält synnerligt viktigt. Ett välkänt påstående att sambandet mellan kvinnorna och makten i samhället säger att "de två" hittills i liten mån följts åt. Kvinnorna har släppts in och/eller något ökat sin andel i t ex kyrkan, jordbruksorganisationerna, parlamenten, den akademiska forskningen först när dessa institutioner förlorat i makt och betydelse i förhållande till andra "motsvarande" institutioner: nationalstaten, industrins organisationer, det korporativa systemet och byråkratin, näringslivets forskning – där männen tillskansat sig ett säkert övertag. Någon har formulerat det kvinnopolitiska dilemma ungefär: vi borde inte gå in i de organ som är öppna för oss. Allvarligt syftande jämställdhetsdiskussion och forskning borde därför ingående problematisera de på-

gående omvandlingarna i samhällets makt – och styrsystem – just ur feministisk (läs könsdemokratisk) synvinkel.

*Staten – kvinnor ingen adgang?* handlar om kön och delaktighet i statsmakten, speciellt i den s k korporativa kanalen samt i ytterligare en utomparlamentarisk inflytelsekanal, nämligen s k ad hocaktioner. Mot bakgrund av ovanstående utgör denna bok ett ytterst angeläget bidrag. Det empiriska underlaget är huvudsakligen norskt, men likheterna i västerlandets könsstrukturer är mer grundläggande än olikheterna så att den skickligt ihopvävda framställningen av empiri och teori är relevant vida utanför Norges gränser.

Den normativt-teoretiska utgångspunkten för boken kan sägas vara principen om demokratins inklusivitet. Verkligheten artar sig å andra sidan ständigt så att den politiska demokratin först och främst inkluderar män och exkluderar kvinnor. "Andrarkins (mansväldets) järnlag" <sup>1</sup> är i olika arbeten ganska väl dokumenterad i vissa grova empiriska detaljer, särskilt vad gäller det traditionellt politiska systemet (den s k numeriska kanalen). Med den här boken kan man säga att H M H lägger en teoretiskt och empiriskt integrerad grund för ett nytt sätt att angripa kvinnor-och-politikproblemet. Något av en kärna där blir att lyfta fram det sociala könet<sup>2</sup> som en faktiskt verkande makt- och intressegrundval. Ett inboende drag i och konsekvens av korporatismens utbredning är att "berörda (grupp)intressen" tillerkänns demokratiska rättigheter. Men den sociala "egenskap" eller gruppstillhörighet som mest påtagligt fungerar som särskiljande i samhällets värdefördelning, nämligen könet (data från bl a Maktutredningen), saknar hela tiden legitimitet som politiskt relevanta statusgrupper.

Bokens kvinnopolitiska kontenta, som explicit diskuteras i ett par slutavsnitt, kan sammanfattas i frågan: ligger utvecklingen mot en korporativ-pluralistisk förhandlingsstat i kvinnors intressen? Och förenklat kan författarens svar uttryckas: kortsiktigt – nej; långsiktigt – möjligen. Kortsiktigt verkar den innebära en urholkning av den ställning kvinnor kämpat sig till i den traditionella politiken. Försvagningen av den numeriska kanalen innebär en försvagning av det inflytelse-system där kvinnor mest ökat sin andel. Det är samtidigt via denna kanal som kvinnor främst rekryteras in i den betydligt mer mansdominerade korporativa kanalen. Styrkepositionen på längre sikt hänger troligen främst på att kvinnor tillkämpar sig ett större utrymme i de organisationer och kunskapsproducerande instanser som utgör grundpelarna i det korporativa systemet, nämligen de ekonomiska intresseorganisationerna, universiteten och näringslivet. Inför denna möjlighet och officiellt förklarade önskvärdhet tar H M H upp flera teman som måste studeras och diskuteras öppet. Jag nämner några:

en imponerar som arbetsprestation. Materialet har varit svårtillgängligt, inte tillnärmelsevis komplett och ofta svårtolkat, och man kan vid läsningen av avhandlingen bara ana sig till den insats av forskarmöda, konkretiserad i veckor av arkivforskning och i tröttsamma omräkningar av siffermaterial, som varit en grundförutsättning för avhandlingens tillblivelse. När den nu färdigställts berikar den i betydande mån kunskapen om det offentliga partistödets införande och betydelse i Sverige – den fyller på denna punkt en kunskapslucka. Men inte bara så. Den berikar även den existerande litteraturen om politik och pengar och blir härmed en byggsten i de komparativa satsningar som framtiden väl skall föra med sig på detta forskningsfält.

Dag Anckar

HELGA MARIA HERNES: *Staten – kvinnor ingen adgang?* Oslo: Universitetsforlaget 1982

Bland de mest intressanta och utmanande forskningsområden i nordisk statskunskap idag torde vara det korporativa maktsystemet samt överhuvudtaget de nya former av statsmaktspraktiker som växt fram och frodas i våra samhällen. Påfallande är att den konstitutionellt befästa, demokratiska rättsstaten har förändrats och antagit nya former – socialstat, välfärdsstat, korporativ-pluralistisk förhandlingsstat – utan att detta egentligen principdiskuterats särskilt mycket. Den klassiska liberala hållningen att ur demokratisynpunkt se denna utveckling enbart som en styggelse råder inte heller så entydigt längre. Den korporativa förhandlings- och problemlösningensformen bör kanske ses som både representativ och demokratisk, bara på ett nytt sätt (se t ex Johan P Olsens arbeten från Maktutredningen).

Sett ur ett kvinnoperspektiv är hela detta fält synnerligt viktigt. Ett välkänt påstående att sambandet mellan kvinnorna och makten i samhället säger att "de två" hittills i liten mån följts åt. Kvinnorna har släppts in och/eller något ökat sin andel i t ex kyrkan, jordbruksorganisationerna, parlamenten, den akademiska forskningen först när dessa institutioner förlorat i makt och betydelse i förhållande till andra "motsvarande" institutioner: nationalstaten, industrins organisationer, det korporativa systemet och byråkratin, näringslivets forskning – där männen tillskansat sig ett säkert övertag. Någon har formulerat det kvinnopolitiska dilemma ungefär: vi borde inte gå in i de organ som är öppna för oss. Allvarligt syftande jämställdhetsdiskussion och forskning borde därför ingående problematisera de på-

gående omvandlingarna i samhällets makt – och styrsystem – just ur feministisk (läs könsdemokratisk) synvinkel.

*Staten – kvinnor ingen adgang?* handlar om kön och delaktighet i statsmakten, speciellt i den s k korporativa kanalen samt i ytterligare en utomparlamentarisk inflytelsekanal, nämligen s k ad hocaktioner. Mot bakgrund av ovanstående utgör denna bok ett ytterst angeläget bidrag. Det empiriska underlaget är huvudsakligen norskt, men likheterna i västerlandets könsstrukturer är mer grundläggande än olikheterna så att den skickligt ihopvävda framställningen av empiri och teori är relevant vida utanför Norges gränser.

Den normativt-teoretiska utgångspunkten för boken kan sägas vara principen om demokratins inklusivitet. Verkligheten artar sig å andra sidan ständigt så att den politiska demokratin först och främst inkluderar män och exkluderar kvinnor. "Andrarkins (mansväldets) järnlag" <sup>1</sup> är i olika arbeten ganska väl dokumenterad i vissa grova empiriska detaljer, särskilt vad gäller det traditionellt politiska systemet (den s k numeriska kanalen). Med den här boken kan man säga att H M H lägger en teoretiskt och empiriskt integrerad grund för ett nytt sätt att angripa kvinnor-och-politikproblemet. Något av en kärna där blir att lyfta fram det sociala könet<sup>2</sup> som en faktiskt verkande makt- och intressegrundval. Ett inboende drag i och konsekvens av korporatismens utbredning är att "berörda (grupp)intressen" tillerkänns demokratiska rättigheter. Men den sociala "egenskap" eller gruppstillhörighet som mest påtagligt fungerar som särskiljande i samhällets värdefördelning, nämligen könet (data från bl a Maktutredningen), saknar hela tiden legitimitet som politiskt relevanta statusgrupper.

Bokens kvinnopolitiska kontenta, som explicit diskuteras i ett par slutavsnitt, kan sammanfattas i frågan: ligger utvecklingen mot en korporativ-pluralistisk förhandlingsstat i kvinnors intressen? Och förenklat kan författarens svar uttryckas: kortsiktigt – nej; långsiktigt – möjligen. Kortsiktigt verkar den innebära en urholkning av den ställning kvinnor kämpat sig till i den traditionella politiken. Försvagningen av den numeriska kanalen innebär en försvagning av det inflytelse-system där kvinnor mest ökat sin andel. Det är samtidigt via denna kanal som kvinnor främst rekryteras in i den betydligt mer mansdominerade korporativa kanalen. Styrkepositionen på längre sikt hänger troligen främst på att kvinnor tillkämpar sig ett större utrymme i de organisationer och kunskapsproducerande instanser som utgör grundpelarna i det korporativa systemet, nämligen de ekonomiska intresseorganisationerna, universiteten och näringslivet. Inför denna möjlighet och officiellt förklarade önskvärdhet tar H M H upp flera teman som måste studeras och diskuteras öppet. Jag nämner några:

olika "förvaltningssyner": en rättslig, en politisk och en effektivitetsinriktad. Undersökningen inleds med tre orienterande avsnitt i vilka författaren behandlar den historiska bakgrunden, den statsrättsliga doktrinen och förhållandena i några andra länder.

Ett helhetsintryck är att avhandlingen tillför värdefull kunskap och fördjupar bilden av den svenska statsförvaltningen. De intervjuer Linde bygger på genomfördes under åren 1971 till 1973. Det framgår tydligt att det inte varit alldeles enkelt att utnyttja detta för andra syften insamlade material till den undersökning som författaren velat genomföra, men de metodiska vanskligheterna sopas inte under mattan. Här och var är reservationerna så starka att framställningen nästan slår knut på sig, men hellre för mycket än för litet. Linde är åtminstone fördömligt medveten om vad hans material *inte* kan användas till.

Låt mig så övergå till några kritiska invändningar. Jag följer därvid bokens disposition.

I det inledande avsnittet serveras en kort betraktelse över förvaltningen förr och nu. Här återkommer en tanke som numera är ganska vedertagen och som utvecklats i flera tidigare skrifter, t ex i länsdemokratiutredningens betänkande SOU 1968:47 Förvaltning och folkstyre: att den *gamla* statsförvaltningen var juristdominerad och framför allt sysslade med rättstillämpning medan däremot den *moderna* statsförvaltningen domineras av service och producerande verksamhet. Att en stark differentiering skett liksom att vissa typer av offentliga tjänster såsom vård och utbildning fått en helt ny tyngd är självfallet obestridligt, men jag tror ändå att denna bild förtjänar att nyanseras. Hur påtaglig var egentligen juristdominansen i 1800-talets offentliga förvaltning? Slår man i gamla statskalendrar finner man inte någon uppsjö av juridiskt utbildade ämbetsmän. Inte heller märks det någon klar övervikt för rättskipande uppgifter. Huvudintrycket blir snarast att olika slags tjänster dominerar – då som nu. Klichéerna kring gammal och ny förvaltning skulle kanske förtjäna en alldeles egen avhandling.

Den historiska bakgrundsteckningen rymmer en välbalanserad redogörelse för 1600-talets och 1700-talets förvaltningsutveckling. När Linde kommer till förra delen av 1800-talet skulle jag dock önska att han hade varit mer utförlig. Det är ju under denna epok som den nuvarande klyvningen mellan departement och verk uppstår. De debatter om funktionsfel i den exekutiva statsmakten som fördes vid praktiskt taget varje riksmöte från 1809 och ett halvsekel framåt ger en mycket intressant belysning både av de ursprungliga avsikterna bakom modellen och de tidiga diagnoserna av dess brister. Men denna diskussion tas inte upp som behandling. Man

spanar också förgäves efter namnet August von Hartmansdorff, vars mångordiga reservation till 1822 års kommittébetänkande om styrelseverkens reglering ju ändå får ses som den väsentligaste inhemska impulsen till 1840 års departementalreform.

I några detaljer är framställningen också missvisande. Att det under 1800-talet knappast lades ner några ämbetsverk (s 38) är inte adekvat; i varje fall försvann kanslistyrelsen (1833), bergsfiskals-, och bergsfogdetjänsterna (1853), allmänna magasinisdirektionen (1824), nummerlotteriet (1844), rikets ständers generalassistentkontor (1830), dykerikompaniet (1831) och passevolanskommissariaten (1830). Att finansdepartementet efter 1976 "tidvis" skulle ha varit uppdelat i ett budget- och ett ekonomidepartement kan *nu* möjligen vara riktigt, men var det inte när avhandlingen framlades. Departementen var åtskilda under hela den borgerliga regeringsperioden, men däremot hade de tidvis samma departementschef. En tredje petitesse är författarens antydning om att 1965 års departementsreform smusslades fram till riksdagen i "en bilaga till statsverkspropositionen", vilket beskrivs som "en undanskymd placering". Nå – i så fall inte mer undanskymd än praktiskt taget hela statsverkspropositionen i övrigt. En egenhet för det svenska offentliga trycket är ju att alla huvudtitlar framläggs för riksdagen just som bilagor till statsverkspropositionen.

I det statsrättsliga avsnittet går Linde igenom den äldre doktrinen kring ministerstyrelse och ministerförvaltning. Han urskiljer här två varianter av denna berömda försyndelse, nämligen dels "horisontell ministerstyrelse", vari ett statsråd fattar ett beslut som egentligen ankommer på hela regeringen, dels "vertikal ministerstyrelse", som innebär att statsrådet kapar åt sig beslutskompetens från ett ämbetsverk. I förstnämnda verkar denna uppdelning förstånlig, men den är inte alldeles lätt att tillämpa. Ett styrningsförsök blir knappast "vertikal" ministerstyrelse om det inte också innefattar "horisontell" ministerstyrelse, eftersom de flesta direktiv kan ges en legitim form genom ett regeringsbeslut. Tvärt emot vad som ofta hävdas har ju regeringen långtgående befogenheter att när den så önskar ingripa i förvaltningens verksamhet. Enligt RF 11 kap 6 § lyder de statliga myndigheterna under regeringen, och enligt RF 1 kap 6 § skall regeringen styra riket. De inskränkningar som finns i regeringens rätt att ingripa är de som kan utläsas av de allmänna bestämmelserna om offentlig maktutövning (RF 1 kap 1–2 §§) och den särskilda självständighetsgaranti som avser myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (RF 11 kap 7 §).



olika "förvaltningssyner": en rättslig, en politisk och en effektivitetsinriktad. Undersökningen inleds med tre orienterande avsnitt i vilka författaren behandlar den historiska bakgrunden, den statsrättsliga doktrinen och förhållandena i några andra länder.

Ett helhetsintryck är att avhandlingen tillför värdefull kunskap och fördjupar bilden av den svenska statsförvaltningen. De intervjuer Linde bygger på genomfördes under åren 1971 till 1973. Det framgår tydligt att det inte varit alldeles enkelt att utnyttja detta för andra syften insamlade material till den undersökning som författaren velat genomföra, men de metodiska vanskligheterna sopas inte under mattan. Här och var är reservationerna så starka att framställningen nästan slår knut på sig, men hellre för mycket än för litet. Linde är åtminstone fördomligt medveten om vad hans material *inte* kan användas till.

Låt mig så övergå till några kritiska invändningar. Jag följer därvid bokens disposition.

I det inledande avsnittet serveras en kort betraktelse över förvaltningen förr och nu. Här återkommer en tanke som numera är ganska vedertagen och som utvecklats i flera tidigare skrifter, t ex i länsdemokratiutredningens betänkande SOU 1968:47 Förvaltning och folkstyre: att den *gamla* statsförvaltningen var juristdominerad och framför allt sysslade med rättstillämpning medan däremot den *moderna* statsförvaltningen domineras av service och producerande verksamhet. Att en stark differentiering skett liksom att vissa typer av offentliga tjänster såsom vård och utbildning fått en helt ny tyngd är självfallet obestridligt, men jag tror ändå att denna bild förtjänar att nyanseras. Hur påtaglig var egentligen juristdominansen i 1800-talets offentliga förvaltning? Slår man i gamla statskalendrar finner man inte någon uppsjö av juridiskt utbildade ämbetsmän. Inte heller märks det någon klar övervikt för rättsskipande uppgifter. Huvudintrycket blir snarast att olika slags tjänster dominerar – då som nu. Klichéerna kring gammal och ny förvaltning skulle kanske förtjäna en alldeles egen avhandling.

Den historiska bakgrundsteckningen rymmer en välbalanserad redogörelse för 1600-talets och 1700-talets förvaltningsutveckling. När Linde kommer till förra delen av 1800-talet skulle jag dock önska att han hade varit mer utförlig. Det är ju under denna epok som den nuvarande klyvningen mellan departement och verk uppstår. De debatter om funktionsfel i den exekutiva statsmakten som fördes vid praktiskt taget varje riksmöte från 1809 och ett halvsekel framåt ger en mycket intressant belysning både av de ursprungliga avsikterna bakom modellen och de tidiga diagnoserna av dess brister. Men denna diskussion tas inte upp som behandling. Man

spanar också förgäves efter namnet August von Hartmansdorff, vars mångordiga reservation till 1822 års kommittébetänkande om styrelseverkens reglering ju ändå får ses som den väsentligaste inhemska impulsen till 1840 års departementalreform.

I några detaljer är framställningen också missvisande. Att det under 1800-talet knappast lades ner några ämbetsverk (s 38) är inte adekvat; i varje fall försvann kanslistyrelsen (1833), bergsfiskals-, och bergsfogdetjänsterna (1853), allmänna magasinidirektionen (1824), nummerlotteriet (1844), rikets ständers generalassistentkontor (1830), dykerikompaniet (1831) och passevolanskommissariatet (1830). Att finansdepartementet efter 1976 "tidvis" skulle ha varit uppdelat i ett budget- och ett ekonomidepartement kan *nu* möjligen vara riktigt, men var det inte när avhandlingen framlades. Departementen var åtskilda under hela den borgerliga regeringsperioden, men däremot hade de tidvis samma departementschef. En tredje petites är författarens antydning om att 1965 års departementsreform smusslades fram till riksdagen i "en bilaga till statsverkspropositionen", vilket beskrivs som "en undanskymd placering". Nå – i så fall inte mer undanskymd än praktiskt taget hela statsverkspropositionen i övrigt. En egenhet för det svenska offentliga trycket är ju att alla huvudtitlar framläggs för riksdagen just som bilagor till statsverkspropositionen.

I det statsrättsliga avsnittet går Linde igenom den äldre doktrinen kring ministerstyrelse och ministerförvaltning. Han urskiljer här två varianter av denna berömda försyndelse, nämligen dels "horisontell ministerstyrelse", vari ett statsråd fattar ett beslut som egentligen ankommer på hela regeringen, dels "vertikal ministerstyrelse", som innebär att statsrådet kapar åt sig beslutskompetens från ett ämbetsverk. I förstnämnda verkar denna uppdelning förstånlig, men den är inte alldeles lätt att tillämpa. Ett styrningsförsök blir knappast "vertikal" ministerstyrelse om det inte också innefattar "horisontell" ministerstyrelse, eftersom de flesta direktiv kan ges en legitim form genom ett regeringsbeslut. Tvärt emot vad som ofta hävdas har ju regeringen långtgående befogenheter att när den så önskar ingripa i förvaltningens verksamhet. Enligt RF 11 kap 6 § lyder de statliga myndigheterna under regeringen, och enligt RF 1 kap 6 § skall regeringen styra riket. De inskränkningar som finns i regeringens rätt att ingripa är de som kan utläsas av de allmänna bestämmelserna om offentlig maktutövning (RF 1 kap 1–2 §§) och den särskilda självständighetsgaranti som avser myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag (RF 11 kap 7 §).

detaljerat fotografi – även om bildens skärpa har sina brister. För egen del misstänker jag att de frågor som behandlas i Lindes avhandling kommer att få en växande aktualitet under de närmaste åren. Den svenska förvaltningsmodellen rymmer inbyggda spänningar som kan förstärkas när åtstrammingspolitiken börjar bita.

Daniel Tarschys

#### Referenser

- Aberbach, J D m fl (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*  
 Amnå, E (1981): Planhushållning i den offentliga sektorn?  
 Bretschneider, A (1983): Att styra en statlig myndighet  
 Chapman, B (1959): *The Profession of Government*  
 Christoffersson, U, m fl (1972): Byråkrati och politik  
 Heckscher, G (1952): *Svensk statsförvaltning i arbete*  
 Herlitz, N (1963): *Nordisk offentlig rätt. Del III*  
 Jacobsson, B (1984): Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken.  
 Mellbourn, A (1979): Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre stats tjänstemän  
 Meyer, P (1957): *Administrative Organization*  
 Olsson, H A (1934): *Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1912–1940*  
 Sisson, C H (1959): *The Spirit of British Administration and Some European Comparisons*  
 SOU 1968:47 *Förvaltning och folkstyrelse. Betänkande av länsdemokratiutredningen*  
 SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet. Betänkande av förvaltningsutredningen*

LENNART LUNDQUIST – KRISTER STÅHLBERG: *Byråkrater i Norden. Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 83 Åbo 1983.*

Till det mest glädjande på det samhällsvetenskapliga området från det sista kvartsseklet hör det ökade intresse, som statskunnare och (i någon mån) jurister börjat ägna förvaltningen som väsentligen organisatoriskt och mänskligt fenomen, alltså utan speciell anknytning till det juridiska regelsystemet. Ett sådant intresse motiveras framför allt av administrationens väldiga tillväxt och dess utsträckande till nya områden. Härvidlag finns inte bara nationellt eller lokalt eller fackmässigt begränsade undersökningar – det förekommer också komparativa studier av skilda slag. En sådan framställning är Lennart Lundquists och Krister Ståhlbergs bok om de nordiska byråkraterna.

Boken innefattar, utom tvenne mera allmänna kapitel "Introduktion" och "Jämförelser" av Lundquist–Ståhlberg, två huvuddelar "Struktur och Karriärmönster" samt "Medbestämmande" och inom varje huvuddel ges korta framställningar – 20–50 s – av skilda skribenter om förhållandena i de olika nordiska länderna (där dock Island ej förekommer). Svenska bidragsgivare är Ulf Christoffersson, universitetslektor i Göteborg, och Bengt Lundell, forskare i Lund.

De olika länderredogörelserna ger rediga och upplysande översikter bl a av karriärmönstren i de olika nordiska länderna; helt naturligt ägnas huvudintresset åt de högsta tjänsterna. Möjligen skulle man här med tanke på de svenska läsarna ha önskat en lite utförligare inledning till varje landrapport, angivande den allmänna organisationsmodellen i landet – ministerier och direktorat i Danmark resp Norge, ministerier och centrala verk, väl också länsstyrelser, i Sverige och Finland.

I fråga om de högre tjänstemännens utbildning noteras för alla de berörda länderna juristernas alltför jämlikheten starka ställning ävensom samhällsvetarnas tydliga frammarsch (i Christofferssons redogörelse för Sverige s 168 ff). Här hade det för Sveriges del funnits skäl påpeka, att juristerna kunnat bevara en stark ställning i departementen genom att det i så stor utsträckning gällt folk från en juristernas specialgrupp, domstolsjuristerna (tidigare mest hovrättare, nu hovrättare och kammarrättare): der rör då människor som – efter en i allmänhet slitsam läroperiod på 5–10 år i överdomstol – under 5–15 år lånas ut till departementen och där körs hårt – för att sedan i allmänhet återställas till domstolarna; en del går dock ut i förvaltningarna, ofta på höga poster.<sup>1</sup>

Att dessa jurister bra klarat även krävande chefsposter i departementen (statssekreterare, expeditionschef, departementsråd) inom gebit långt bort från juridiken sammanhänger med, att de under sin domstolstid fått vänja sig att raskt hoppa från en sorts mål till andra helt artskilda ärenden och därigenom vant sig att hastigt lära sig nya saker (ekonomiska, sociala, tekniska) – såsom det fordras i departementen. Det bör tilläggas att av den juristrekrytering i departementen, som ej skett hos överdomstolarna, en hel del gällt personer, vilkas främsta förtjänster helt enkelt varit vanan att hantera offentliga handlingar och vanan att sätta upp beslut och skrivelser, vilka vanor som regel förvärvats vid s k notariatstjänst vid underdomstolarna.

Åtskilliga observationer förekommer för Sveriges del om den politiska tendensen i statstjänstrekryteringen. Vad angår verkscheferna, generaldirektörerna o dyl, uttalas, att utnämningen av personer, likatänkande med regeringen, motiveras av dennas önskan att sörja för en verkspolitik i regeringens anda. I en vetenskaplig framställning hade det varit skäl att här också nämna det

detaljerat fotografi – även om bildens skärpa har sina brister. För egen del misstänker jag att de frågor som behandlas i Lindes avhandling kommer att få en växande aktualitet under de närmaste åren. Den svenska förvaltningsmodellen rymmer inbyggda spänningar som kan förstärkas när åtstramningspolitiken börjar bita.

Daniel Tarschys

### Referenser

- Aberbach, J D m fl (1981): *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies*  
 Amnå, E (1981): Planhushållning i den offentliga sektorn?  
 Bretschneider, A (1983): Att styra en statlig myndighet  
 Chapman, B (1959): *The Profession of Government*  
 Christoffersson, U, m fl (1972): Byråkrati och politik  
 Heckscher, G (1952): *Svensk statsförvaltning i arbete*  
 Herlitz, N (1963): *Nordisk offentlig rätt. Del III*  
 Jacobsson, B (1984): Hur styrs förvaltningen? Myt och verklighet kring departementens styrning av ämbetsverken.  
 Mellbourn, A (1979): Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre stats tjänstemän  
 Meyer, P (1957): *Administrative Organization*  
 Olsson, H A (1934): *Ministerstyrelse och kollegialprinciperna i svensk reformdiskussion 1912–1940*  
 Sisson, C H (1959): *The Spirit of British Administration and Some European Comparisons*  
 SOU 1968:47 *Förvaltning och folkstyrelse. Betänkande av länsdemokratiutredningen*  
 SOU 1983:39 *Politisk styrning – administrativ självständighet. Betänkande av förvaltningsutredningen*

LENNART LUNDQUIST – KRISTER STÅHLBERG: *Byråkrater i Norden. Meddelanden från Stiftelsen för Åbo Akademi Forskningsinstitut nr 83 Åbo 1983.*

Till det mest glädjande på det samhällsvetenskapliga området från det sista kvartsseklet hör det ökade intresse, som statskunnare och (i någon mån) jurister börjat ägna förvaltningen som väsentligen organisatoriskt och mänskligt fenomen, alltså utan speciell anknytning till det juridiska regelsystemet. Ett sådant intresse motiveras framför allt av administrationens väldiga tillväxt och dess utsträckande till nya områden. Härvidlag finns inte bara nationellt eller lokalt eller fackmässigt begränsade undersökningar – det förekommer också komparativa studier av skilda slag. En sådan framställning är Lennart Lundquists och Krister Ståhlbergs bok om de nordiska byråkraterna.

Boken innefattar, utom tvenne mera allmänna kapitel "Introduktion" och "Jämförelser" av Lundquist–Ståhlberg, två huvuddelar "Struktur och Karriärmönster" samt "Medbestämmande" och inom varje huvuddel ges korta framställningar – 20–50 s – av skilda skribenter om förhållandena i de olika nordiska länderna (där dock Island ej förekommer). Svenska bidragsgivare är Ulf Christoffersson, universitetslektor i Göteborg, och Bengt Lundell, forskare i Lund.

De olika länderredogörelserna ger rediga och upplysande översikter bl a av karriärmönstren i de olika nordiska länderna; helt naturligt ägnas huvudintresset åt de högsta tjänsterna. Möjligen skulle man här med tanke på de svenska läsarna ha önskat en lite utförligare inledning till varje landrapport, angivande den allmänna organisationsmodellen i landet – ministerier och direktorat i Danmark resp Norge, ministerier och centrala verk, väl också länsstyrelser, i Sverige och Finland.

I fråga om de högre tjänstemännens utbildning noteras för alla de berörda länderna juristernas alltför tillämpligen starka ställning ävensom samhällsvetarnas tydliga frammarsch (i Christofferssons redogörelse för Sverige s 168 ff). Här hade det för Sveriges del funnits skäl påpeka, att juristerna kunnat bevara en stark ställning i departementen genom att det i så stor utsträckning gällt folk från en juristernas specialgrupp, domstolsjuristerna (tidigare mest hovrättare, nu hovrättare och kammarrättare): der rör då människor som – efter en i allmänhet slitsam läroperiod på 5–10 år i överdomstol – under 5–15 år lånas ut till departementen och där körs hårt – för att sedan i allmänhet återställas till domstolarna; en del går dock ut i förvaltningarna, ofta på höga poster.<sup>1</sup>

Att dessa jurister bra klarat även krävande chefsposter i departementen (statssekreterare, expeditionschef, departementsråd) inom gebit långt bort från juridiken sammanhänger med, att de under sin domstolstid fått vänja sig att raskt hoppa från en sorts mål till andra helt artskilda ärenden och därigenom vant sig att hastigt lära sig nya saker (ekonomiska, sociala, tekniska) – såsom det fordras i departementen. Det bör tilläggas att av den juristrekrytering i departementen, som ej skett hos överdomstolarna, en hel del gällt personer, vilkas främsta förtjänster helt enkelt varit vanan att hantera offentliga handlingar och vanan att sätta upp beslut och skrivelser, vilka vanor som regel förvärvats vid s k notariatjänst vid underdomstolarna.

Åtskilliga observationer förekommer för Sveriges del om den politiska tendensen i statstjänstrekryteringen. Vad angår verkscheferna, generaldirektörerna o dyl, uttalas, att utnämningen av personer, likatänkande med regeringen, motiveras av dennas önskan att sörja för en verkspolitik i regeringens anda. I en vetenskaplig framställning hade det varit skäl att här också nämna det

- <sup>4</sup> Svårigheten ökas genom att man i departementen ofta försummat en mera aktiv rekryteringspolitik. Belysande är anm:s erfarenheter under den tid efter departementstiden, då jag tillhörde Handelshögskolans direktion och i den egenskapen fick kontakt med studentkårens ofta pigga ledare. I flera fall sökte jag då att till handels- och industridepartementen locka begåvade och aktiva ekonomstuderande. I samtliga fall visade det sig, att vederbörande redan preliminärt bundits upp av banker och företag, detta trots att det gällde ynglingar som hade 2–3 år kvar av studierna. Den enskilda sidan hade, förmodligen genom kontakt med lärarna, skaffat sig upplysningar om sådana ungdomar som det var värt att satsa på (något som departement och verk ej bekymrat sig om').

- <sup>4</sup> Svårigheten ökas genom att man i departementen ofta försummat en mera aktiv rekryteringspolitik. Belysande är anm:s erfarenheter under den tid efter departementstiden, då jag tillhörde Handelshögskolans direktion och i den egenskapen fick kontakt med studentkårens ofta pigga ledare. I flera fall sökte jag då att till handels- och industridepartementen locka begåvade och aktiva ekonomstuderande. I samtliga fall visade det sig, att vederbörande redan preliminärt bundits upp av banker och företag, detta trots att det gällde ynglingar som hade 2-3 år kvar av studierna. Den enskilda sidan hade, förmodligen genom kontakt med lärarna, skaffat sig upplysningar om sådana ungdomar som det var värt att satsa på (något som departement och verk ej bekymrat sig om').

## 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)*.

Olof Ruin: *Tage Erlander – statsminister under det svenska välfärdssamhällets gyllene tid* (Tage Erlander – Prime Minister of Sweden 1946–1969). The author is professor of political science at the University of Stockholm. In today's climate of nostalgia, Tage Erlander is seen as a symbol of a past and more triumphant period. He was Prime Minister during a time when Sweden was portrayed by foreign commentators as perhaps the most fully-developed and harmonious welfare society. During Erlander's years as Prime Minister, Sweden's everyday life was not, however, as golden as many currently want to make it. The appointment of Erlander to succeed Per Albin Hansson came not only as a surprise to Erlander himself, but also to his contemporaries. From the beginning, his appointment appeared to many – including Erlander himself – as a temporary arrangement. He remained Prime Minister, however, for twenty three years. On a number of occasions, he and social democracy almost lost governmental power. Erlander was, as opposed to his predecessor, an academician. In many ways, he was imbued with academic characteristics, as in his style of debating and inclination for intellectual discussion. At the same time, he developed into a politician popular among the masses and into an effective decision-maker in critical situations. Furthermore, Erlander had, when he was appointed Prime Minister, rather broad experience of administrative work at the governmental level. But as chief executive, he did not devote himself to administrative problems. His own governmental staff remained quite small. The other members of government were given a large degree of discretion, and it was assumed that the Minister of Finance would primarily take care of the daily organization of governmental work. Erlander attached great importance to political and agitatorial activities outside the Government. Little time remained for Erlander's involvement in the preparation of the different welfare reforms which were implemented during his years as Prime Minister. Many of these reforms were carried out with substantial political

agreement. Much of his time was taken up by issues which were immediately on the political agenda. Furthermore he dealt with issues in the fields of economic, foreign and defense policy. Afterwards, he was active in showing that all the welfare reform decisions taken were ideologically consistent. Lastly, Erlander was, for many years, considered to be a confrontational rather than a cooperative politician. He persisted in believing in a system clearly distinguishing the parties in Government from the parties in the Opposition; he pleaded for what he called "strong" government; and he felt at home with frequent intense political debates. At the same time, he appeared more and more as a politician successfully furthering traditional Swedish politics of compromise.

Nils Stjernquist: *Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?* (Does the Swedish Government Control the Central Boards?) The author is emeritus professor of political science at the University of Lund. In Sweden, as in many other countries, people are alarmed by the heavy expansion of the administration in all sectors of society during the last decades. The number of civil servants has increased tremendously and at the same time everything has become more complicated and regulated. Owing to the growing complexity the bureaucracy has become more powerful. The citizen, the man in the street, is more dependent upon the civil servants, and the influence of the politicians and the Government maybe is decreasing. We are often talking about an overload, about the problem of governing. A rather unique thing in the Swedish administrative system are the central boards. The ministries are small units. They are mostly dealing with preparing the governmental bills to Parliament and other policy questions. Execution and planning are instead up to the central agencies. The problem which is dealt with in this paper is whether the Government really is able to control the central boards. The starting point for our discussion is a report, made

## 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)*.

Olof Ruin: *Tage Erlander – statsminister under det svenska välfärdssamhällets gyllene tid* (Tage Erlander – Prime Minister of Sweden 1946–1969). The author is professor of political science at the University of Stockholm. In today's climate of nostalgia, Tage Erlander is seen as a symbol of a past and more triumphant period. He was Prime Minister during a time when Sweden was portrayed by foreign commentators as perhaps the most fully-developed and harmonious welfare society. During Erlander's years as Prime Minister, Sweden's everyday life was not, however, as golden as many currently want to make it. The appointment of Erlander to succeed Per Albin Hansson came not only as a surprise to Erlander himself, but also to his contemporaries. From the beginning, his appointment appeared to many – including Erlander himself – as a temporary arrangement. He remained Prime Minister, however, for twenty three years. On a number of occasions, he and social democracy almost lost governmental power. Erlander was, as opposed to his predecessor, an academician. In many ways, he was imbued with academic characteristics, as in his style of debating and inclination for intellectual discussion. At the same time, he developed into a politician popular among the masses and into an effective decision-maker in critical situations. Furthermore, Erlander had, when he was appointed Prime Minister, rather broad experience of administrative work at the governmental level. But as chief executive, he did not devote himself to administrative problems. His own governmental staff remained quite small. The other members of government were given a large degree of discretion, and it was assumed that the Minister of Finance would primarily take care of the daily organization of governmental work. Erlander attached great importance to political and agitatorial activities outside the Government. Little time remained for Erlander's involvement in the preparation of the different welfare reforms which were implemented during his years as Prime Minister. Many of these reforms were carried out with substantial political

agreement. Much of his time was taken up by issues which were immediately on the political agenda. Furthermore he dealt with issues in the fields of economic, foreign and defense policy. Afterwards, he was active in showing that all the welfare reform decisions taken were ideologically consistent. Lastly, Erlander was, for many years, considered to be a confrontational rather than a cooperative politician. He persisted in believing in a system clearly distinguishing the parties in Government from the parties in the Opposition; he pleaded for what he called "strong" government; and he felt at home with frequent intense political debates. At the same time, he appeared more and more as a politician successfully furthering traditional Swedish politics of compromise.

Nils Stjernquist: *Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?* (Does the Swedish Government Control the Central Boards?) The author is emeritus professor of political science at the University of Lund. In Sweden, as in many other countries, people are alarmed by the heavy expansion of the administration in all sectors of society during the last decades. The number of civil servants has increased tremendously and at the same time everything has become more complicated and regulated. Owing to the growing complexity the bureaucracy has become more powerful. The citizen, the man in the street, is more dependent upon the civil servants, and the influence of the politicians and the Government maybe is decreasing. We are often talking about an overload, about the problem of governing. A rather unique thing in the Swedish administrative system are the central boards. The ministries are small units. They are mostly dealing with preparing the governmental bills to Parliament and other policy questions. Execution and planning are instead up to the central agencies. The problem which is dealt with in this paper is whether the Government really is able to control the central boards. The starting point for our discussion is a report, made

---



### **Medarbetare i StvT**

*Olof Ruin* är professor i statskunskap i Stockholm  
*Nils Stjernquist* är professor emeritus i statskunskap i Lund  
*Håkan Strömberg* är professor emeritus i offentlig rätt i Lund  
Fil dr *Anders Sannerstedt* är anställd vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund  
*Bertil Fiskesjö* är universitetslektor i statskunskap i Lund och ledamot av riksdagen  
Docent *Svennik Høyer* är knuten till Institutt for pressforskning i Oslo  
*Lennart Weibull* disputerade i fjol i Göteborg på en avhandling om tidningsläsning i Sverige  
*Sten Sparre Nilson* är docent i statsvitenskap i Oslo  
*Olof Bergqvist* är justitieråd  
Fil. dr *Magnus Isberg* är anställd inom konstitutionsutskottet och sekreterare i folkstyrelsekommittén  
*Olof Petersson* är docent i statskunskap i Uppsala  
*Mikael Gilljam* doktorerar i statsvetenskap i Göteborg  
*Per Gahrton* är fil. dr i sociologi  
*Beatrice Halsaa* är knuten till distriktshögskolan i Lillehammer, *Gun Hedlund-Ruth* och *Anna Jónasdóttir* doktorerar i statsvetenskap i Göteborg  
Fil. dr *Gunnar Falkemark* är knuten till Statsvetenskapliga institutionen i Göteborg  
*Dag Anckar* är professor i statskunskap vid Åbo akademi  
*Daniel Tarschys* är professor i öststatsforskning i Uppsala  
*Kurt Holmgren* är fd regeringsråd

### **Till redaktionen insända skrifter**

John Berg, Truselen mot Norge. Universitetsforlaget, Oslo  
H O Bergesen-Raino Malnes, Norge som oljeland. D:o  
Debatt om Den offentlige lederuddannelse. Danmarks Forvaltningshøjskole  
Economic Growth in a Nordic Perspective. IUI, Stockholm  
Patrik Engellau – C-J Westholm, Vägval. Timbro  
August Wiemann Eriksen, Eksportrådgivning i Danmark 1910–1921. G E C Gad  
Anders Forsman, Det nya tjänstesamhället. Gidlunds  
P E Hegge, USAs utenrikspolitikk. Universitetsforlaget, Oslo  
Bertil Holmlund, Labor Mobility. IUI, Stockholm  
Idéhistorisk läsebok I–II. Gidlunds  
IUI. Verksamhetsberättelse 1983–84  
Staffan Källström, Värdenihilism och vetenskap. Acta Universitatis Gothoburgensis  
Margit Nielsen, red, Danmark og øst-vesthandelen. Sydjysk Universitetsforlag  
Nordisk økonomisk forskningsråd. Årbok 1983  
Norsk utenrikspolitisk årbok 1983. Norsk utenrikspolitisk institutt  
Åsa Sahlquist, Språkballongen. Liber  
Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt. Tofte uppl. Liber  
Tor Rødseth – Kristin Dale Titlestad, red, Kvinner i arbeid. Universitetsforlaget, Oslo  
Göran Skogh, red, Vem skall bestämma över skog och mark? Dialogos  
Allan Svensson, Vad skall vi göra åt studiemedlen? UHÄ  
Martin Saeter, Europa mellom supermaktene. Universitetsforlaget, Oslo  
Dag Österberg – Fredrik Engelstad, Samhällsformationen. Korpen  
Öyvind Österud, red, Den truede freden. Universitetsforlaget, Oslo

# STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

## Innehåll

### UPPSATSER

*Sven A Nilsson*: 1634 års regeringsform i det svenska statssystemet

*Gert Hornwall*: Mellan historia och "biopolitik"

*Tom Bryder*: Harald Høffding och den moderna statskunskapens vetenskapssyn

*Elias Berg*: Enfald, mångfald och pluralism

### ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDE

Statsvetenskaplig Tidskrifts redaktion

Modern rationalistisk teoribildning och Rousseaus teori om allmänviljan.

Av *Jörgen Hermansson*

Max Webers magnum opus på svenska. Av *Sven Eliaeson*

Centralförbundet för Socialt Arbete. Av *Åke Elmér*

### LITTERATURGRANSKNINGAR

*Tarekegn Adebo*: Trends in the Political Thinking of the Developing Regions.

Anm av Reidar Larsson

*Gunnar Eriksson*: Västerlandets idéhistoria 1800–1950. Anm av Reidar Larsson

Kompletterande motståndformer (SOU 1984:10). Anm av Håkan Wiberg

*Erik Lundberg*: Ekonomiska kriser förr och nu. Anm av Björn Hansson

*Klaus Misgeld* (red): Nykorporatismen. Anm av Göran Skogh

*Birgitta Nedelmann*: Rentenpolitik in Schweden. Anm av Håkan Wiberg

*Svante Nordin*: Från Hägerström till Hedenius. Anm av Sven Eliaeson

*Anne-Lise Seip*: Sosialhjelpsstaten blir til. Anm av Eskil Wadensjö

*Stig Wandén*: Ekonomiskt tänkande. Anm av Bengt Assarsson

### LITTERATURNOTISER

### ABSTRACTS

**4** 1984

Årgång 87