STATS VETENSKAPLIG TIDSKRIFT

# INNEHÅLL



3 1984 Årgång 87

# STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE

Torbjörn Vallinder, Lund

Redaktionsutskott: Redaktionssekreteraren samt
Nils Stjernquist och Håkan Strömberg, Lund

Biträdande redaktionssekreterare
Lennart Lundquist, Köpenhamn

Tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna
Pär-Erik Back, Umeå Leif Lewin, Uppsala Sören Holmberg, Göteborg
Gunnar Wallin, Stockholm

Tidskriften utkommer med fyra häften om året
och tryckes med bidrag från Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet

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

Prenumerationspriset för 1984 är 75 kr inkl. moms. Pris för enstaka häfte 25 kr inkl. moms.

Universitetsstuderande erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare

Expeditionens och redaktionens adress: Box 5131, 220 05 Lund,
tel. (046) 10 89 35 (exp), 10 89 41 (red) ISSN 0039–0747



Lund i januari 1984

FAHLBECKSKA STIFTELSEN

# INNEHÅLL

## UPPSATSER



## ÖVERSIKTER OCH MEDDELANDEN



## LITTERATURGRANSKNINGAR



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

* 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.

som ännu inte hittats eller hunnit framträda klart. Känslan av provisorium förstärktes av de mycket hårda motsättningar som piskades upp i landet en kort tid efter Erlanders utnämning. Man glömmer i dag lätt den hetta i politiken som kunde råda också för trettio–fyrtio år sedan.

Den regerande socialdemokratin anklagades av sina motståndare för vanstyre, för en överdriven tilltro till regleringsekonomi, för en lust att planhushålla och socialisera. Den nyutnämnde statsministern framställdes som obetydlig och spinkig. Förhoppningarna var stora på borgerligt håll att kunna vinna 1948 års andrakammarval och därmed kunnat kasta ut socialdemokratin ur kanslihuset. En stark oro rådde på den socialdemokratiska sidan. Och om socialdemokratin förlorade kunde, menade många, partiets ledarfråga igen komma att aktualiseras.

Andrakammarvalet 1948 blev en seger snarare än ett nederlag för socialdemokratin. Folkpartiet under Bertil Ohlin gick visserligen starkt framåt och socialdemokratin förlorade några mandat men behöll, vilket var det viktiga, regeringsmakten. Erlanders ställning stärktes, inte minst för att han själv varit måltavla för många angrepp och hårt engagerat sig i de drabbningar som ägt rum. Två år senare – vid kommunalvalen 1950 – vann socialdemokratin en direkt seger med 48,6 % av rösterna. För omvärlden framstod Erlanders ledarskap inte längre som ett provisorium.

Det intressanta är emellertid att Erlander själv längre än omvärlden tycks ha fortsatt att känna sig just som ett provisorium, som en övergångslösning. Det visar hans dagboksanteckningar.

Erlander förde dagbok som statsminister. Ett par tre gånger i veckan, vecka efter vecka, månad efter månad, år efter år gör han sina anteckningar trots att tiden ständigt tycks tryta. Det är först under 60-talet som dagböckerna tunnas ut. Dagböckerna utgjorde det viktigaste källmaterialet för hans egna memoarer. Jag har också fått tillstånd att läsa dessa anteckningar. Det har varit en fascinerande upplevelse att på detta sätt inifrån följa en statsministers slitsamma vardag.

I Erlanders dagböcker återkommer ofta suckar över allt som väller över honom, en oro för att inte orka, en längtan att få dra sig tillbaka från det uppdrag som lagts på honom. Naturligtvis speglar inte dessa suckar och denna oro ett konstant stämningsläge. En uppgift för dagböcker är att lätta på ett tryck, att ge tillfälle att få skriva av sig. Det dystra varvas ofta med tillfredsställelse över vad han upplevt och uppnått. Men det är dock påfallande, och rörande, hur ofta han upprepar att det kanske var ett misstag att han överhuvudtaget en gång, oväntat för alla, utsågs till partiledare och statsminister.

Erlanders situation i den regering som han övertog från Per Albin Hansson var inte lätt. Några andra ommöbleringar skedde inte i samband med att Erlander utsågs till statsminister än att en ny ecklesiastikminister utnämndes. Alla de stora från Per Albins tid satt till en början kvar. Det var Gustav Möller, Per Edvin Sköld, Östen Undén, Ernst Wigforss. Erlander själv var en av de yngsta i den regering han var chef för. Och spänningarna var ofta stora i denna krets.

Ett omslag för Erlander tycks ha inträtt när koalitionen mellan socialdemokrater och bondeförbundare ingicks hösten 1951, fem år efter hans utnämning till statsminister. Då tycks till slut för honom själv det egna ledarskapet framstå som definitivt, inte bara som ett mellanspel, ett provisorium. Erlander hade själv mycket aktivt verkat för att detta regeringssamarbete skulle komma till stånd; han kom att samarbeta med närhet och effektivitet med bondeförbundets ledare Gunnar Hedlund; hans egen ställning i regeringskretsen kom också att stärkas som en följd av den närhet som i denna koalitionsregering just etablerades mellan de två partiledarna.

Koalitionen upplöstes 1957. Och Erlander satt kvar som statsminister i ytterligare tolv år. Den som en gång varit en av de yngsta i regeringskretsen blev så småningom den äldste. De flesta av dem som en gång utsetts till statsråd av Per Albin Hansson hade avgått. Nya statsråd hade blivit utvalda av Erlander, suttit också de ganska länge och småningom även hunnit avgå. Den regering som Erlander förestod tycktes nästan påminna om ett sakta roterande pater-nosterverk: personer sögs in och blev statsråd och spottades småningom ut och blev landshövdingar, generaldirektörer eller ambassadörer. Men Erlander själv satt kvar, liksom två andra i hans egen generation, en gång utsedda av Per Albin, alltså Torsten Nilsson och Gunnar Sträng.

Det hände då och då att Erlander under sina dryga två decennier lekte med tanken att avgå. Tankarna kunde bottna i att han kände sig trött, att han inte tyckte sig möta tillräckligt gensvar inom det egna partiet eller att han upplevde att regeringen inte skött sig bra. Det var statsministern som måste ta ansvaret och avgå, menade han, och inte någon annan, om det gick illa för rege-

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 t ex 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 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 samhällsvetenskapliga 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 f ö betecknande 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 s k 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 partigängare vid makten, irriterad i underläge, uppblåst i medvind, osaklig till priset av en applåd, sur i motgång, försmädlig när det går bra, en

mästare i att vränga debatten från det ursprungliga ämnet. Varvande lågkomiskt raljeri med djupa brösttoners spelande indignation, ytterligare understruket av den osköna stämmans skrikiga falsett och rosslande underlägen. Det kan han inte hjälpa, fast en obehaglig stämfärg nog kan ha något att säga om ägarens personlighet liksom, i motsatt fall, det lättköpta välljudets sirapsflöde".

Ett annat uttryck för ett akademiskt drag hos Erlander var hans lust att diskutera, att nå fram till beslut genom att få argument för och emot utvecklade. Han kan i sin dagbok klaga över att man vid allmän beredning i regeringen inte hinner eller förmår föra mera principiellt upplagda diskussioner. Hans utnämning av Dag Hammarskjöld till konsultativt statsråd 1951 – utnämningen var överraskande eftersom Hammarskjöld icke var socialdemokrat – betingades bl a av en önskan att få någon in i regeringen med fallenhet för att föra principiella diskussioner kring ekonomisk politik. De ekonomiska diskussionerna dominerades vid denna tidpunkt av den robuste Sköld. Erlanders egen trivsel i arbetet som statsminister ökade uppenbart efter det att Olof Palme anställts 1953 som hans sekreterare och han i Palme just fick en sparringpartner i ständiga diskussioner om politik.

Under 60-talet utökades kretsen av unga begåvade medarbetare kring statsministern. Man började tala om "Erlanders pojkar". Varje morgon klockan nio när Erlander var i stan samlades han och hans närmaste till en diskussion kring vad som hänt och vad som förestod för statsministern. Sammankomsten varade ofta en timme och fick karaktär av ett seminarium. Seminarieledaren kastade fram idéer, de unga och begåvade medarbetarna förväntades reagera och gärna presentera motargument, seminarieledarens iver steg, han vandrade runt i rummet, satte sig på skrivbordet, sjönk ner i sin stol och sammanfattade och gav direktiv.

Det akademiska hos Erlander – alltså anknytningen till en särpräglad universitetsmiljö, det raljerande i sättet, lusten att diskutera – förenades med drag som ofta inte brukar förenas med sådant vi kallar akademiskt.

Det verkar inte som Erlander, trots sin resonerande läggning, skulle ha varit drabbad av beslutssvårigheter. Det hände väl då och då att statsrådskolleger och medarbetare kunde undra vad den resonerande statsministern egentligen menade och ville komma fram till. Ibland sköt han också medvetet på besluten i känsla att tiden inte var mogen eller att en acceptabel kompromiss ännu inte var framvärkt mellan stridande viljor. Beslutsförlamning tycks dock inte ha karakteriserat hans vardag.

Det var inte heller så att han inte var en folklig politiker. Hans skämt blev småningom folkkära. Genombrottet skedde hösten 1962 när han uppträdde i Hylands hörna med sin historia om prosten som laddade om. Anknytningen till Lund kompletterades med anknytning till Värmland och till en barndomsmiljö som inte var mycket annorlunda än den som delades av andra inom arbetarrörelsen. Far hade varit klockare och folkskollärare, farfar smed, morfar bonde. Erlanders egen familj hade kämpat med liknande ekonomiska och sociala svårigheter som de flesta. Han kände sig ha sina rötter i vad som kan kallas "småfolk".

Det var slutligen inte så att det som var raljeri och resonerande skulle ha inneburit ombytlighet i relationer. Ett drag hos Erlander som statsminister och partiledare var tvärtom en mycket stark känsla av lojalitet. Den omfattade hans medarbetare och kolleger. Han hade svårt att göra sig av med personer som en gång fått ett uppdrag. Denna lojalitet omfattade framför allt det parti som han en gång motvilligt accepterat att bli ledare för. Ofta skymtar detta fram i hans dagbok. Det paradoxala med Erlander är att han, samtidigt som han som statsminister framstår som påfallande intellektuell, ifrågasättande och sökande, också tycks vara utrustad med en ombudsmannasjäl med mycken seg tåga.

### 3. Kanslihusadministratören som inte sysslade med administration

Det var inte endast en akademiker som efterträdde Per Albin Hansson som statsminister utan också en tidigare kanslihusadministratör. Erlander hade under en följd av år varit statssekreterare i socialdepartementet och konsultativt statsråd innan han av Per Albin utsetts till ecklesiastikminister. Också denna bakgrund sågs av samtiden som signifikativ. Arbetarrörelsen, inställd på att förvalta samhället, upfattades ha behov av en administrativ tekniker som sin ledare.

Erlander utvecklades emellertid inte, trots tidigare administrativa meriter, till en statsminister som ägnade stor tid och uppmärksamhet åt den organisatoriska apparaten. Han grep inte in i det dagliga regerandet, han gav inte direktiv, han försökte inte övervaka sina kolleger. Det fanns stän-

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 t ex 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 befarade 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 f d 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 plädera 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.

Det var också vanligt när han 1946 utsågs till statsminister att se någonting signifikativt i den typ av frågor som han dessförinnan sysslat med, både som statssekreterare och konsultativt statsråd i socialdepartementet och som chef ett drygt år för ecklesiastikdepartementet. Just socialpolitik och utbildningspolitik sågs som centrala politiska områden för en socialdemokrati, som efter reformstoppet under krigsåren, var inriktad på att återuppta och fortsätta omvandlingsarbetet av samhället.

Det blev dock inte så att Tage Erlander kontinuerligt och i detalj deltog i detta arbete.

Mycken tid upptogs av sådant som för stunden fångade stora rubriker. Det var angrepp på honom själv eller någon kollega; många statsråd i regeringarna Erlander fick löpa gatlopp i pressen. Det var utnämningar som kritiserades eller som det spekulerades kring. Det var statsrådsuttalanden som blåstes upp och misstolkades.

Det var framförallt sådant som med dagens terminologi skulle kallas "affärer". Affärerna i svensk politik under Erlanders tid inträffade framförallt i början av 50-talet. Man talade om rättsröta och om en skandalomsusad regering. Det var Kejneaffären och en kampanj mot statsrådet Quensel, det var Hajbyaffären. Och det var Gunnar Hedlunds försummelse att i sin deklaration uppge en inkomst från skogsförsäljning. Just Hedlunds skattefråga sysselsatte Erlander intensivt under en lång tid. Statsministern var övertygad om att koalitionsbrodern inte gjort sig skyldig till uppsåtligt slarv, medan andra i landet var upprörda och menade att det var en skandal att Hedlund inte ombads lämna regeringen.

Med Erlanders ständiga suckar i dagboken över den brådska som alltid råder blandades suckar över den tid som just denna typ av frågor gjorde anspråk på.

Utrikespolitik och försvarspolitik tog också en stor del av Erlanders, liksom de flesta regeringschefers, tid. Världsläget skärptes mycket snart efter hans tillträde. Det var kallt krig och Berlinblockad. Kravet på en statsminister att hålla sig ajour med allt som sker gällde alltså i hög grad också världen utanför Sverige. Det hörde till hans morgonrutiner att i Bromma eller sedermera på Fyrverkarbacken – han steg upp vid fem–sextiden – inte bara läsa en mängd svenska tidningar utan även lyssna på BBC. Småningom följde i arbetsrummet i kanslihuset ofta läsning av UD-rapporter, bläddring genom utländska tidningar, samtal med UD-tjänstemän, överläggningar med nordiska politiker, luncher och middagar med gästande statsmän osv. Erlanders egen reseverksamhet stegrades efterhand.

Detta ständiga engagemang i utrikes- och försvarsfrågor blev självfallet särskilt intensivt vid vissa tidpunkter och inför vissa frågor; inför de skandinaviska försvarsförhandlingarna 1949, Koreakrisen 1950–51, nedskjutningen av Catalinaplanet 1952, EEC-problematiken i början av 60-talet. Wallenbergfrågan dyker också upp gång på gång.

För att återgå till Tage Erlanders egen delaktighet i utbyggnaden av det svenska välfärdssamhället var det också så att denna utbyggnad i mycket följde sin egen rytm. Offentliga utredningar tillsattes för att utarbeta förslag till reformer; de fyra största partierna var i regel företrädda i dessa utredningar; utredningarna tog ofta lång tid; remissbehandlingen blev omfattande; berörda departementschefer var utomordentligt kunniga inom sina respektive sektorer eftersom de suttit mycket länge på sina taburetter; stora majoriteter kunde ofta uppnås kring nya reformer i riksdagen. Det återstod för regeringschefen i situationer som dessa egentligen bara att med tillfredsställelse inregistrera det som skedde.

Tage Erlander drogs däremot in i förberedande diskussioner kring denna ständigt rullande reformverksamhet när en fråga visat sig politiskt känslig eller när det uppstått djup oenighet mellan de olika partierna. Det bästa exemplet på en sådan fråga är naturligtvis tjänstepensioneringen, det som blev ATP. Ingen konkret reformfråga ägnade Erlander överhuvudtaget under sin statsministertid så lång och intensiv uppmärksamhet som just ATP. Han var med om att direkt utforma många av de faser som präglade denna långdragna beslutsprocess. I nästan två år dominerade frågan hans vardag; det visar hans dagboksanteckningar och alla tal han höll. I Erlanders eget perspektiv framstår dessa år – alltså 1957–58 – som en andra heroisk period i hans statsministerliv; den första heroiska perioden var de första åren.

Erlander drogs också såtillvida in i det ständigt pågående reformarbetet mot ett alltmer utvecklat välfärdssamhälle som han deltog i utformningen och försvaret av den ekonomiska politik som regeringen förde. Denna politik presenterades gång på gång som en förutsättning för det samtidigt pågående reformarbetet.

De tre män som var finansministrar under Erlanders 23 år skötte som sagt mycket av vardagens samordning i kanslihuset. Erlander blandade sig

knappast alls i de årliga budgetmanglingarna. Wigforss, Sköld och Sträng var självfallet också i första hand ansvariga för den allmänna ekonomiska politik som fördes. Men här var också Erlander som statsminister kontinuerligt aktiv. Ekonomiskt-politiska frågor brukar också, vid sidan om utrikes- och försvarspolitik, genom sin inneboende 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 ekonomiskt-politiska frågor var tvärtom ofta mycket stora: i bedömningen av konjunkturer, i val av olika åtgärder, i synen på den skattepolitik som fördes. En huvudpart av alla inlägg som Erlander överhuvud gjorde i riksdagen berör frågor av denna art. I remissdebatter höst och vår, år efter år, drabbade han samman med talesmän för den borgerliga oppositionen, framför allt med Bertil Ohlin. Och mycket ofta är Erlanders argumentation denna: det är nödvändigt 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 reformverksamhet som rullade på under hans statsministertid. Han försökte att i mängder av tal, debattinlägg och även småskrifter i efterhand presentera och knyta samman denna verksamhet, uppdelad som den var på olika departement. Han tecknade mönster, han gav s a s ideologisk legitimitet åt det som skett i hans regerings namn.

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

Det som enligt Erlanders sätt att teckna utvecklingen skedde, var att enskilda människors trygghet 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 välstånds 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 Kammarens 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

sektorn måste växa: det blir fler skolor, universitet, vägar, kraftverk som ägs av det allmänna. På vissa håll säger man att detta är ett uttryck för socialism. Det är det. Det är självklart att vi anser denna utveckling ligga helt i linje med den demokratiska socialismens starka betonande av samverkan och solidaritet, av kravet på människors likvärdighet, av att de demokratiskt styrda samhällsorganen har uppgifter och ansvar gentemot människorna".

Den offentliga sektorn kunde förutsättas fortsätta att växa och växa. Naturligtvis fanns det redan när Erlander bekände sin tro på nödvändigheten av den offentliga sektorns fortsatta växt en oro och ett motstånd på oppositionshåll. Man var rädd för negativa konsekvenser för det enskilda näringslivet, man var framförallt rädd för att en offentlig sektor, befolkad av administratörer, kunde snärja, reglera, hota enskilda människor i stället för att hjälpa och stödja.

Erlander hade svårt att se eller medge att en expanderande offentlig sektor kunde inrymma problem av denna art. Han hade formats som politiker under en tid när byråkratier ännu var små och överskådliga, i en kommun som Lund liksom i kanslihus och centrala ämbetsverk. Hans förtroende för tjänstemän var stort. Han var själv, trots decennier i central maktposition, överraskande oförstörd av makt. Kanske bidrog också detta personliga drag till hans ljusa, nästan troskyldiga, syn på det offentligas, allmännas tillväxt.

## 5. Stridsmannen som blev landsfader

Länge dominerade bilden av Tage Erlander som konfrontationspolitiker snarare än samarbetsman. Också i denna dimension jämfördes han med sin föregångare, Per Albin Hansson, landsfadern som varit ledare för en samlingsregering under krigsåren och som också någon gång uttalat sig för att alla partier egentligen borde samarbeta även i fredstid i regeringsställning. Erlander däremot sågs ofta på motståndarhåll som en från polemiker, taktiker, intensivt värnande sitt eget partis intresse, kämpande på alla sätt för att hålla sig kvar i kanslihuset, oförmögen att i frågor som blivit politiskt brännande finna samlande lösningar.

Det är riktigt att Tage Erlander kände en intensiv lojalitet till det parti som han oväntat gjorts till ledare för. Alla partiledare får naturligtvis förutsättas känna så. Erlanders känslor var dock ovanligt starka. Ständigt inregistrerar han i sin dagbok opinioner inom partiet. Stämningen är god eller dålig, regeringens politik uppskattas eller uppskattas inte, spänningar existerar eller existerar inte. Att hålla samman det egna partiet och att brygga över interna motsättningar såg han som en särskilt viktig uppgift för sig själv som partiledare. Svensk socialdemokrati undgick också under hans ledning att splittras eller sprängas efter frågor som ofta tenderar att dela socialdemokratiska partier. Det brukar vara sådant som försvarspolitik, utrikespolitik, näringslivets ägarförhållanden eller sparsamhet respektive expansion.

Erlander själv såg ingen motsättning mellan en stark och väl sammanhållen socialdemokrati och en anda av samarbete i landet. I hans perspektiv befordrade en sådan styrka och sammanhållning tvärtom ett samarbetsklimat. Det uppstod balans mellan det privatägda näringslivet och arbetarrörelsen. De borgerliga partierna, ett eller flera, var, enligt hans sätt att se, mer beredda att träffa överenskommelse med en socialdemokrati i stark ställning än i svag. Socialdemokratin själv kunde å sin sida lättare väntas kompromissa från en styrkeposition än från ett tillstånd av svaghet.

Det behöver inte understrykas att många borgerliga politiker hade en annan verklighetsbild än Erlander. Förutsättningar för samarbete i politik och samhälle var enligt deras mening bäst när ingen grupp dominerade den politiska arenan.

I Erlanders resonemang om samarbete fanns det två decennier i Sveriges historia som han ofta hänvisade till. Det var hans ungdoms och tidiga medelålders decennier, 20-talet och 30-talet. 20-talet utnyttjades som ett avskräckande exempel. Det hade rått stor partisplittring, partierna hade varit oförmögna att etablera samarbete inbördes, kortvariga regeringar hade avlöst varandra, handlingsförlamning hade präglat det politiska livet. 30-talet å andra sidan presenterades som det uppmuntrande exemplet. Socialdemokratin hade framträtt som den dominerande politiska kraften, ett nära samarbete hade etablerats mellan socialdemokratin och ett borgerligt parti, stabilitet och handlingskraft hade präglat svenskt politiskt liv.

Erlanders ambition som statsminister var att under efterkrigstiden fortsätta 30-talets mönster och undvika 20-talets. I stort sett lyckades det. Hans 23 år som statsminister präglades visserligen inte, som jag gång på gång betonat, av total politisk frid. Polemiken var från och hård kring vissa frågor och under vissa perioder. Men många politikområden förblev kontinuerligt fredade från strid. Vidare verkade i ett antal år – alldeles som på 30-talet – en regelrätt koalitionsregering.

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 handgemängen 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 samtalade 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 vedermödorna och glädjen i att vara politiker.

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

tionspolitiker snarare än samarbetsman. Men han framstod mot slutet av sin bana, liksom företrädaren Per Albin Hansson, mer som landsfader och statsman.

Det finns många paradoxala drag i Tage Erlanders utveckling. Ytterligare en paradox är den som direkt knyter an till det välfärdssamhälle som tog form under hans statsministerår. Erlander talade, kanske mer än någon annan politiker, om vikten av det starka samhället, av en stark regering som har kraft att bygga ut detta samhälle till människors tjänst. Själv förblev han i sitt uppträdande, trots denna styrkefilosofi, ovanligt anspråkslös. Han framstod vid sin avgång 1969 överraskande oförstörd av den centrala roll som han spelat i 23 år.

# Regerar regeringen över de centrala ämbetsverken?[1]

AV NILS STJERNQUIST

## 1. Förvaltningsapparatens tillväxt

Byråkrati är ett mångfasetterat och mångdefinierat 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 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.[2] 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.[3]

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 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.[4]

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

Diskussionen på den statliga sidan har särskilt

gällt relationen regeringen – de centrala verken.

Under alla förhållanden ligger det i sakens natur att det allmännas ökade engagemang och förvaltningsapparatens tillväxt och ökade komplexitet lett till en ökad delegering från kanslihuset och därmed en tyngdpunktsförskjutning mot den centrala verksnivån. I samma riktning har denna nivås starkt växande planeringsresurser verkat. Mot tjänstemännens massiva kunskapsstyrka har det ofta varit svårt att kämpa. Den norska maktutredningens resultat talar tydligt i denna riktning.[7] I snart sagt alla moderna framställningar av det politiska systemet i olika länder nämns förvaltningen som en viktig maktfaktor vid beslutens utformande.

Att det ligger mycket makt på den centrala verksnivån kan förvisso vitsordas ur en perifer, lokal förvaltningsmyndighets perspektiv. Det är lätt att bli fördröjd eller rentav köra fast i den centrala verksnivåns träskmarker, där planerarna bestämmer turordningen. Med hem och familj i Storstockholmsområdet har tjänstemännen på denna nivå av naturliga skäl en större insikt om och större förståelse för behov, problem och brister i detta område än i andra, något som är en icke oväsentlig bit i motorn i den – trots allt som sägs om motsatsen – pågående centraliseringen.

### 3. Har konfliktnivån ökat?

Väldigt mycket beror på de agerande personerna, och det har alltid funnits mäktiga generaldirektörer. Nog var det Bertil Olsson som på sin tid som generaldirektör för arbetsmarknadsstyrelsen var tongivande när det gällde arbetsmarknadspolitiken. Men några divergerande åsikter torde knappast ha funnits mellan departementet och honom.

En och annan öppen konflikt mellan kanslihus och centralt verk kan noteras. En generaldirektör gick rentav vintern 1984 ut i pressen och beskyllde den socialdemokratiske civilministern för att bara "trippa ... vidare i Gösta Bohmans och Georg Danells djupa spår". Generaldirektören bad väljarna se upp med civilministern och ytterligare ett namngivet statsråd (DN 17/2 och 10/3 1984).

Det går dock inte att generalisera utifrån ett sådant exempel. Det torde vara allmänt omvittnat att relationerna på det hela taget är goda både på chefsplanet och tjänstemannaplanet trots de numera tätare regeringsväxlingarna. Norska erfarenheter pekar enligt maktutredningen i samma riktning.

Inom den kommunala sektorn, där strukturen är annorlunda än på den statliga, har det emellertid förekommit en viss irritation mellan förtroendevalda och chefstjänstemännen. I skrivelser till regeringen 1980 hemställde SKTF och SACO/SR att oklarheterna i fråga om ansvarsfördelningen mellan förtroendevalda och tjänstemän i kommuner och landstingskommuner utreddes. Kommunaldemokratiska kommittén, till vilken skrivelserna överlämnades, berörde vissa aspekter av frågan. I propositionen 1982/83:132 (s 10 f) om de politiska sekreterarna angav civilministern hur han principiellt såg på frågan om gränsdragningen. Han erinrade "om att kommunallagen i princip" byggde "på att hela ansvaret för den kommunala förvaltningen" låg "på de förtroendevalda". Det var enligt hans mening "nödvändigt för de förtroendevalda att ha tillgång till en förvaltningsorganisation med tjänstemän som var beredda att ställa sina yrkeskunskaper till förfogande åt alla de förtroendevalda oavsett deras politiska hemvist".

Regeringen tillkallade sedan 1983 en beredning för att utreda och utveckla den kommunala demokratin. Beredningen har fått i uppdrag att göra en översyn av den kommunala organisationsstrukturen och förhållandet mellan de förtroendevalda och tjänstemännen med utgångspunkt från önskemålet att stärka de förtroendevaldas ställning i den kommunala organisationen.

### 4. Förvaltningsutredningens analys

Orsakerna till förvaltningens ökande självständighet analyseras på ett förtjänstfullt sätt i förvaltningsutredningens betänkande "Politisk styrning – administrativ självständighet" (SOU 1983:39). Det kan finnas skäl till att framhålla ytterligare två faktorer, som utredningen berört mera i förbigående.

Den ena faktorn är det statsfinansiella läget. När de ekonomiska ramarna skärs ned kan det vara bekvämt att överlåta åt förvaltningsmyndigheterna att avgöra var nedskärningarna skall sättas in inte bara i smått utan även i stort. Denna metod att decentralisera konflikterna och därmed det politiska ansvaret är diskutabel.

Den andra faktorn är att söka i de tätare regeringsväxlingarna. Den kan i förstone förefalla vara en intern kanslihusfråga men har i själva verket vidare återverkningar. Under minoritetsparlamentarismens dagar på 1920- och början av 1930-talen skiftade departementscheferna ofta. Men rege-

ringsärendena var då färre och deras komplexitet mindre. Vidare hade vi då det s k konsultväldet. Erfarna konsultativa statsråd (typ Torsten Nothin) 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. Förvaltningsapparatens 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 förvaltningsmyndigheten". 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. Förvaltningsutredningen 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.[8]

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

statsförvaltningen" var "viktigt att regeringen utnyttjar de befogenheter som följer av grundlagen". På grund av "bl a den offentliga sektorns expansion och ökade komplexitet" var "det dock inte rationellt med en långtgående detaljreglering av myndigheternas verksamhet". En minskad detaljreglering förutsatte bl a att statsmakterna klarare och mer entydigt utformade målen för myndigheternas verksamhet samt vidare en löpande utvärdering av verksamheten på en kvalitativt hög nivå. Ökade krav skulle också komma att ställas på myndigheternas ledningar, något som övervägdes av verksledningskommittén.[9]

Det sägs inte så sällan att kanslihusets resurser är för små i jämförelse med centralförvaltningens och att det behövs en omfördelning.[10] Det är för en utomstående svårt att säga om balansen är för dålig.

En rimlig åtgärd vore dock ett mindre bruk av ramlagstiftning[11] och av rambudgetering. Det är glädjande att konstitutionsutskottet nyligen uttalat (1983/84:24 s 22) att "en minskad användning av ramlagstiftning bör vara en viktig del av ambitionen att förenkla och rationalisera regelsystemet".

Man hör ofta sägas att statsmakterna bör delegera ytterligare ärendegrupper och beslut åt förvaltningsmyndigheterna. Statsmakterna skulle därigenom bättre kunna ägna sig åt sina "egentliga" uppgifter, de långsiktiga perspektiven med policy- och planeringsbeslut. Förvaltningsutredningen är med rätta tveksam. Men den benägenhet som policy- och planeringsbesluten har att ligga på en luftig nivå i en tid som utmärks av improvisationer och håll-skutan-flytande-beslut vore det enligt min mening en åtgärd, som är ägnad att ytterligare avrusta statsmakterna.

## 6. Förankringen i grundlagen

Förvaltningsutredningens uttalanden i den konstitutionella delen, liksom uppmaningen till regeringen att utnyttja sina konstitutionella befogenheter att styra förvaltningen, väckte uppseende, inte minst i massmedia. Gensagor har inte saknats mot vad som uppfattats som ett angrepp på ämbetsverkens självständighet.

Den beskrivning av det statsrättsliga läget som utredningen gjort är enligt min mening korrekt och det finns såtillvida inte mycket att tillägga. Som en komplettering kan det dock ha sitt intresse att se hur tesen om förvaltningsmyndigheternas självständighet har "matchats" fram i den konstitutionella debatten.

Frågan om förvaltningsmyndigheternas självständighet har relevans även beträffande relationen till riksdagen, ett i svensk historisk och statsvetenskaplig forskning, stundom även i den politiska debatten uppmärksammat ämne, särskilt vad avser frihetstiden. Den relationen behandlas inte här. Bestämmelser som "skyddar" förvaltningsmyndigheterna finns i RF 11:7–8 och RO 2:12; jfr även RF 12:5. Det finns emellertid även en annan sida av relationen, som inte regleras i grundlag eller annan författning (bortsett från RO 4:10), nämligen förvaltningsmyndigheternas påverkan och direktkontakter med framför allt riksdagsutskotten men även med enskilda riksdagsledamöter.

Ej heller behandlas den ej sällan diskuterade frågan om relationen mellan statsråd och tjänstemän inom ett departement eller relationerna inom kanslihuset överhuvud. Härom föreligger åtskilliga vittnesbörd.[12]

Likaledes berörs inte de under senare tid inträffade extraordinära situationerna som flygkapardramat på Bulltofta 1972, Norrmalmstorgsdramat 1973, ockupationen av den västtyska ambassaden 1975 och U 137 på Gåsefjärden 1981. Redan med anledning av Bulltoftaaffären uttalade konstitutionsutskottet att det från strikt konstitutionella synpunkter otvivelaktigt förhöll sig så att det konstitutionella regelsystemet till följd av de speciella förhållandena inte iakttogs av regeringen på en rad punkter. Konstitutionsutskottet har, med understrykande av att frågan om regeringens och myndigheternas handlingsberedskap för sådana situationer ägnades uppmärksamhet, bevakat vad som hänt.[13]

Som ett karakteristiskt drag för vårt land brukar framhållas tudelningen mellan regeringsnivån och verksnivån.[14] De centrala verken är inte som i många andra länder inbakade i respektive departement och ministern är inte ansvarig för de beslut som verken fattar. De centrala verken sägs såtillvida vara självständiga. Och det betonas ofta att det ligger ett värde i denna självständighet. Under intervjuer under förra delen av 70-talet kunde riksdagsledamöter från skilda partier uttala att de självständiga ämbetsverken var "en av de viktigaste hörnstenarna i den svenska demokratin".[15]

För intervjupersonerna torde frågan ha gällt de centrala ämbetsverkens självständighet i förhållande till minister/departement. I modern tid har

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 åberopats grundlagsbestämmelserna om förvaltningens organisation, om remisstvånget, om befordringsgrunderna 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.[16] Något önskemål om att återgå till de tidigare regeringsformernas karaktär av förvaltningsstadga kan inte spåras i förarbetena.[17] Och när det under diskussionen på riddarhuset om förslaget till ny regeringsform sades, att rikets kollegier borde, 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 välbetänkt 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 antydan 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 Remisstvånget*

Enligt 1809 års RF § 10 i lydelse från 1840–41 ålåg 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

avgjordes av den föredragande under sedvanligt konstitutionellt ansvar. Dechargeinstitutets historia kan uppvisa åtskilliga exempel på att kritik riktats mot att en myndighet inte hörts. Man talade då om bristande beredning. Ofta var det själva beslutet i regeringsärendet i fråga man ville åt.

Både författningsutredningen (förslag till RF 4:2) och grundlagberedningen (förslag till RF 6:2) ansåg att en motsvarande bestämmelse skulle upptagas i en ny regeringsform. Författningsutredningen framhöll att ordningen med remiss av ärenden från departement till berörda myndigheter utgjorde "ett karakteristiskt drag i den svenska förvaltningsverksamheten". Ordningen förutsatte "såväl förvaltningsmyndigheternas självständighet som deras rätt och skyldighet att medverka vid beredningsarbetet i fråga om regeringsbeslut som avser deras förvaltningsområden" (SOU 1963:17 s 228).

Även i grundlagspropositionen uttalades att det var "naturligt att ordningen med remisser från regeringen som ett led i beredningsarbetet även i fortsättningen" kom "till uttryck" i regeringsformen (prop 1973:90 s 287). Mot denna bakgrund tillkom stadgandet i RF 7:2 att "vid beredning av regeringsärenden skall behövliga upplysningar och yttranden inhämtas från berörda myndigheter". Alltjämt är det den föredragande som avgör om remiss erfordras och vilken eller vilka myndigheter som är berörda.

### *6.3 Befordringsgrunderna*

Företrädesrätt till statliga tjänster hade under 1600- och 1700-talen ingått bland adelsprivilegierna. Efterhand hade denna företrädesrätt luckrats upp, och 1809 års regeringsform betecknar det definitiva upphörandet legalt sett. Det fastslogs i RF § 28 att avseende vid tjänstetillsättning skulle fästas "endast å de sökandes förtjänst och skicklighet men icke på deras börd". I 1974 års RF 11:9 sägs att avseende skall "fästas endast vid sakliga grunder". Dessa exemplifieras med "förtjänst och skicklighet". Det finns emellertid även andra sakliga grunder som arbetsmarknadspolitiska skäl eller hänsyn till inom berört yrke underrepresenterat kön.

### *6.4 Tjänstemännens rättsställning*

I 1809 års RF § 36 fastslogs att domare och ämbets- och tjänstemän inte kunde, "utan medelst rannsakning och dom, ifrån sina innehavande sysslor av konungen avsättas, ej heller, utan efter egna ansökningar, till andra tjänster befordras eller flyttas". De hade "rätt" till sin tjänst.[18] Undantag gjordes i § 35 för de s k förtroendeämbetsmännen. Dem kunde kungen entlediga, när han prövade "rikets tjänst det fordra". 1809 års konstitutionsutskott motiverade undantaget med:

> Ibland de första villkoren för en styrelses förmåga att verka kraftfullt och likstämmigt till sammanbundna ändamål är makten att kunna tillsätta och avsätta de ämbetsmän, som i styrelsens verksamhet förnämligast böra deltaga.

Bestämmelserna i 1809 års RF §§ 35–36 kvarstod i princip oförändrade i mer än 150 år. I praktiken kringgick man dem dock och tvingades rentav kringgå dem. När statstjänstemännen 1965 fick förhandlingsrätt, borttogs grundlagsskyddet för oavsättligheten utom för de ordinarie domarna. Denna modell överfördes till 1974 års RF 11:5. Det allmänna skyddet finns nu i lagen om offentlig anställning och i övrig lagstiftning som tryggar anställningen. Och kanske framför allt i fackets inflytande. Av betydelse i sammanhanget är även den reform av ämbetsansvaret som trädde i kraft 1976.[19]

Samtidigt med att det generella grundlagsskyddet för oavsättligheten togs bort avskaffades även kategorin "förtroendeämbetsmän". Innehavarna av motsvarande ämbeten blev från grundlagens synpunkt likställda med alla andra tjänstemän. De förordnas i allmänhet för en tid av sex år. Frågan om möjligheten att entlediga chefstjänsteman aktualiserades i ett känt fall 1983. Verksledningskommittén har i uppdrag att överväga hur man skall lösa de problem som uppkommer om en chef visar sig mindre lämplig för sin befattning.

### *6.5 Subordinationen inom statsförvaltningen*

Grundlagsbestämmelserna om förvaltningens organisation, remisstvånget, befordringsgrunderna och tjänstemännens rättsställning har säkerligen, framför allt tidigare, spelat en viss roll i sammanhanget. Mera väsentligt är dock vad grundlagen har att säga om subordinationen inom statsförvaltningen.

Här behandlas först vad tidigare regeringsformer hade att säga, därefter doktrindebatten på 1809 års regeringsforms tid och till sist nu gällande grundlagsbestämmelser i ämnet.

### 6.5.1 Tidigare regeringsformer

I 1634 års RF § 4 stadgas:

Efter riket är vitt, ärenden flere och viktigare, än att konungen förmår ensammer 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 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 betjänte lyda deras förmän".[20]

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 förmäla och befalla, skole anses eller attenderas.[21]

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 omöjligen kunde alltid så väl minnas eller veta, vad som vore slutet.[22]

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 remonstrationsskyldighet.[23]

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-

styrning, utnämningsrätten men också genom anvisningar för handläggningen av konkreta fall. Kungen var bunden av lagen men i princip inte av de författningar som han själv utfärdat. Till de senare hörde den ekonomiska och administrativa lagstiftningen. Kungen kunde därför ge även anvisningar som avvek från dem, givetvis under hänsynstagande till enskilds rätt. Att myndigheternas beslut besvärsvägen kunde komma att prövas av kungen var inget hinder mot sådana anvisningar, lika litet som, vilket ej sällan förekom, att myndigheterna frågade kungen om innebörden av ett stadgande i en författning.

Vad RF § 47 reglerade var förhållandet mellan kungen och förvaltningsmyndigheterna, inte förhållandet mellan statsråden och Kungl Maj:ts kansli å ena sidan och förvaltningsmyndigheterna å den andra. Där kvarstod den gamla spänningen. Kollegierna hävdade, uppenbarligen på goda grunder, att de inte var underställda eller beroende av kansliets expeditioner. Att kanslistyrelsen – som inrättats 1809 som en ersättning för det 1801 avskaffade kanslikollegiet – upplöstes 1833 spelade ingen roll i sammanhanget.

Utredning efter utredning sökte få en lösning till stånd. Departementalreformen 1840, då de tidigare expeditionerna omdöptes till departement och fick var och en ett statsråd som chef och föredragande, var blott en halvmesyr. Sedan departementalkommitterades förslag för 70 år sedan stötte på patrull,[24] har ingen riktigt vågat sig på de stora tagen trots upprepade utredningar. De centrala verken har slagit vakt om sin i förhållande till regeringskansliet "fristående" ställning. RF § 47 kvarstod oförändrad så länge 1809 års regeringsform levde.

### 6.5.2 Doktrindebatten på 1809 års regeringsforms tid

Om innebörden av RF § 47 rådde det länge ingen tvekan. Man kunde läsa innantill. Förvaltningsmyndigheterna hade en annan ställning än domstolarna. Visserligen tog de inte order av något enskilt statsråd och visserligen var de liksom kungen och domstolarna underställda lagen. Men i övrigt hade de till skillnad från domstolarna att följa kungens föreskrifter, bud och befallningar och det även när det gällde handläggningen av konkreta fall.

I sin en gång i tiden mycket anlitade grundlagskommentar ansåg sig Christian Naumann inte behöva särskilt kommentera det berörda stadgandet i RF § 47,[25] men han tog upp det i sin lärobok "Sveriges statsförfattningsrätt". Kungen hade, hävdade han, "befogenhet att utfärda befallningar rörande de åtgärder, vilka i förvaltningen" kunde "prövas nödiga".[26] Ämbetsmännen stod "till regeringen i annat förhållande än domaremakten". Någon blind lydnad var det dock inte fråga om. För den händelse ett kollegium "genom reskript anbefalldes att emot den" för kollegiet gällande instruktionen "vidtaga åtgärder, påtagligen kränkande medborgares genom lag och laga stadgar förvarade rättigheter", fick befallningen inte verkställas. "Lag och laga stadgar" sammanfattade Naumann under begreppet "lagen".[27] Intressant är att han som utgångspunkt för sitt resonemang har en myndigheternas prövningsrätt av order uppifrån. Intressant är också att han – medvetet eller omedvetet – för in termen "Lag och laga stadgar" i sammanhanget, en term som i RF § 47 appliceras på domstolarna.

I sina "Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt" från 1914 säger C A Reuterskiöld att förvaltningsmyndigheterna bildar "en hierarki av över- och underordnade organ, vilken i Kongl Maj:t har sin spets och sitt huvud . . . Varje myndighet är underordnad en eller stundom flera andra samt inför dem och Kongl Maj:t ansvarig, och om alla gäller, att de skola lyda konungens bud och befallningar och räcka varandra handen till fullgörande därav och av allt vad rikets tjänst utav dem fordrar".[28]

Då Robert Malmgren 1921 utgav första upplagan av sin grundlagskommentar anslöt han sig närmast till Naumann. Han underströk att lydnadsplikten inte var "obetingad". Den gällde inte, då "det anbefallda" angick ett ämne, som föll "utanför den befallandes" eller berörd tjänstemans "eget befogenhetsområde", ej heller då befallningen inte getts i föreskriven form eller då befallningen var så "uppenbart lagstridig", att tjänstemannen "genom dess verkställande skulle utsätta sig själv för straff".[29]

En något avvikande uppfattning hade Konrad Hagman fört till torgs redan 1902 i sin stora grundlagskommentar. Liksom Naumann tog han sin utgångspunkt i tjänstemännens "prövningsrätt". Lydnadsplikten var inte oinskränkt. "Man behöver ej lyda andra befallningar än sådana, som den befallande kan giva, emedan de ligger inom hans myndighetsområde, och som gäller tjänsten. Befallningen skall ock vara formellt giltig, dvs i vederbörlig ordning utfärdad". "Statstjänare i all-

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.[30]

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.[31] 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".[32] 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".[33] Men han gjorde några förbehåll av intresse. Regeringen borde inte ingripa med tjänsteföreskrifter, när det gällde tillämpning av författning som beslutats av regeringen själv (!).[34] Beslut som avsåg enskilds rätt borde inte vara beroende av överordnade organs vilja.[35] 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".[36]

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

beskära den beslutanderätt, som gällande lag eller laga stadgar uppdragit åt administrativa myndigheter. Inom den sålunda givna ramen har dessa myndigheter att på egen hand fatta ståndpunkt och fälla avgöranden. Rättelse kan då endast ernås besvärsvägen, om och i den mån denna står öppen.

I kommentaren sägs vidare att "Lag och laga stadgar" avser hela den gällande svenska rätten.

Läget inom doktrinen vid århundradets mitt kan karakteriseras på följande sätt. Det förelåg en meningsmotsättning mellan å ena sidan Reuterskiöld och Sundberg, å den andra Malmgren. Enligt Sundberg ägde regeringen inte genom anvisningar inverka på hur förvaltningsmyndigheterna skulle tillämpa inte bara lag utan även annan författning. Enligt Malmgrens uppfattning skulle den statliga förvaltningsapparaten vara ett smidigt och inom lagarnas gränser lydigt verktyg.

I praxis torde man ha ansett Malmgrens uppfattning vara den riktiga. Ett enhälligt konstitutionsutskott uttalade 1964 (mem nr 12 s 21):

I /RF/ § 47 stadgas att ämbetsverken skall följa givna instruktioner och föreskrifter samt "lyda Konungens bud och befallningar". Ämbetsverken har sålunda, där ej annat föreskrivits *i lag* (kurs här), lydnadsskyldighet i förhållande till Kungl Maj:t.

Det är uppenbart att meningsmotsättningen inom doktrinen var ideologiskt betingad. Det är antagligt att den fått en extra markering av den ofta återkommande diskussionen om förekomsten av ministerstyrelse, en diskussion som befolkat dechargememorial efter dechargememorial, om än det i regel var andra ting som kritikerna var ute efter under ministerstyrelsens täckmantel. Termen hade dålig klang och med språkets makt över tanken och den begreppsförvirring som ej sällan råder inom politiken kastades en skugga också över dem som hävdade att Kungl Maj:t (regeringen) kunde ge anvisningar till förvaltningsmyndigheterna i konkreta fall.

Åtskilligt i föreställningsvärlden bakom tesen om självständiga förvaltningsmyndigheter svarar mot den Weberska idealbilden av byråkratin. En fast hierarkisk struktur, objektiva befordringsgrunder, oavsättlighet för tjänstemännen, skarp boskillnad mellan politik och administration etc. Bakom ligger också tankegångar från rättsstatsideologin och dess vakthållning kring rättssäkerheten. Den enskilde kunde behöva ett skydd mot staten, närmast representerad av politikerna. Bakom fanns också hos Reuterskiöld och Sundberg en föreställning om att det var nödvändigt med balans i det statsrättsliga systemet.

Man kan här dra en klar parallell med deras strävan att bana vägen för lagprövningen. Inför demokratins genombrott 1918 var Reuterskiöld allvarligt oroad. I en uppsats i Statsvetenskaplig tidskrift karakteriserade han demokratin som "autokratins tvillingbroder". För att en rättsordning i egentlig mening skulle kunna finnas, var det "oundgängligt, att maktens utövning" var "delad mellan varandra kontrollerande och likvärdiga organ, vilka icke såsom Herodes och Pilatus" blev "vänner i den mening, att de" uppgav "kontrollen för att samfällt härska". Domstolarna borde därför insättas som kontrollorgan. Deras befogenheter skulle "utvidgas till att omfatta även prövning av frågan, om K M:ts administrativa stadgar och beslut" kunde "anses grundade i gällande lag och konstitution".[37]

En närmare analys av debatten nedtonar emellertid motsättningen i hög grad. Allmän enighet rådde om att förutsättningarna skiftade, beroende på verksamhetens art. Alla var överens om att regeringens anvisningsrätt var begränsad av lag och andra normer, där riksdagen medverkat eller beslutat. Så förhöll det sig i regel när fråga var om enskilds rätt. I dessa fall var likheten mellan förvaltningsmyndigheterna och domstolarna störst. Tvisten gällde väsentligen om regeringen kunde ingripa med anvisningar beträffande tillämpningen av normer, som regeringen själv hade utfärdat.

Allmän enighet rådde också om att departementschef eller annat statsråd eller departementstjänsteman inte ägde ge några direktiv till förvaltningsmyndighet. JO underströk 1958 (s 217) "den synnerliga vikten av att tjänstemän i överordnat organ" (i detta fall ett departement) "– särskilt de som innehar en tjänsteställning, varmed regelmässigt följer ett betydande inflytande på avgörandet av personalfrågor beträffande underställd myndighet – icke i förhållande till befattningshavare hos sådan myndighet försöker påverka handläggningen av ärende, som denna myndighet har att självständigt och på eget ansvar pröva, eller eljest göra uttalanden, som kan uppfattas såsom underhandsdirektiv". Och i sitt ovan citerade memorial (nr 12 s 21) från 1964 framhöll konstitutionsutskottet, att befallningar till ämbetsverken skulle beslutas av kungen i statsrådet. Statsråd ägde icke att "ge ämbetsverk underhandsdirektiv av bindande natur, då ansvaret för ämbetsverkets

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 explicit, "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".[38]

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".[39]

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. Väl 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 lydnadsförhållandet 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. Eftersom de nuvarande bestämmelserna icke ger ett riktigt uttryck åt förvaltningsmyndigheternas ställning, är det ej tillfredsställande att i en ny regeringsform upprepa

dessa med allenast en redaktionell bearbetning. Den självständighet under lagen som hos oss i stor utsträckning tillkommer också förvaltningsmyndigheter är av fundamental betydelse för rättssäkerheten. För en riktig förståelse härav är det av stor vikt att grundlagen ger uttryck däråt.[40]

Något motförslag hade Skånska hovrätten av naturliga skäl inte.

För grundlagberedningen, som därefter övertog stafetten, stod det klart att någon precisering måste ske. Beredningen uttalade att enligt gällande rätt var förvaltningsmyndigheterna "i sin rättstillämpande verksamhet bundna endast av rättsregler. Statsmakterna eller andra myndigheter" kunde "inte med bindande verkan föreskriva hur en myndighet i ett visst fall" skulle "tillämpa en rättsregel. Häri" låg "en garanti av mycket stor betydelse för den enskildes rättstrygghet". Beredningen föreslog ett stadgande i en ny regeringsform (10:5), att inte bara domstolarna utan även förvaltningsmyndigheterna skulle "handlägga ärenden, träffa sina avgöranden och även i övrigt handla i enlighet med rättsordningen, sådan denna framgår ur grundlagarna samt ur andra lagar, förordningar, föreskrifter och rättsregler. Ingen myndighet" (dvs ej heller regeringen), "ej heller riksdagen", fick "bestämma, hur domstol eller annan myndighet skall i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel".[41]

Att förvaltningsmyndigheterna i grundlag tillförsäkrades självständighet i sin rättstillämpande verksamhet var enligt beredningens mening den "kanske viktigaste garantin för att" de "skulle fullfölja sina uppgifter på ett för den enskildes rättstrygghet tillfredsställande sätt". Men i övrigt gällde att förvaltningsmyndigheterna lydde under regeringen (förslaget till ny RF 10:4). Detta innebar att förvaltningsmyndighet var "skyldig att följa föreskrifter även för särskilda fall, om inte dessa föreskrifter" stod "i strid med lag eller annan författning".[41]

Tillfogas kan att beredningen från mera allmänna utgångspunkter tog upp temat i första kapitlet av förslaget till ny regeringsform. Det sägs där i 4 §, att regeringen styr riket, i 7 §, att förvaltningsmyndigheterna verkställer de beslutande organens föreskrifter, och i 8 § – i anslutning till 16 § i 1809 års regeringsform – att myndigheterna skall styrka rätt och sanning, hindra vrångvisa och orätt samt skydda envar till liv, ära, personlig frihet och välfärd. I motiven framhålles att förvaltningsmyndigheterna i åtskilliga hänseenden fungerar som organ för rättstillämpning och liksom domstolarna är oberoende av regeringen. De får på så sätt en "konstitutionell betydelse". Deras kompetens betecknar i viss mening "den yttre gränsen för riksdagens och regeringens handlande".[42]

I sin motivering tog grundlagberedningen visserligen inte uttryckligen fasta på Skånska hovrättens uttalande att 1809 års RF § 47 gav en oriktig föreställning om gällande rätt. Men beredningens förslag innebar att Malmgren fick vika för Reuterskiöld och Sundberg. I sin rättstillämpande verksamhet skulle förvaltningsmyndigheterna stå helt obundna. Därigenom garanterades enligt beredningens mening rättssäkerheten. Tillämpningen avsåg inte bara lagar utan även förordningar och föreskrifter och allt som kunde rymmas inom den vaga termen rättsregel. Inte undra på att remisskritiken blev mild, låt vara att önskemål om ytterligare precisering framfördes.[43]

Regeringsförslaget innebar om än inte en återgång så dock en betydande uppstramning. Det passerade utan ändring och utan egentliga erinringar utskott och kammare.

Enligt 1974 års RF 1:6 styr regeringen riket och enligt 1:8 finns för den offentlig förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. I RF 11:6 fastslås att statliga förvaltningsmyndigheter – med undantag av dem som sorterar under riksdagen – lyder under regeringen. Detta är, sägs det i motiven, "ett uttryck för att dessa myndigheter i princip har att följa de föreskrifter av allmän natur eller direktiv för särskilda fall, som regeringen meddelar". Men, heter det fortsättningsvis, "regeringens rätt att medela direktiv till förvaltningsmyndigheterna är . . . begränsad. Den främsta begränsningen ligger" i principen om maktutövningens lagbundenhet.[44] Den fastslås i RF 1:1 st 3. "Regeringen får alltså inte till förvaltningsmyndigheterna utfärda direktiv som strider mot gällande rätt".[45] Tillfogas kan att av betydelse i sammanhanget är också bestämmelsen i RF 1:9 att alla som fullgör uppgifter inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iakttaga saklighet och opartiskhet.

Men propositionen anslöt sig därutöver till beredningens uppfattning att inte bara domstolarna utan även förvaltningsmyndigheterna behövde explicit i grundlag tillförsäkras självständighet i sin rättstillämpande verksamhet. Det av beredningen föreslagna förbudet att ingen myndighet

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.[46]

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.[47] Väsentligare är att undantag görs även för det faktiska handlandet, som med den alltmer serviceinriktade och planerande förvaltningen fått större utrymme.[48] 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 alltjämt relationen regeringen – förvaltningsmyndigheterna. Häri 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.[49]

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.[50]

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

vissa områden var lika självständiga som domstolarna. Man kunde alltså tala om en rättsutveckling. Grundlagberedningen preciserade den självständiga sektorn till då förvaltningsmyndighet hade att i särskilt fall skipa rätt eller eljest tillämpa rättsregel. Under departementsberedningen skedde en uppstramning. Det faktiska handlandet lämnades utanför det självständiga området. Och detta begränsades därutöver till ärenden som rör myndighetsutövning mot enskild eller mot kommun eller som rör tillämpning av lag.

1974 års regeringsform torde i här berört avseende vara klar och otvetydig. Allt tal om ytterligare "självständighet", baserad på rättsutvecklingen före 1974, saknar grund.

Att 1974 års regeringsform medfört en ändring i de faktiska förhållandena är knappast troligt. Även tidigare torde, såsom redan framhållits, ha gällt att ärenden angående myndighetsutövning handlagts av förvaltningsmyndigheterna utan påverkan uppifrån.

## 7. Förvaltningsmyndigheterna – ett värn för den enskilde?

Grundlagberedningen framhöll att förvaltningsmyndigheterna liksom domstolarna spelade en konstitutionell roll, såtillvida som deras självständiga område betecknade yttre gränsen för riksdagens och regeringens handlande. I den konstitutionella debatten om förvaltningsmyndigheternas självständighet var vidare tillgodoseendet av rättssäkerheten ett grundläggande argument. I anknytning härtill har det i debatten då och då även skymtat att förvaltningsmyndigheterna utgör ett värn för medborgaren gentemot staten, närmast representerad av politikerna. Bilden av Runebergs landshövding passar väl in i sammanhanget.

Hur är det med förvaltningsmyndigheternas roll som ett värn för medborgarna gentemot staten? Såtillvida finns en anknytning till grundlagen som det i RF 1:9 föreskrives att alla inom den offentliga förvaltningen skall i sin verksamhet beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet. Men någon garantens roll är det här inte tal om. Och en väsentlig fråga i sammanhanget är: Uppfattar medborgarna förvaltningsmyndigheterna som ett skydd för dem gentemot staten (politikerna)?

Det är givet att all generalisering suddar ut nyanserna. Men det kan tryggt sägas att vid tiden för tillkomsten av 1809 års regeringsform och länge därefter var allmänhetens attityd till myndigheterna och myndighetspersonerna närmast negativ och präglad av rädsla. Sådana tankegångar var vanliga i bondeståndet och under lantmannapartiets dagar. "Ingen landsdel är i min tanke bättre lottad än den som är fattig på tjänstemän", sade representanten för Sunnerbo härad i andra kammaren 1867, Jöns Pehrsson i Kråkeryd.[51] Attityden var välkänd hos berörda tjänstemän. "Vid ordet länsman", framhöll Bertil Ohlins far, den myndige länsmannen Elis Ohlin i Klippan, i ett föredrag 1913, "klibbade uppfattningen av något mindrevärdigt, rått, hänsynslöst. Denna uppfattning", fortsatte han, "stannade ej hos det lägre folket utan höjde sig uppåt till de högre samhällslagren ..."[52] Skyddet gentemot tjänstemännen låg enligt gängse föreställning i JO-institutionen men framför allt i den urgamla rätten för medborgaren att få gå till kungs, att hos kungen söka bevaka sin rätt gentemot myndigheterna. Det är alltså närmast den omvända bilden som framträder.

Är det inte denna omvända bild som alltjämt dominerar i allmänhetens föreställningsvärld? Fråga Ulf Linde i Umeå! Myndigheterna hade ingen förståelse för att en fjorton-åring kunde behöva äga en enarmad bandit. Väl däremot regeringen, när Ulf till slut vände sig dit. Eller fråga värnpliktige Tore Andersson vid 8. kompaniet vid I 20 i samma stad! Försvarets civilförvaltning vägrade betala honom de 300 kronor han begärde i ersättning för att en mus hade smakat på hans civila jacka. Ersättning kunde – så motiverades avslaget – utgå bara för skada som uppkommit genom fel eller försummelse hos någon värnpliktig eller anställd. Men regeringen såg till att Tore fick sina 300 kronor utan att för den skull vare sig inkalla eller anställa musen.

Ovan berörda myndigheter hade säkert grunder för sin användning av "regelverket" och episoderna är givetvis inte karakteristiska för statsförvaltningen. Mycket av den moderna tidens serviceanda har säkert trängt in där. Men episoder av detta slag får via massmedia stor genomslagskraft. Och frågar man den lille mannen, mannen på gatan vad han tycker, framträder ofta, alltför ofta en känsla av hjälplöshet, en rädsla för de stora byråkratiska apparaterna.[53] Blanketterna är snåriga, reglerna många, undantagen från reglerna ännu fler. Han kan inte själv räkna ut sin lön, långt mindre sin skatt. Regeringen med kanslihuset och politikerna över huvud torde – trots den kritik som riktas mot politikerna som skrå – för den stora allmänheten framstå som en öppnare, mind-

re byråkratisk och därmed lättillgängligare värld än de otaliga förvaltningsmyndigheternas snårskog.[54]

## Noter

1 Framställningen anknyter till förvaltningsutredningens betänkande "Politisk styrning – administrativ självständighet" (SOU 1983:39). Den utformades innan *Bengt Jacobsson*, Hur styrs förvaltningen? (1984) publicerades.

2 Se *Lennart Friberg*, Styre i kristid. Studier av krisförvaltningens organisation och struktur 1939–1945 (1973).

3 Se t ex *Nils Brunsson & Sten Jönsson*, Beslut och handling. Om politikers inflytande på politiken (1979).

4 Se *Daniel Tarschys & Maud Eduards*, Petita. Hur svenska myndigheter argumenterar för högre anslag (1975).

5 *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt III (1963) s 243.

6 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.

7 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.

8 SOU 1983: s 105 f.

9 Se även KU 1983/84:24 s 7 (betänkande om den statliga verksamhetens styrning och organisation, m m).

10 Se t ex *Willi Barenthin* i: Kenneth Abrahamsson (utg), Den gränslösa samhällsförvaltningen (1980).

11 Ett illustrativt exempel på lagstiftningsmaktens "dekoncentrering" lämnas av *Erik Holmberg*, Lagskrivaren och språkformen, Språkvård 1981:4 s 15.

12 Se senast *Karin Ahrland*, Nej fru statsråd!, StvT 1983 s 145 ff. Se även *Dag Hammarskjöld*, Statstjänstemannen och samhället, Tiden 1951 s 391 ff.

13 Se senast KU 1981/82: s 15 ff samt vidare *Erik Sjöholm*, Den statliga nödrätten, SvJT 1974 s 579 ff.

14 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).

15 *Claes Linde*, Departement och verk (1982), s 179, 181.

16 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.

17 *Gabriel Poppius* hade i sin bekanta promemoria uttalat sig mot en detaljbeskrivning. Se "1809 års regeringsform, några aktstycken belysande dess tillkomst" (1940) s 14.

18 Se *Stig Jägerskiöld*, Svensk tjänstemannarätt, 1 (1956) s 259 ff.

19 Se "Tjänsteansvar i offentlig verksamhet, slutbetänkande av Tjänsteansvarskommittén (Ds Ju 1983:7).

20 Cit efter Jägerskiöld, a a s 41.

21 *Johan Schmedeman*, Kongl stadgar, förordningar, brev och resolutioner angående justitie- och executionsärender (1706) s 749; *Ludvig Widell*, Äger svensk domstol rätt att pröva lagars och förordningars giltighet?, StvT 1903 s 84; *Erik Fahlbeck & Halvar G F Sundberg*, Medborgarrätt (1947) s 8.

22 Cit efter *Fredrik Lagerroth*, Statsreglering och finansförvaltning i Sverige (1928) s 121.

23 *Nils Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt II (2 uppl 1948) s 191.

24 Förslaget innebar att flertalet centrala verk skulle – med bibehållande av viss självständighet – bli avdelningar eller kontor inom respektive departement.

25 *Christian Naumann*, Sveriges grundlagar, 3 uppl (1866).

26 *Christian Naumann*, Sveriges statsförfattningsrätt, 2, ny uppl (1880) s 195.

27 a a, 3, ny uppl (1881–83) s 132, s 121.

28 *C A Reuterskiöld*, Föreläsningar i svensk stats- och förvaltningsrätt, 1 (1914), s 77.

29 *Robert Malmgren*, Sveriges grundlagar (1921).

30 *Konrad Hagman*, Sveriges grundlagar med förklaringar (1902).

31 *C A Reuterskiöld*, Sveriges grundlagar (1924–26).

32 *Halvar G F Sundberg*, Förvaltningen och rättssäkerheten, SvJT 1935 s 329 f.

33 *Nils Herlitz*, Föreläsningar i förvaltningsrätt, 2 (1939) s 172 f; 2 uppl (1948) s 182.

34 *Herlitz*, a a, 2 uppl s 183. Tillagt i denna upplaga. Herlitz skriver: "När K M:t genom en författning reglerar en viss förvaltningsverksamhets innehåll, lärer 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 K M:ts sida rörande författningstillämpning torde vara mycket sällsynta".

35 *Herlitz*, a a 1 upl s 188; 2 uppl s 199.

36 *Herlitz*, a a 1 uppl s 169; 2 uppl s 179.

37 *C A 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.

38 SOU 1983:17 s 254 ff. Författningsutredningens förslag att vissa regeringsärenden även formellt skulle avgöras av enskilt statsråd komplicerade bilden. Förslaget vann ingen anklang, och det finns därför här ej anledning att beröra komplikationerna.

39 SOU 1963:17 s 154.

40 Remissyttrandet s 23 f (delvis återgivet i SOU 1965:3 s 70).

41 SOU 1972:15 s 195 f.

42 SOU 1972:15 s 122 f.

43 Prop 1973:90 bil 3 s 247 ff.

44 Det mera allmänt formulerade stadgandet i RF 1:1 att den offentliga makten utövas under lagarna ersatte det av beredningen föreslagna stadgandet att förvaltningsmyndigheterna var bundna av rättsordningen. Utbytet skedde på inititiv av riksdagens ombudsmän. I enlighet med ombudsmännens synpunkter utmönstrades också den moderniserade versionen av 1809 års RF § 16. I stället tillkom stadgandet i RF 1:9 att myndigheterna skall beakta allas likhet inför lagen samt iaktta saklighet och opartiskhet.

45 Prop 1973:90 s 397.

46 Prop 1973:90 s 398.

47 Se KU 1973:26 s 71.

48 Se vidare *Erik Holmberg & Nils Stjernquist*, Grundlagarna (1980) och *Gustaf Petrén & Hans Ragnemalm*, Sveriges grundlagar (1980) under RF 11:7 samt SOU 1983:39 s 43 ff.

49 Ett exempel på en konflikt mellan departementschef och generaldirektör, där generaldirektören "framtvingade" ett regeringsbeslut, i KU 1982/83:30 s 259. Här kommenteras framför allt relationen departement – statligt bolag.

50 *Nils Herlitz*, Nordisk offentlig rätt III (1963) s 243.

51 Cit efter *Eric Holmqvist*, Från ståthållare till skomakare (1983) s 85.

52 Cit efter *Bo Westerhult*, Kronofogde, häradsskrivare, länsman (1965) s 280.

53 Se och jfr *Sten Johansson*, Välfärdsförändringar vid sidan av inkomster 1968–1974–1981 (1981) s 26 ff.

54 Rätten att gå till kungs torde alltså uppfattas som en viktig rättssäkerhetsgaranti. Därför bör man också tänka sig för noga varje gång det föreslås att besvärsärenden inte skall få fullföljas till regeringen. Detta framhölls i samband med att riksdagen 1984 antog riktlinjer för en översyn av reglerna om rätt att överklaga ärenden till regeringen. Se prop 1983/84:120 och KU 1983/84:23.

Tillfogas må att hösten 1983 avgavs ett betänkande om "Det fortsatta delegeringsarbetet i regeringskansliet" (Ds SB 1983:1). Se vidare *E Berggren*, Att delegera regeringsärenden (1983).

# 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–l §§, 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 §§, vattenföroreningsavgift enligt lagen (1980:424) om åtgärder mot vattenförorening från fartyg 8 kap samt felparkeringsavgift enligt lagen (1976:206) om felparkeringsavgift.

Slutligen finns det en grupp av sanktionsavgifter som *ålägges 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

betecknas som *privaträttsliga*. Hit hör trafikförsäkringsavgift enligt trafikskadelagen (1975:1410) 31 §, tilläggsavgift enligt lagen (1977:67) om tilläggsavgift i kollektiv persontrafik och kontrollavgift enligt lagen (1984:318) om kontrollavgift vid olovlig parkering. Sådana avgifter kan på ett bindande sätt åläggas endast av allmän domstol. Då avgifterna faller under RF 8:2, är delegation utesluten såvitt gäller parternas inbördes rättsförhållande. Däremot är delegation möjlig enligt 8:7, om den bara åsyftar en priskontroll riktad mot vederbörande företagare (jfr Normgivningsmakten s 61 om delegation beträffande tilläggsavgift i kollektiv persontrafik). De privaträttsliga sanktionsavgifterna lämnas åsido i den fortsatta framställningen.

Grunderna för beräkning av sanktionsavgifter är i allmänhet bestämda i vederbörande lag. Graden av bestämdhet varierar i hög grad. Exempelvis skall miljöskyddsavgift bestämmas till ett belopp som svarar mot de ekonomiska fördelarna av överträdelsen, vilka vid bevissvårigheter skall uppskattas till ett skäligt belopp, medan vattenföroreningsavgift skall utgå enligt en exakt taxa i relation till den utsläppta oljemängden och fartygets storlek.

Ibland skall sanktionsavgiften beräknas med ledning av en norm, som har beslutats i annan ordning med stöd av delegation. Byggnadsavgift beräknas sålunda i relation till den taxa för byggnadsnämnds förrättningar, som kommunfullmäktige har fastställt med stöd av byggnadsstadgan (1959:612) 8 §. Och särskild avgift enligt utlänningslagen liksom övertidsavgift enligt arbetstidslagen beräknas i förhållande till det basbelopp, som regeringen har fastställt med stöd av lagen (1962:381) om allmän försäkring 1 kap 6 §. (Ang denna "hänvisningsteknik" se Normgivningsmakten s 164 ff).

Direkt delegation av rätten att besluta om sanktionsavgifter synes förekomma bara i fråga om felparkeringsavgift (kommunfullmäktige resp länsstyrelse), överförbrukningsavgift enligt ransoneringslagen (regeringen) och särskild avgift vid överträdelse av import- och exportregleringar (regeringen).

Även om delegation inom detta område har en begränsad omfattning, är det av intresse att granska dess konstitutionella förutsättningar. Det har en viss betydelse, om delegationsmöjligheten grundas på RF 8:7 eller på 8:9 2 st. Delegation enligt RF 8:7 kan ske endast inom vissa uppräknade ämnesområden, medan 8:9 medger delegation i fråga om alla slags tvångsavgifter. RF 8:7 tillåter direkt delegation endast till regeringen, 8:9 även till kommun. Och riksdagens bemyndigande skall enligt 8:7 ges i lag, medan 8:9 2 st inte uppställer något sådant formkrav.

RF 8:7 2 st begränsar delegationsmöjligheten i ännu ett avseende. Bemyndigande enligt 1 st medför inte rätt att meddela föreskrifter om annan rättsverkan av brott än böter. Sådan rättsverkan kan föreskrivas endast av riksdagen, eventuellt i form av ett s k blankettstraffstadgande.

Kan då en sanktionsavgift betraktas som en "rättsverkan av brott"? Som stöd för en sådan uppfattning skulle kunna åberopas vissa motivuttalanden, enligt vilka förbudet i RF 2:10 1 st mot retroaktiv straffrättskipning åtminstone analogiskt är tillämpligt på sanktionsavgifter (SOU 1975:75 s 157, prop 1975/76:209 s 125). Dessa motivuttalanden ger för övrigt även stöd för ståndpunkten, att sanktionsavgifter inte är avgifter i RF:s mening (de borde ju då i stället falla under RF 2:10 2 st).

Härav följer dock inte att sanktionsavgifter i andra sammanhang generellt måste hänföras under begreppet "rättsverkan av brott". En rättsverkan av brott bör ju rimligen förutsätta ett brott. En del sanktionsavgifter har emellertid införts i samband med avkriminalisering av vissa gärningar, t ex avgifter enligt skattelagarna, byggnadsavgift och felparkeringsavgift. De överträdelser, för vilka en sanktionsavgift ålägges, kan då inte längre rubriceras som brott. Det finns också andra sanktionsavgifter, som inte förutsätter något brott, t ex överförbrukningsavgifter enligt ransoneringslagen. RF 8:7 2 st kan därför inte anses hindra de delegationer som skett i fråga om felparkeringsavgift och överförbrukningsavgift.

Även om sanktionsavgifter sålunda inte generellt kan betraktas som rättsverkningar av brott, förekommer det dock att en sanktionsavgift ålägges på grund av en gärning, som samtidigt är belagd med straff. Detta gäller bl a miljöskyddsavgift, vattenföroreningsavgift och särskild avgift enligt utlänningslagen. Avgiften kan i dessa fall åläggas även juridisk person, och det krävs inte att straff verkligen har ådömts. I dessa avseenden skiljer sig dock sanktionsavgifterna inte på något avgörande sätt från förverkande, som ju enligt brottsbalkens terminologi är en rättsverkan av brott. När en straffbelagd handling är en nödvändig förutsättning för åläggande av en sanktionsav-

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 jämställas 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 jämställas med böter vid tolkningen av RF 8:7 2 st.

I lagstiftningsärendet om sanktionsavgifter vid överträdelser 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 fastställes 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 uppbördsförordningen 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.

**Sta**

**soc**

*AV-*

**Indel**

Cantu
air int
ooksa
behöv
är att
skane
gomar
I m
forme
strödj
observ
handle
ning l
en mu
maken
tenst
Me
forme
redain
hur r
vissen
som i
Marine
Ar
formu
När i
redan
cirker
De
Vissa
så oli
olika
skulde
kande
Me
gor
Polis
kanal

# 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 förståeligt, att tillämparen har möjlighet att genomföra beslutet, och att tillämparens vilja inte negativt påverkar resulta-

tet. Om tillämpningen avviker från beslutsfattarens intentioner är detta tillfälligt och korrigerbart.

2. Politikerna är egentligen ganska maktlösa. Makten finns i stället hos ett komplicerat nätverk av myndigheter och intresseorganisationer, var och en med sin kompetens. Dessa aktörer har delvis sammanfallande, delvis motstridiga intressen. De deltar mer eller mindre aktivt, mer eller mindre kontinuerligt, mer eller mindre skickligt, i genomförandeprocessen. Ett mönster av förhandlingar, övertalningar, koalitionsbildningar osv kan urskiljas.

3. Ytterst består den offentliga sektorn av ett stort antal anställda som har direkt kontakt med allmänheten. De finns hos folktandvården, i polisbilen, i klassrummet, i biljettluckan till simhallen, på dagis, på arbetsförmedlingen, på socialbyrån osv. Det är dessa anställda som bestämmer. Inte tillsammans, inte organiserat, utan var och en för sig. De är medvetna om vad kollegerna gör, men de känner också att de var för sig har en frihet att handla. De känner reglrrna, men de vet också att regler kan tolkas, tänjas och överskridas. De vet att kontrollmöjligheterna är begränsde. Det är de som genomför politiken. Det är de som har makten.

I denna uppsats skall jag diskutera hur man kan söka svaren på frågorna om hur politiska beslut genomförs och om vem som har makten över genomförandet, inte i allmänhet utan med inriktning på ett visst politikområde: socialtjänsten. En rimlig början är att granska vad olika samhällsvetenskapliga discipliner har att säga om dessa frågor. När det gäller socialtjänsten är det lämpligt att studera, förutom den statsvetenskapliga forskningen, ämnet socialt arbete – särskilt med intresse för vilka beröringspunkter, kontaktytor, kopplingsmöjligheter som finns mellan dessa två discipliner.

Motsvarande strategi tror jag är lämplig vid studiet av implementering inom andra politikområden. Undersöker man genomförandet av skolpolitiska beslut kan det t ex vara spännande att se om ämnena pedgogik och statskunskap kan befrukta varandra.

I det följande skall jag alltså granska vilka svar socialt arbete och statskunskap kan ha att ge på frågorna om genomförande av politiska beslut inom politikområdet socialtjänst. I ett avslutande avsnitt skall jag sedan diskutera implikationer för ny empirisk forskning.

## Socialt arbete: Aktörsparadigm och studier av professionalisering

Socialt arbete är det senaste tillskottet i floran av samhällsvetenskapliga ämnen. Själva namnet är en direktöversättning av engelskans "social work". Under uppbyggnadsperioden har ämnet framför allt attraherat forskare från beteendevetenskaperna sociologi, psykologi och pedagogik. Vid fyra av landets socialhögskolor finns numera professur i ämnet. Det finns en snabbt växande forskning och numera en för Norden gemensam tidskrift.[1]

Ämnet socialt arbete är ännu under uppbyggnad. Det är symptomatiskt att en bred antologi från åttiotalets början fått titeln "Vad är socialt arbete?" (Lindholm & Askeland, 1981.) Diskussionen om vad ämnet bör omfatta har varit livlig. En vanlig uppfattning är, att forskning i detta ämne bör skilja sig radikalt från forskning inom andra samhällsvetenskapliga discipliner. Forskare inom socialt arbete bör nämligen ha en nära anknytning till praktiken, till det sociala arbetets vardag.

Här handlar det enligt min uppfattning om någonting vida mer än bara den klassiska åtskillnaden mellan grundforskning och tillämpad forskning. Kravet på koppling till praktiken har nämligen varit starkare än så. Många anser, att endast den som under flera år arbetat som socialarbetare skall anses kompetent att forska i socialt arbete. Forskningen skall sedan bedrivas i nära samarbete med fältet och vara omedelbart nyttig för den vardagliga praktiken. När man tar del av denna debatt, erinrar man sig gärna Mao Zedongs uppfattning om varifrån korrekta idéer härstammar – de kommer från praktiken och uteslutande från praktiken. Vill man fånga tigerungar – för att använda en av Maos liknelser – måste man ge sig in i tigerns håla. Vi kan också minnas Marx' berömda tes om Feuerbach: Filosoferna har bara *tolkat* världen på en rad olika sätt, men det gäller att *förändra* den. (Liedman, red, 1965, sid 122.)

Harald Swedner har uttryckt denna inställning på följande sätt: samhällsvetenskaplig forskning kan bedrivas enligt två paradigmer, ett aktörsparadigm och ett åskådarparadigm. Enligt det förhärskande åskådarparadigmet skulle forskarens uppgift vara att från en utifrånposition (kanske ett elfenbenstorn?) beskriva och analysera verkligheten. Enligt aktörsparadigmet skulle i stället forskarens uppgift vara att handla, att genom sitt handlade förändra verkligheten. (Swedner, 1983 a och 1983 b.)

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 innføringen 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 (Hillgard, 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 genomföradeprocessens 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-

ras mot två företeelser: socialarbetarens handlingsfrihet och klientens inflytande.

Socialarbetarens handlingsfrihet uppfattas som helt beroende av i vilken grad hon styrs av regler. Dessa regler antas då normalt beslutade av politiker. Förhållandet mellan regelstyrning och handlingsfrihet uppfattas då som mycket okomplicerat: ju mera regelstyrning, desto mindre handlingsfrihet, och vice versa. Mycket sällan ägnas socialarbetarens möjligheter att påverka reglernas utformning något intresse. Och endast Stjernø har intresserat sig för socialarbetarens möjlighet att "töja på reglerna" (Stjernø, 1982).

Vad anses då en hög grad av regelstyrning betyda? Vilka anses effekterna bli, om socialarbetaren ges vid handlingsfrihet? Svaren blir naturligtvis beroende av om man anser, att socialarbetaren har möjligheter att utnyttja en vid handlingsfrihet på ett bra sätt. Är socialarbetaren yrkesskicklig? Vi kan vidga den frågan till att gälla huruvida socialarbetarkåren kan uppfattas som en *profession*.

Det finns en omfattande vetenskaplig litteratur om professioner och professionalisering. Vi skall inte här göra någon genomgång av denna forskningsinriktning utan nöja oss med att se hur denna litteratur uppfattas inom disciplinen socialt arbete. Svaret på frågan om socialarbetarkåren utgör en profession blir då självfallet beroende av hur begreppet profession definieras.

Den norske rättssociologen Thomas Mathiesen har utpekat fyra "element" som karakteriserar den professionelle (Mathiesen, 1982, sid 53 ff):

1) trygg distans
2) specialiserad form
3) oformellt handlade
4) har en vara / ett värde att erbjuda.

Med den definitionen blir rimligen, vilket Mathiesen också menar, socialarbetaren en professionell. Men Mathiesens synsätt är något ovanligt. Det normala är, att man framhåller att en profession förutsätter en långvarig utbildning och ett samhälleligt sanktionerat yrkesmonopol. Ofta lägger man till att utbildningen skall vara specialiserad och ha en vetenskaplig, teoretisk förankring. Ibland nämns också att professionen söker skaffa sig kontroll över utbildningen. Andra karakteristika som nämns är förekomsten av etiska regler, utbildandet av en egen kultur, kravet att medlemmarna skall visa kollegialitet m m.[2] Paul Thyness nämner också, att professionen brukar framställa sig som serviceproducerande (Thyness, 1981, sid 224, jfr Mathiesen). Thorgersen trycker på motivationen hos den som genomgår utbildningen. (Thyness, 1981, sid 225).

Vi skall inte här gå in i någon begreppsexercis; eljest kunde man ju diskutera vilka egenskaper som bör ingå i en definition och vilka som i stället lämpligen bör uppfattas som empiriska generaliseringar. Låt oss i stället direkt konstatera att medan läkarkåren uppfattas som en fullt utvecklad profession, menar man i allmänhet att socialarbetarna bildar en semiprofession (Pettersson, 1979). En professionaliseringsprocess anses pågå. Ofta hänvisar man till brister i utbildningens vetenskapliga förankring:

> Utdanningen er forholdsvis kortvarig, og sosionomene kan ikke hevde å ha en egen vitenskap i ryggen. Forholdet till andre akademiske yrker som leger, jurister og psykologer, som også mener de har noe å bidra med i sosialt arbeid, er uklart. På de fleste spesialområder vil sosionomene møte fagfolk som kan mere enn dem selv. Samtidig har sosionomene vansker med å overbevise andre om at de har en kunnskap som er eksklusiv, og som ingen andre har. Med andre ord: den profesjonelle autoritet er diskutabel. Dette innebærer at andre grupper vanskelig kan utestenges fra å utøve sosialt arbeid. (Thyness, 1981, sid 226).

Det är inte svårt att illustrera denna tes om det ofullständiga i socialarbetarens professionalisering. Vi kan hänvisa till den omfattande svenska debatten om narkomanvårdens utformning, vilken haft Hasselakollektiven i centrum. Det går svårligen att finna en lika polariserad offentlig debatt inom t ex medicinen. Vi kan också hänvisa till den debatt om tvångsomhändertaganden av barn där skilda yrkesgrupper – jurister, läkare m fl – ifrågasätter socialarbetarnas arbete. Socialarbetarna har alltså svårare än läkarna att hävda ett monopol på sin yrkeskunskap – en lekman har lättare att kritiskt bedöma socialarbetarens åtgärder än läkarens. Också inom socialarbetarkåren förekommer uppfattningen att det brister i socialarbetarens professionella kompetens. En känd socialpolitisk debattör som föreståndaren för Træningskolen i Dragør, Jens Bay, karakteriserar t ex den vanliga socialvården på följande sätt: klienten blir där offer för en "tillfällig socialarbetares tillfälliga människosyn" (Bay, 1982).

Grunden för denna diskussion är naturligtvis insikten, att ju mer socialarbetarkåren får karaktär av profession, desto lättare skulle det vara att plädera för minskad regelstyrning och ökad handlingsfrihet för socialarbetarna. Strävan efter ökad

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.) Tablån 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 t ex byråkratin skulle vara avpersonaliserande och hotfull gentemot individens självaktning.[3]

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 skönsmässig, 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 allenarådande. 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:* | *Handlingsfrihet betyder:* |
|---|---|
| 1 Byråkratisering | 1 Professionalisering |
| 2 Rättssäkerhet och likabehandling | 2 Individualisering och mer ändamålsenlig behandling |
| 3 Dolt godtycke | 3 Öppet godtycke |
| 4 Arbetsbesparingar för socialarbeten | 4 Ökad självkänsla för socialarbetaren |
| 5 Politisk (vertikal) kontroll | 5 Professionell (horisontell) kontroll |

"the human dimension of the situation" (Lipsky, 1980), så kan man hävda att individualisering är förenligt med rättssäkerhet. Men den uppfattningen är inte oomstridd (se Bleiklie, 1983).

Vi har nu ägnat socialarbetarnas handlingsfrihet en betydande uppmärksamhet. Låt oss något beröra frågan om klienternas inflytande. Här befinner sig socialarbetaren i en tvetydig situation. Å ena sidan är den dominerande uppfattningen inom socialt arbete, att medinflytande för klienten dels är att föredra av etiska skäl och dels leder till ett bättre behandlingsresultat. Men samtidigt innebär ett starkare klientinflytande mer besvär för socialarbetaren, och hennes självständighet i arbetet minskar (Sökjer-Petersen, 1982, jfr Pettersson, 1979). Ett starkt klientinflytande kan dock ge socialarbetaren ett extra argument gentemot hennes överordnade, nämligen att ett förslag till beslut utformas i samråd med klienten (Pettersson, 1979).

I inledningen formulerade vi tre tänkbara svar på frågan om hur politiska beslut genomförs, tre bilder, tre karikatyrer om man så vill, av den politiska verkligheten. Vi har nu gjort en genomgång av den vetenskapliga litteraturen i socialt arbete, och vi har för fullständighetens skull sökt oss också utanför Sverige, till de nordiska grannländerna. Men vi har inte funnit några svar på frågan om vilken karikatyr som skildrar verkligheten träffsäkrast, när det gäller genomförandet av socialpolitiska beslut. Möjligen har vi i stället sett svar på en annan fråga, nämligen frågan om hur verkligheten borde vara beskaffad.

Låt oss då gå vidare och rikta intresset mot den statsvetenskapliga implementeringsforskningen. Det innebär att vi studerar två discipliner som normalt har mycket begränsade kontaktytor. Det har till och med förekommit att ämnena statskunskap och socialt arbete uppfattas som motsatser, vilket framgår av följande citat (Pettersson, 1979, sid 84):

> Dels finns de som menar att socialarbetarnas huvudsakliga inriktning skall ligga på det samhälls- och beteendevetenskapliga området och dels finns det företrädare för ett mer statsvetenskapligt-juridiskt synsätt. Bakom dessa åsiktsriktningar ligger olika uppfattningar om vilken roll socialarbetarna inom socialvården skall ha. Man kan säga att de visar på en professionell respektive byråkratisk orientering – – –.

## Tre statsvetenskapliga modeller för policyimplementering

Inom statskunskapen har implementeringsforskning blivit allt mer populärt. Eftersom översikter börjar bli vanliga, finns inga skäl att här göra någon grundligare genomgång.[4] Det är i detta sammanhang tillräckligt att i korthet ange de vanligaste teoretiska ansatserna. Vi skall därvid skilja mellan tre grundläggande synsätt, som alla utgår från samma frågeställning. När statsvetare ägnat tid att tänka på policy-implementering har de normalt utgått från frågan: *hur* genomförs politiska beslut? Det innebär att intresset är empiriskt. Hur brukar det gå till när politiska beslut genomförs? Vilka aktörer och vilka strukturella förhållanden påvrkar genomförandet? Vilka är kopplingarna mellan aktörer och strukturer? Var finns makten över genomförandet?

Det är anmärkningsvärt, att skilda statsvetare presenterat mycket olika svar på dessa frågor om hur verkligheten faktiskt ser ut. Låt oss kort betrakta dessa svar, redovisa de olika synsätten, presentera de olika teoriansatserna. Läsaren kommer därvid att känna igen de tre karikatyrer som presenterades i inledningen till denna uppsats. Vi kan börja med att nämna tre nyckel-uttryck:

1) Styrning uppifrån-och-ned
2) Interorganisatoriska nätverk
3) Byråkrati på gatunivå.

### *1. Styrning uppifrån-och-ned*

I den svenska regeringsformen presenteras en enkel slagkraftig modell för hur politiska beslut implementeras i Sverige: Riksdagen är folkets främsta företrädare. Riksdagen stiftar lag, beslutar om skatt till staten och bestämmer hur statens medel skall användas. Riksdagen kontrollerar rikets styrelse och förvaltning. Regeringen styr riket. Den är ansvarig inför riksdagen. För rättskipningen finns domstolar och för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Den offentliga makten utövas under lagarna.

Detta perspektiv återfinns också i välkända och flitigt använda läroböcker i statskunskap på grundnivå.[5] Implementering är en fråga om genomförande av politiskt fattade beslut. Man kan urskilja en beslutsfattarroll och en tillämparroll. Beslutsfattaren styr tillämparen och kontrollerar i efterhand hur tillämparen följt styrningen. Denna tillämpningsprocess sker ofta i flera steg, t ex rikdag – regering – central förvaltningsmyndighet – förtroendevalda i kommun – tjänstemän i

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, författningsenligt, 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 iaktta 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 "blandingsadministrasjon" 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 nätverken tänkes också variera. Jordan skiljer mellan "järntrianglar", 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".

### 3. *Byråkrati på gatunivå*

Men om "styrning uppifrån-och-ned" är tesen, så är "interorganisatoriska nätverk" inte den enda föreslagna antitesen. Pregnant formulerade modeller löper lätt risken att framkalla invändningar och omvändningar. Teorier kan ställas på huvudet. Den modell som ser politikens genomförande som resultatet av en styrning från toppen och nedåt blev också en dag bemött med stridsropet "Botten upp!" (Elmore, 1982). Det är botten, alltså den lägsta nivån inom förvaltningshierarkin, som är avgörande för vad den offentliga sektorn faktiskt presterar. Politiken utformas inte i riksdagsutskotten eller i kanslihuset, utan i kontorsmoduler, mottagningar, klassrum osv runt om i landet.

Inom ramen för detta synsätt kan vi urskilja olika skolbildningar. Richard Elmore uppfattar denna modell som giltig för analysen av all implementering (Elmore, 1982). Han pläderar för en särskild *forskningsstrategi,* kallad backward mapping. För att förstå implementeringsprocessen bör man nysta baklänges, alltså börja med den tillämpande tjänstemannen på lägsta nivå och sedan successivt leta sig bakåt/uppåt. (Denna forskningsstrategi är naturligtvis också användbar för att identifiera hjernska implementeringsstrukturer.) Detta alltså i motsats till den traditionella strategi som rekommenderar att man startar med parlamentets beslut och sedan successivt följer den administrativa rörposten.

Elmores argumentering har också starka *normativa* inslag. Det är bra med decentralisering, det är bra att det faktiska inflytadet över politiken, över den offentliga sektorn, finns beläget på det lokala planet.

Medan Elmore uppfattar "botten upp" som en modell som är giltig för *all* slags implementering, har Michael Lipsky presenterat en teori om "byråkrati på gatunivå" som gäller implementering inom *vissa* politikområden (Lipsky, 1980). Här skall Lipskys teori ges en mycket kort presentation (jfr Sannerstedt, 1982).

Karakteristiskt för en byråkrati på gatunivå är fyra egenskaper. 1) Byråkraten har omfattande direktkontakt med medborgare/klienter/patienter/elever. 2) I sin dagliga verksamhet har byråkraten en relativt stor handlingsfrihet. 3) Byråkraternas verksamhet kännetecknas av ett relativt permanent överskott på arbetsuppgifter. 4) Klienterna är väsentligen icke-frivilliga. Lipskys huvudtes är nu, att för de politikområden som uppfyller dessa fyra kriterier är det byråkratin på gatunivå som faktiskt *utformar* politiken – inte politikerna. Denna tes skulle då gälla t ex skolan, sjukvården och socialtjänsten.

Lipsky analyserar också hur verksamheten påverkas av dessa förutsättningar. Det innebär, att han inte stannar vid att diskutera *hur* en policy genomförs, utan att han fortsätter med att studera effekterna av genomförandet. Det innebär att han studerar vad det betyder för verksamheten att policyn genomförs just av en byråkrati på gatunivå.

Fundamental för Lipskys modell är förutsättningen om en stor handlingsfrihet på den lokala nivån. Vi kan här se möjligheter till en koppling till den traditionella uppifrån-och-ned-modellen. Om styrningen uppifrån är stark och effektiv, är Lipskys modell inte tillämpbar. Vid svag styrning uppifrån kan den däremot vara användbar. Lipskys modell kan därmed ses som ett specialfall av "löst kopplade organisationer". En organisation är löst kopplad, om styrnings- och kontrollrelationerna är ganska svaga, och basen därför har relativt stor handlingsfrihet (se Meyer & Rowan, 1978, Meyer, Scott & Deal, 1981). Sådana löst kopplade organisationer som ägnar sig åt kontakt med icke-frivilliga klienter och har en arbetsanhopning svarar då mot Lipskys analys av street-level bureaucracy.

"Botten-upp-perspektivet" rekommenderar forskaren att börja analysen i skärningsytan mellan byråkraten på gatunivå och klienten/allmänheten. Denna skärningsyta har flera dimensioner. Beckman skiljer mellan 1) admission procedures (tillträde till servicen), 2) service-delivery activities (faktisk serviceproduktion), 3) economic transactions (serviceavgifter), 4) service accountability, och 5) programme accountability (ansvarsutkrävande för den enskilda prestationen respektive hela serviceutbudet) (Beckman, 1982). Av dessa fem skärningsytor involveras byråkraten på gatunivå direkt i de fyra första.

Fruktbarheten i Lipskys ansats torde öka, om begreppet handlingsfrihet ytterligare analyseras och utvecklas. Här finns viktiga forskningsuppgifter. Nämnas kan, att Jan-Erik Lane i en uppsats med andra utgångspunkter skilt dels mellan autonomi och inflytande, dels mellan olika dimensioner av autonomi. Kan tillämparen själv besluta att handla eller att icke handla (primär autonomi)? Kan tillämparen, sedan han beslutat att handla, också välja hur han skall handla (sekundär autonomi)? I vilken utsträckning är tillämparen obero-

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 teoriansatserna, 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 förenkling 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.[6] Låt oss mycket skissartat diskutera hur diskussionen om professionalisering kan kopplas till de två nyare statsvetenskapliga teoriansatserna, 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 domineran de 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 inflytade.

Här förefaller det rimligt att våga 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?

Tilltron till professionen beror förmodligen också på professionens expertis. Ju mer kvalificerade kunskaper professionen besitter, och ju mer expertisfunktionen närmar sig ett kunskapsmonopol, desto större legitimitet får professionen, och desto större blir också politikernas beroende av professionen – i beslutsprocessen.

I det sammanhanget kan man notera en spridningstendens: kunskaper inom ett fack anses ofta innebära kunskaper inom näraliggande områden. Det anses ofta – men är ju långtifrån självklart – att en skicklig läkare också besitter särskilt goda insikter i sjukvårdsekonomi, sjukvårdsorganisation eller -administration.

**Behovet av ny empiri**

Hur genomförs politiska beslut? Var ligger makten över genomförandeprocesserna? Who implements? Vi har sett att forskningen har flera skilda svar att erbjuda till dessa frågor. Det finns konkurrerande teoriansatser, som har empirisk förankring. Jag menar dock att denna förankring har sina brister; det visas ju bl a just av det faktum att det finns flera teorier som konkurrerar med varandra.

De undersökningar som gjorts har i allmänhet haft karaktären av fallstudier. Valet av undersökningsobjekt har då ofta bestämts av intresset för sakområdet i sig, inte av några systematiska teoretiska och metodologiska överväganden. Kopplingen till teorin har ofta kommit som ett undersökningsreslutat: fallstudier har (i bästa fall) syftat till teorigenerering, men inte till teoriprövning.

Låt oss därför kort kommentera villkoren för teoriprövande empiriska undersökningar inom detta forskningsfält. Vi kan då se, att det är lätt att associera från frågan "who implements?" till den klassiska frågan "who governs?" – särskilt som skiljelinjen mellan beslut och tillämpning för implementeringsforskaren framstår som minst sagt oskarp. Studierna av "who governs?", av makten över det politiska beslutsfattandet, har gett en rik fond av erfarenheter.[7] Studierna av makten över genomförandet av de politiska besluten bör kunna dra nyttiga lärdomar av dessa erfarenheter.

Maktforskningen kan uppvisa en provkarta på olika undersökningsmetoder, vilka samtliga visat sig vara behäftade med svagheter. Innehav av formella positioner är inte samma sak som inflytande, deltagande i beslutsprocesser är det inte heller. Med de metoderna blir s k grå eminenser svåra att identifiera, och anteciperingsproblemet blir inte löst. Att via intervjuer använda "the reputational method" har också sina svagheter: mäter man "makt" eller "rykte om makt"? Erfarenheterna från maktforskningen talar enligt min mening för att implementeringsforskaren bör ha som tumregel att inte använda *en* metod utan i stället pröva en flermetodisk ansats.

Några av maktforskningens problem bör dock implementeringsforskningen kunna undgå. 1) Icke-implementering är lättare att identifiera än "icke-beslut". Icke-implementering är inte någon "icke-företeelse" utan bör snarare ses som ett sätt bland flera på vilket tillämpningen kan avvika från beslutsfattarens intentioner. 2) Maktforskningen kunde inte ge något betryggande svar på frågan om resultat från undersökningar på det lokala planet kunde generaliseras till att också gälla det nationella planet (Hernes, 1978:17). Implementeringsforskaren kan låta sitt intresse omfatta alla samhällsnivåer, från den nationella till den lokala. 3) Maktforskningen hade ambitionen att producera resultat om den politiska makten i totalt sett. Svårigheten var att välja sakfrågor och politikområden för empiriska studier på ett sådant sätt, att man utan invändningar kunde generalisera resultaten. Implementeringsforskningen bör kunna begränsa sig till att studera implementering *inom* enskilda politikområden. Då får man också möjlighet att se hur genomförandeprocesserna varierar mellan olika politikområden, och man kan välja komparativa ansatser.

Den livliga teoridiskussionen inom maktforskningen liknar den aktuella implementeringsdiskussionen på så sätt, att olika teorier/teoriansatser konfronteras med varandra. Somliga forskare fann en stark maktkoncentration, andra fann skilda maktgrupperingar inom olika politikområden (jfr diskussionen om järntrianglar och segmentering), medan åter andra uppfattade makten som långt mera spridd och diffus. Här var det ett allvarligt problem, att valet av undersökningsmetod påverkade de teoretiska slutsatserna: varje metod favoriserade sin egen teori (Hernes, 1978:17).

Slutsatsen av detta resonemang blir, att det skulle vara av stort värde med en undersökning som hade till huvudsyfte att samtidigt testa giltigheten hos de olika teoriansatserna. (Inte ens den norska maktutredningen hade det syftet.) Detta skulle då förutsätta dels att undersökningen omfattade alla samhällsnivåer, från den nationella till den lokala, dels att undersökningen genomfördes med en flermetodisk ansats. Möjligheten till jämförelse mellan olika politikområden skulle också vara av vital betydelse.

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 samanhang 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, Thyness, 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, Municio, 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*. Holstebro: 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.

Björkman, J W (1982): Professionalism and the Welfare State: Sociological Saviour or Political Pariah? *European Journal of Political Research,* 10 (1982), 407–428.

Björkman, J W (1984): *Professionalists and Political Control: Observations on Policy Implementation.* Paper till VII Nordiska Statsvetarkongressen, Lund, mimeo.

Bleiklie, I (1983): The Selective Providers: Organization and Distribution Effects of Public Service Provision. *Tidskrift för Rättssociologi,* vol 1 (1983/84), no 1.

Egeberg, M, Olsen, J P, Sætren, H (1978): Organisasjonssamfunnet og den segmenterte stat, i Olsen J P, red, *Politisk Organisering.* Oslo: Universitetsforlaget.

Elmér, Å (1983): Nya bidrag till socialpolitisk teori. *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 2:174–176.

Elmore, R (1982): Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions, i William, W, ed, *Studying Implementation.* Chatham, N J.

Esping, H (1983): Att planera för ett komplext samhälle, i Abrahmsson, K, Ramström, D, red, *Vägen till planrike. Om stat, sektor och sammanhang.* Lund: Studentlitteratur.

Göransson, I, Månsson, U, Sundman, A-K (1983): *Socialsekreterarnas arbetsmiljö.* Stockholm: Liber.

Hanf, K (1978): Introduction, i Hanf, K, Scharpf, F W, *Interorganizational Policy Making. Limits to Coordination and Central Control.* London: Sage.

Hernes, G (1975): *Makt og avmakt. En begrepsanalyse.* Bergen: Universitetsforlaget.

Hernes, G (1978): Makt, blandingsøkonomi og blandingsadministrasjon, i Hernes, G, red, *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon.* Bergen: Universitetsforlaget.

Hillgaard, L (1981): Socialpolitikkens små servitricer – eller? *Nordisk Sosialt Arbeid,* 4:26–35.

Hillgaard, L (1983): Hva slags forskning trænger feltet til? *Nordisk Sosialt Arbeid,* 3:42–50.

Hjern, B (1982): Review Article: Implementation Research – The Link Gone Missing. *Journal of Public Policy,* 3:301–308.

Hjern, B (1983): Förvaltnings- och implementationsforskning. *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 1:7–16.

Hjern, B, Lundmark, K (1979): Blandekonomi och post-weberiansk förvaltningsteori: Administrativa lärdomar av svensk regionalpolitisk forskning. *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 4:257–266.

Hjern, B, Porter, D O (1981): Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis. *Organization Studies,* 2/3:211–227.

Jordan, A G (1981): Iron Triangle, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process. *Journal of Public Policy,* 1:95–123.

Koch, A (1982): *Socialt arbejde. Helhedsprincip og behovsvurdering på fagligt grundlag.* Köpenhavn: AKF.

Lane, J-E (1981): Principles of Autonomy. *Scandinavian Political Studies,* 4:321–349.

Lewin, L (1970): *Folket och eliterna. En studie i modern demokratisk teori.* Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Liedman, S E, red (1965): *Karl Marx. Människans Frigörelse.* Stockholm: Aldus/Bonniers.

Lindensjö, B (1983): *Makt, stat och politisk styrning.* Paper till Statsvetenskapliga Förbundets årsmöte i Uppsala.

Lindholm, K, Askeland, K, red (1981): *Vad är socialt arbete?* Stockholm: Publica.

Lipsky, M (1980): *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services.* New York: Russel Sage.

Lundquist, L (1971): *Förvaltningen i det politiska systemet.* Lund: Studentlitteratur.

Lyttkens, H (1983): Att förstå förvaltningen – om tankesystem och idéernas sammanhang, i Abrahamsson, K, Ramström, D, red, *Vägen till Planrike. Om stat, sektor och sammanhang.* Lund: Studentlitteratur.

March, J G, Olsen, J P (1983): What Administrative Reorganization Tells Us About Governing. *American Political Science Review,* 2:281–296.

Mathiesen, T (1982): Den profesjonelle. *Nordisk Sosialt Arbeid,* 1:53–56.

Meyer, J W, Rowan, B (1978): The Structure of Educational Organizations, i Meyer, M, et al, eds, *Environments and Organizations.* San Fransisco och London: Jossey Bass.

Meyer, J W, Scott, W R, Deal, T E (1981): Institutional and Technical Sources of Organizational Structure: Explaining the Structure of Educational Organizations, i Stein, H D, ed, *Organization and the Human Services. Cross-Disciplinary Reflections.* Philadelphia: Temple.

Municio, I (1982): Implementationsforskning. En litteraturöversikt. *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 3:1983–190.

Olsen, J P (1978): Folkestyre, byråkrati og korporativisme – en skiss av et organisasjonsteoretisk perspektiv, i Olsen, J P, red, *Politisk Organisering.* Oslo: Universitetsforlaget.

Pettersson, U (1976): Socialassistenternas yrkesroll, i Berglind, H, red, *Ideal och verklighet i svensk socialvård.* Stockholm: W & W.

Pettersson, U (1979): *Kontroll och medinflytande i socialvården.* Lund: Studentlitteratur.

Premfors, R (1981): *Genomförande och utvärdering av offentlig politik.* Stockholms universitet: GSHR Rapport nr 12.

Premfors, R (1983): *Implementation Strategies in Higher Education.* Stockholms universitet: GSHR Rapport nr 26.

Sannerstedt, A (1982): Recension av Lipsky, Street-Level Bureaucracy. *Statsvetenskaplig Tidskrift,* 3:199–201.

Stjernø, S, red (1981): *Sosialpolitikk, byråkrati, profesjon.* Oslo: Universitetsforlaget.

Stjernø, S (1982): *Omsorg – som yrke. Arbeidsmåter og yrkesroller på sosialkontoret.* Oslo: Universitetsforlaget.

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 målrealiseringen.* Aarhus: Institut for Statskundskab, mimeo.

Över

Ersättars

Riksdagen

valda leda

fattningen

den styrke

sätter i sin

kan vara

ningsarbet

är detta i

ifrågasatt

Talman

pande ans

direkta an

träden. A

därför inte

tar i bere

beslut. H

och han bö

gen som in

ningsbildni

Statsråd

regeringen

departeme

en, att stat

let statsråd

också rätt

geningen s

begära, att

deltaga i r

beslut? Me

ge en orim

ningsärend

den dess

riksdagsorg

mot regeri

För and

föreligger i

kontinuerli

andra hind

av internat

interparla

# Översikter och meddelanden

## Ersättarsystemet 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 deltaga 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 deltaga 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 deltager 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 ersättarsystem 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.[1]

Tanken på ett ersättarsystem 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.[2]

### *Ersättarsystemets 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 gruppsuppleanter. Om ordinarie ledamot

helt frånträder sitt uppdrag går den ersättare som står i tur in som ny ordinarie ledamot.

För riksdagens talman och för de statsråd som är riksdagsledamöter gäller, att deras riksdagsuppdrag alltid skall utövas av ersättare. För andra ledamöter gäller att ersättare skall kallas in, när en ledamot beviljas ledighet från riksdagsuppdraget för minst en månad. Det är formellt riksdagen som beviljar dessa längre ledigheter. Talmannen kallar in ersättarna. Kortare ledigheter än en månad skall enligt riksdagsordningen beviljas av talmannen. Enligt praxis är det dock endast ett fåtal kortare ledigheter som går till talmannen. Sådana ledigheter ordnas med partiets kvittningsman.

Det bör i sammanhanget nämnas att det inte finns någon formell närvaroplikt stadgad för svenska riksdagsledamöter. Möjligen kan man hävda att reglerna om ledigheter indirekt anger en sådan närvaroplikt. Det finns inte heller någon generell s k kvorumregel, dvs bestämmelse om ett lägsta antal närvarande för beslutsförhet, i den svenska riksdagen. Upprop anordnas endast vid riksmötets början på hösten. Kontrollen av närvaron i riksdagen utövas främst av partiernas kvittningsmän.

De ersättare som går in i stället för talman och statsråd inordnas i utskottsarbete och annan riksdagsverksamhet på samma sätt som ordinarie ledamöter. De sitter ju normalt ganska länge – talmannen utses för hela valperioden och statsråden skall ha ersättare så länge de är statsråd. Andra ersättare brukar sättas in som suppleanter i det eller de utskott, där den tjänstledige riksdagsledamoten är placerad. Alla ersättare har samma rättigheter och skyldigheter som ordinarie ledamöter under den tid de tjänstgör.[3]

När beslutet om ersättarinstitutionen togs i riksdagen 1972, rådde det enighet över partigränserna om att införa ersättare. Moderaterna och några folkpartister ville dock koppla reformen till en reducering av antalet ledamöter i riksdagen. I övrigt rörde debatten i huvudsak förslagets lagtekniska förankring samt i någon mån ersättarsystemets utformning. Några avvikande förslag härvidlag framfördes dock inte.

Förslaget om ersättare emanerade som ovan nämnts närmast från grundlagberedningen. På en viktig punkt avvek dock såväl propositionen som riksdagsbeslutet från grundlagberedningen. Det gällde den tid som skulle stipuleras för inkallande av ersättare för riksdagsledamot. Grundlagberedningen hade föreslagit, att ersättare skulle kallas in om ledamot var ledig minst 15 dagar. Vidare skulle gälla, att 10 ledamöter av riksdagen skulle kunna påkalla att ersättare gick in även vid kortare ledighet. Grundlagberedningens motiv var att man med en sådan ordning skulle få garantier för att den partimässiga balansen kunde upprätthållas. Det man särskilt hade i åtanke var situationer, när viktiga beslut skulle tas och det för utgången kunde bli avgörande om balansen mellan partierna hölls intakt.

"Ett ersättarsystem är ägnat att trygga att åsiktsfördelningen bland väljarna sådan den har kommit till uttryck i val, stadigvarande återspeglas i riksdagen. Vad nu anförts utgör enligt grundlagberedningens mening det grundläggande motivet för att införa en ordning med ersättare." [4]

Kvittningsförfarandet gav enligt grundlagsberedningen inga säkra garantier för att valutslagets partifördelning i alla lägen kunde upprätthållas. I propositionen däremot hänvisades till kvittning, som lösningen på de problem, som kunde uppstå vid korttidsfrånvaro.[5]

### *Kvittningssystemet*

Hänvisningen till kvittning vid genomförandet av ersättarreformen och den betydelse som kvittningen helt allmänt har i det parlamentariska livet – särskilt med den utformning som ersättarsystemet slutligen fick – gör det befogat att i detta sammanhang något beröra kvittningsförfarandets praktiska tillämpning.[6]

Kvittning innebär att en ledamot som inte kan närvara vid sammanträde efter överenskommelse mellan partierna avräknas (kvittas) mot sådan ledamot av motstående parti vilken också måste vara borta eller som ändå avstår från att rösta trots att vederbörande är närvarande. Kvittning, som är vanligt vid korttidsfrånvaro, handhas av särskilda av partierna utsedda kvittningsmän. Ansökan om kvittning inlämnas numera på för ändamålet upptryckta formulär, där skäl och tid för kvittningen skall anges. Prövningen är förhållandevis strikt. Det förekommer att ansökningar avvisas. Som skäl godtas som regel utöver offentliga uppdrag och sjukdom viktigare familjeangelägenheter och uppdrag i partiets tjänst t ex föredrag och debatter utanför riksdagen. Förutsättningen är dock alltid att det hos den andra parten finns något att kvitta mot.

Kontrollen av att gjorda överenskommelser hålls är rigorös. Det är i alla inblandades intresse att respekten upprätthålls och medvetna försök att svika ingångna kvittningsavtal torde vara ytterligt sällsynta. När kvittningar vid enstaka tillfällen inte håller så beror detta således på rena missförstånd.

Kvittningsförfarandet har dock, i de sammanhang som här är aktuella, uppenbara brister. Förfarandet är inte författningsreglerat. Det vilar således helt och hållet på praxis och förutsättningen för att det skall fungera är att inget parti mäler sig ur. För detta finns det inga säkra garantier.

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.[7] 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 majoritetssida och en lika sammanhållen opposition, således ett tvåpartisystem 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 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.[8]

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 regeringsskiften 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 statsrådens ersättare får en mycket kort tjänstgöringstid.

*Tab 1. Antal ledigheter som beviljats riksdagsledamöter där ersättare inkallats riksdagsåren 1974–1983/84*

| Riksdagsår | s | m | c | fp | vpk | totalt | Därav ersättare för talman o statsråd | annan ledamot |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 1974 | 24 | 1 | 3 | 4 | 1 | 33 | 19 | 14 |
| 1975 | 21 | 1 | – | 4 | 1 | 27 | 19 | 8 |
| 1975/76 | 21 | 1 | 4 | 4 | 1 | 31 | 20 | 11 |
| 1976/77 | 22 | 11 | 12 | 7 | 3 | 55 | 37 | 18 |
| 1977/78 | 4 | 11 | 19 | 8 | – | 42 | 20 | 22 |
| 1978/79 | 7 | 11 | 15 | 14 | – | 47 | 22 | 25 |
| 1979/80 | 15 | 10 | 15 | 18 | 2 | 60 | 25 | 35 |
| 1980/81 | 14 | 11 | 18 | 11 | 1 | 55 | 24 | 31 |
| 1981/82 | 12 | 11 | 19 | 15 | – | 57 | 17 | 40 |
| 1982/83 | 27 | 8 | 15 | 9 | 5 | 64 | 29 | 35 |
| 1983/84 | 26 | 6 | 4 | 3 | 3 | 42 | 15 | 27 |

*Tab 2. Angivna skäl till ledigheter där ersättare inkallats för andra ledamöter än talman och statsråd riksdagsåret 1982/*

| Parti | Off uppdrag i Sv | Off uppdrag i Utoml | Sjukdom | Kyrkomöte | Föräldraledighet | Utredningsuppdrag | Militärtjänst | Ospecificerat | S:a |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| s | | 6 | 4 | | | | | 2 | 12 |
| m | | 1 | 2 | | | 1 | 1 | 3 | 8 |
| c | 1 | 3 | | 2 | | | | 1 | 7 |
| fp | | 2 | | | | | | 1 | 3 |
| vpk | | | | | 3 | | | 2 | 5 |
| S:a | 1 | 12 | 6 | 2 | 3 | 1 | 1 | 9 | 35 |

Den nuvarande socialdemokratiska regeringen har ovanligt många statsråd som inte är riksdagsledmöter – 6 av 20. Det är således endast 14 som kräver ersättare i riksdagen. Exceptionellt lågt var antalet statsrådsersättare under folkpartiregeringen 1978–79. Endast 7 av statsråden hade hämtats ur riksdagen.

Det förekommer att riksdagsledamöter utan att utnämnas till statsråd tjänstgör i departementen som s k politiskt sakkunniga. En del av dessa har tagit ledigt från ledamotskapet kortare eller längre tid. Som exempel kan nämnas att under mittenregeringen 1981/82 kallades 5 ersättare in för sådana sakkunniga – 3 c och 2 fp. Detta är en delförklaring till det ovanligt höga antalet ersättare för annan ledamot detta riksdagsår.

Om man bortser från ledamöter som blir talman eller statsråd och därmed automatiskt får ersättare i riksdagen, så visar en mera detaljerad genomgång av tillgänglig statistik, att skälen för de ledigheter som föranleder inkallande av ersättare varierar starkt.

I tab 2 redovisas de skäl som angavs för sådana ledigheter riksdagsåret 1982/83. En redovisning för samtliga riksdagsår sedan reformen genomfördes skulle ha gett betydligt fler delrubriker. Det har således förekommit att ledamöter i enstaka fall haft ledigt för så skilda ting som författarskap (2), forskning (1), fackligt uppdrag (2), arbete i eget företag (1) och kyrkornas världskyrkoråd (2). Flertalet samlas dock under de rubriker som angetts i tabellen för 1982/83.

Av tabellen framgår att ledigheter för uppdrag utomlands utgör en betydande del av det samlade antalet. Flertalet ledigheter under denna rubrik gäller tjänstgöring i den svenska FN-delegationen under FN:s årliga generalförsamlingar. Antalet har dock skiftat betydligt. Detta beror på att den periodisering som partierna tillämpar för delegaternas vistelse i New York ändrats från tid till annan. Om partierna bestämmer sig för att deras delegater skall tjänstgöra mer än en månad, blir det aktuellt att kalla in ersättare. Vid kortare tjänstgöringar får man klara sig med kvittningar.

Sjukdom redovisas som skäl i 6 fall. Däromkring har det legat under hela perioden men med en växlande spridning över partierna. Långa sjukledigheter har såle-

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 gruppsuppleanter 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 ersättarsystemet länge inte föremål för någon principiell diskussion. De ändringar i systemet som föreslagits och i ett par fall genomförts har gällt tekniska detaljer.[9] 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 ersättarsystemet som sådant. Systemet ifrågasattes i en del inlägg i dagspressen.[10] 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.[11] 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".[12] Utredningen har, när detta skrivs, ännu inte påbörjat sitt egentliga arbete.

Den kritik som under det senaste året förekommit mot ersättarsystemet 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 ersättarsystemet 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 ersättarsystemet, 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." [13]

Mot detta har det hävdats att det är en fördel, att regeringsförslagen blir kritiskt granskade även av den egna riksdagsgruppens ledamöter och att ersättarsystemet bidrager 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." [14]

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 tvings klara sig utan ett

antal ledamöter, vilket särskilt för mindre partier i vissa lägen skulle kunna bli bekymmersamt.

Om statsråden på grund av ersättarreformen blivit mer "svårtillgängliga" är vanskligt att bedöma. Vid fråge- och interpellationsdebatter, som förekommer i riklig mängd, "tvingas" de till riksdagen. Och det är vanligt att statsråden bevakar och deltar i debatter i viktigare beslutsfrågor inom vederbörandes sakområden. Det förefaller troligt att eventuella brister i kontakterna mellan statsråd och riksdagsgrupper har andra orsaker än ersättarsystemet.

Huvudparten av kritiken har riktats mot att ersättare går in för ledamöter som är lediga mer än en månad. En vanlig utgångspunkt har varit, att möjligheterna till längre ledigheter utnyttjats i mycket stor utsträckning och på lösliga grunder. Den genomgång som redovisats ovan ger inte stöd för dessa påståenden. Man kan tvärtom hävda, att möjligheterna till ledighet utnyttjats förvånansvärt lite. För det stora flertalet ledamöter gäller att de inte haft ersättare någon gång under hela perioden.

I det övervägande antalet fall då ledighet beviljats har skälen vidare varit av den karaktären att kvittning skulle beviljats om ersättarsystemet inte funnits. De exempel som kan sållas fram på ledigheter som uppenbart "stimulerats" av vetskapen om att ersättare går in är mycket få. Men även dessa ledigheter ligger otvivelaktigt helt i linje med de intentioner som fanns med reformen. Man tänkte sig nämligen, att prövningen av ledighetsansökningar skulle vara generös och att ledigheter skulle beviljas av en lång rad skäl. I författningsutredningens motivering hette det således:

"Föreligger laga förfall, bör givetvis ansökan beviljas. För övriga fall bör liksom för närvarande en liberal praxis tillämpas. Ledamot bör kunna beviljas ledighet för enskilda angelägenheter, såsom familjeangelägenheter, skötande av egen tjänst eller företag, affärsresa m m."

Grundlagberedningen återgav och anslöt sig till författningsutredningens motivering.[15] Och grundlagberedningen såg det enbart som något positivt, att ledamöter kunde ta ledigt för att därmed upprätthålla kontakter med olika aktiviteter utanför riksdagen:

"Det bör vara möjligt att med uppdrag som riksdagsledamot förena verksamhet som företagare eller anställd i enskild eller allmän tjänst och insats på det kommunala området. Härigenom underlättas rekryteringen av riksdagsledamöter. Kontakter med lokala problem och med det dagliga livet är också av stort värde för riksdagsarbetet. Ett ersättarinstitut skulle göra det lättare för riksdagsledamöterna att fullgöra uppgifter vid sidan om själva riksdagsarbetet." [16]

En underliggande tanke var således att man med ersättarsystemet i någon mån skulle kunna motverka tendensen att riksdagsledamöter överlag blev enbart yrkespolitiker. Det borde vara möjligt att vid sidan av riksdagsuppdraget ägna sig åt andra angelägenheter av enskild eller allmän karaktär. Ledamoten skulle inte vara helt låst vid sitt uppdrag. Därmed skulle man också bredda rekryteringsunderlaget.

Dessa intentioner har endast i mycket ringa grad förverkligats. Möjligheterna till ledighet med ersättare utnyttjas mycket lite för de ändamål som grundlagberedningen särskilt angav. Det finns säkert olika förklaringar till detta. En grundläggande orsak är troligen riksdagsarbetets förändring med en ökad arbetsbörda totalt och med en allt mer markerad specialisering bland ledamöterna. Den ledamot som upprepade gånger är borta längre perioder riskerar lätt att tappa greppet. Svårigheten att förena ledamotskapet med andra uppgifter än de som har nära anknytning till riksdag och partiliv illustreras av att allt färre ledamöter anser sig kunna ha kvar kommunala uppdrag, särskilt efter något år i riksdagen. Det är ganska få riksdagsledamöter som ens under sommaren kan återgå till yrkesutövning. Även sommaren fylls med uppgifter som hänger samman med riksdagsuppdraget. Den beskrivning som grundlagberedningen gav av ledamöternas tänkta möjligheter att kunna alternera sysselsättningar är således i hög grad illusorisk.

Har då ersättarinstitutionen påverkat rekryteringen? Detta är det svårt att ha någon bestämd uppfattning om utan ingående undersökningar. Att ersättarsystemet skulle ha medverkat till en breddad rekrytering ur yrkesmässig synpunkt förefaller dock föga troligt. Någon ökad spridning till underrepresenterade yrkesgrupper har inte ägt rum. Flertalet riksdagsledamöter har som yrkesbakgrund tjänstebefattningar inom den offentliga sektorn eller organisationslivet. Detta gäller sammanlagt mer än 210 av de 349 ledamöter som valdes in 1982. Det intryck man får vid jämförelser bakåt i tiden är också att dessa grupper ökat betydligt. Som exempel kan nämnas att gott och väl 50 ledamöter kommer från undervisningssektorn och omkring 60 har utgått från befattningar i partier och organisationer. Till dessa senare kan läggas ytterligare ett 30-tal som trots växlande titulatur i realiteten ägnat huvudparten av sitt vuxenliv åt arbete inom partier och organisationer. Knappt ett 30-tal uppger titlar som yrkesarbetare. Lantbrukarna är ungefär lika många. Egenföretagarna i övrigt är omkring 10.[17]

Men ersättarsystemet kan naturligtvis ha varit rekryteringsfrämjande helt allmänt på så sätt att de som varit inne som ersättare av detta stimulerats till att kandidera för ordinarie plats. Ett betydande antal av de valda

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 riksdagssystemet 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 deltaga 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 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.[18]

Som framgått av genomgången ovan minskar inte ersättarsystemet 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 ersättarsystemet byggdes ut på det sätt som grundlagberedningen 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 ersättarsystem, 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 ersättarsystemet 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 ersättarsystemet 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.

8 Tabellerna bygger på sammanställningar som gjorts av riksdagens utredningstjänst samt på upplysningar från kammarens kansli.

9 KU 1975/76:26 (Ändringar av reglerna för ersättares tjänstgöring i utskott m m.)
Prop 1979/80:59, KU 1979/80:29 (Ändring i vallagens bestämmelser om utseende av ersättare.)
Mot 1979/80:262, KU 1979/80:43 (Krav på ändring av uträkningsförfarandet vid framräkning av ersättare.) Jmf Vallagskommittén SOU 1980:45 s 183 ff.

10 Se t ex Åke Mauritzon: Det finns över 400 riksdagsmän. Aftonblandet 21 nov 1983 samt Gunnar Andrén: Riksdagsröra med ersättare. Svenska Dagbladet 25 nov 1983.

11 KU 1983/84:26.

12 Folkstyrelsens villkor. Kommittédirektiv 1984:23.

13 Stockholms Tidningen 10 jan 1984. Se också samma tidning 2 och 15 jan 1984.

14 Margareta Persson: Varning för ökade personsamband. Stockholms Tidningen 8 jan. Jmf Dagens Nyheter 9 jan 1984, där man är kritisk till ersättarinstitutionen i övrigt, men anser att ersättare för statsråd bör bibehållas.

15 Grundlagberedningen a a s 50.

16 Ibid s 30.

17 Uppgifterna är framräknade ur riksdagskatalogen. De är behäftade med en betydande brist på precision. Yrkestitlar som varit aktuella endast en mycket kort tid har en tendens att släpa med i de officiella redovisningarna. Många ledamöter har långt före inträdandet i riksdagen vid sidan av yrkesverksamhet ägnat huvudparten av sin tid åt verksamhet inom partier och organisationer. En del har varit kommunal- eller landstingsråd. Etc.

18 Bo Krogvig: Slopa riksdagens springvikarier. Aftonbladet 28 maj 1984.

## Avislesning som sosialt fenomen*

### *1. Innledning*

Oppfatningene varierer noe om hvordan en vitenskapelig prestasjon bør se ut på papiret. De fleste ønsker seg nok en liten kompakt sak som likevel inneholder det meste: av omdefinerte begrep, av perspektiv som sprenger gjengse forestillinger og av tilvante forestillinger som snus på hodet. Slike bøker kommer det kanskje en av hvert tiår.

* Lennart Weibull disputerte 4 juni 1983 for doktorgraden i statsvitenskap ved Göteborgs universitet med en 521 siders avhandling om avislesning i Sverige. Nedenfor følger innlegget til førsteopponenten i en bearbeidet og noe forkortet utgave.

Lennart Weibulls innsatser bør ikke måles mot denne standarden. I et fag der enkelte tar modell av naturvitenskapene er han freidig nok til å presentere en murstein av en avhandling, basert på tradisjonell tabellanalyse og der ordet og detaljkunskapene dominerer framstillingen. Dessuten går Weibull for det meste langs opptråkkte stier. Men han går lengre enn de fleste av sina forgjengere. Og han går framfor alt grundigere til verks.

Det finnes andre akademiske ideal som doktoranden tydeligvis har stilt sitt kompass etter. Og de heter grundighet, innsikt og oversyn. Noen skal stille fragmentene av lovmessigheter sammen til et helhetsbilde. Og dette gjør Weibull så grundig at man uvilkårlig spør om det er mer som er verd å vite om avislesning. Dette er selvsagt en overdrivelse, men en mild sådan.

Weibull ønsker å bygge bro mellom den mangfoldige, men perspektivløse kommersielle forskningen om avislesning og den akademiske medieforskning, der man lett blir nærsynt på enkelte teoretiske postulater og glemmer å beskrive de omgivelser postulatene skal eksistere i.

Et av avhandlingens store fortrinn er at den gir et slikt vidt overblikk over avislesningen i det svenske samfunn; samtidig som den er systematisk og teoretisk nok til å innby til refleksjoner over avislesningens karakter som sosialt fenomen. Det er sjelden man får slike anledninger.

Systematiske beskrivelser er ikke bare forløperen for analyser av lovmessigheter, det er også noe man stadig vender tilbake til og reviderer ettersom nye sammenheng av teoretisk innsikt kan legges til vår felles viten. Oppfattningen av studieobjektets totalitet ligger bak strevet etter å forenkle det tilsynelatende mangfoldige gjennom teori. Det ene vitenskapsidealet bør derfor ikke fortrenge det annet.

### *2. Avislesning i Sverige*

I forhold til folktallet, og målt i antall solgte eksemplarer, er svenskene nær det mest avislesende folk i verden. Dagspressen er en innevevet del av tilværelsen. Et overveldende flertall svensker har daglig kontakt med avisene, og det finnes derfor meget få forskjeller mellom sosiale grupper når det gjelder avislesning i sin største allminnelighet. Avislesningen er nærmest et tegn på medborgerskap, i større utstrekning enn f eks stemmegivning ved valg; et sikkert tegn på at man går inn i et stabilt sosialt mønster. Avislesningens kritiske faser henger derfor sammen med ulike sosiale oppbrudd eller avbrekk: så som at man flytter hjemme fra første gangen, får arbeid andre steder, drar på ferie eller bryter ekteskapet.

Hoveddelen av svensker holder den lokale morgenavis. Det som skiller mellom ulike lesergrupper er deres ytterligere avislesning. Skjerper man kriteriene kommer

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

Weibulls egen karakteristikk 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 tillnærmingsmåter. Likevel må vi godta dette som en utfordring til medieforskerne om å finne fram til formuleringer av regelmessigheter som favner flest mulige av disse tilnærmingsmåter.

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 karakteristikk 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 betydnigen 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.

Det som inspirerer og skjerper en ved denne brede satsningen er at den påny vekker til live en grunnleggende problemstilling i medieforskningen, nemlig: om det er medietilbudets kvaliteter eller om det er publikums behov og forutsetninger som styrer medieforbruket og de videre konsekvenser av dette. Standpunktene har forflyttet seg stadig vekk innen denne problemstillingen, og de har på langt nær stabilisert seg. Jeg tror Lennart Weibull gjør rett i å stille seg i en midtposisjon ved å mene at massekommunikasjonen bør ses som et vekselspill mellom mottakersituasjonen, medienes innhold og deres symbolmiljø.

Bak denne posisjonen i medieforskningen ligger også visse grunnleggende oppfatninger av publikums karakter.

## 4. *Oppfatninger av publikum*

I den eldre oppfatning av mediepublikummet beskrives det som passivt mottakende. Et publikum som er skapt av mediene og gjennom dem splittet opp i sosialt kontaktløse fragmenter.

Den intensive forskning om medienes effekter på publikum starter opp i denne oppfatning, men har delvis endt opp i det motsatte standpunkt; at det som iakttas i mediene avhenger av de øyne som ser. Medietilbudet er gjenstand for en aktiv fortolkning fra publikums side. I følge enkelte medieforskere kan dette føre til at den fortolkning vi finner hos deler av publikum ikke har en logisk sammenheng med de påstander og intensjoner som opprinnelig lå bak formuleringen av budskapet. Etter at budskapet forlater senderstadiet under massekommunikasjon et dets skjebne uviss, lyder en spissformulering av denne innsikt.

Dette er den psykologiske og individorienterte varianten av bruksstudiene. Etterhvert har medietilbudets bidrag til kommunikasjonsprosessen har fått større egenverdi gjennom oppdagelsen av den såkalte dagsordenfunksjonen: det at de tema mediene stiller opp på sin dagsorden gir publikum beskjed om hva som er viktig i den delen av verden som ikke kan kontrolleres med selvsyn. De dimensjoner mediene gir de løpende begivenheter har i første omgang en viss gjennomslagskraft i folks oppfatninger om hva som *andre* mener er viktig. På hvilken måte dette påvirker de oppfatninger man godtar som rettledende for egen del er foreløpig et åpent spørsmål i medieforskningen.

Man kan altså med en viss fortrøstning si at de framherskende syn i medieforskningen pendler omkring den midtposisjon Lennart Weibull angir som sin egen. Publikum velger og vraker, men innen visse rammer som bare kan overskrides med en aktiv psykisk innsats. En av disse rammer er medietilbudet slik det manifesterer seg i publikums nære omgivelser, en annen ramme er publikums egne sosiale forutsetninger. Mellom tilbudet og publikums forutsetninger, sosialt og personlig, finner vi en delvis tilpasning, som starter i hver sin ende, hos henholdsvis mediene, på noe lengre sikt, og hos publikum, på noe kortere sikt. Dette er i korthet den *interaksjonsmodell* som Lennart Weibull gjør seg til talsmann for.

Et av de problemer som straks melder seg er hvordan forutsetningene for et slikt vekselspill skal beskrives: hva er de forklarende faktorer? Jeg skal oppholde meg litt ved dette punkt når det gjelder publikums situasjon.

Bruksstudiene anvender opprinnelig en sosialpsykologisk tankegang i valget av forklaringsvariable. Det er de individbestemte behov man er særlig opptatt av. Lennart Weibull kritiserer dette syn. Menneskene er ikke så "inifrånstyrda" som bruksstudiene forutsetter når det gjelder bruken av typisk sosiale produkter som massemedier (s 34). Likevel synes dette standpunkt noe nølende. Weibull skriver f eks i oppsummeringen av kapittel 2 (s 36) at avislesningen må forklares både med individ- og med medieegenskaper. Spørsmålet er hva som her menes med individegenskaper.

Ser vi på de typer av forklaringsvariable som inngår i Weibulls analysemodell finner vi to typer som til sammen beskriver den sosiale situasjon ved avislesning og avisforbruk. Først *livssituasjonen* som beskrives med data for posisjon i livssyklus, familieforhold, husholdsstørrelse og alder. Dette gjenspeiler individets *lokale* integrasjon, ifølge Weibull. Dernest *sosial posisjon* som tilkjennegir individets plass i den sosiale lagdeling og dets forhold til storsamfunnet. Data for sosial posisjon er kjønn, inntekt, utdanning etc. Den allmenne antakelsen bak valget av slike variabler er erfaringer fra medieforskningen som viser at desto høyere posisjon man har i samfunnet, desto større er tilbøyeligheten til at man følger med i hva som skjer, hvilket også denne avhandling demonstrerer på nytt.

Slike data er delvis indirekte tegn på sosial integrasjon, idet de viser betingelsene for de aktiviteter som utgjør sosialt integrerte handlinger. Weibull opererer også med to variable for "interesseinnriktning" (politisk interesse og nyhetsinteresse) som jeg stiller meg skeptisk til, fordi de henviser til den subjektive følelse av interesse og integrasjon hos intervjupersonene, men analyseres som om det gjaldt sosialt integrerte handlinger. Hva forklarer man vanligvis med faktorer av denne type? Vi ligger snublende nær tautologier av typen: man er storforbruker av nyheter fordi man er interessert i nyheter.

Det viser seg da også at faktoren "nyhetsinteresse" verken diskriminerer eller forklarer meget fordi de aller fleste svensker, i motsetning til amerikanere, anser seg å være svært nyhetsinteresserte. Weibulls påstander om at avislesning i "huvudsak bestäms av individens intres-

sen" (s 50) er vanskelig å godta på bakgrunn av hans tidligere erklæringer om at den sosiale situasjon for mottakeren 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 tillstander 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-stegs og fler-stegs 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 nyttegjenstand (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 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 analysemuligheter innenfor den interaksjonsmodell Lennart Weibull introduserer. Interaksjonen kan bli mere konkret fordi enkelte aktørtyper bringes inn i bildet.

Hvor langt dette ressonement 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 sirkelressonement.

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 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 morgenavisen daglig. Det er altså ikke "nyhetsinteresse" som i hovedsak styrer forbruket av morgonaviser.

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 morgenavislesningen et relativt lavere nivå her.

Weibull mener noe av grunnen er at morgenpressen i Stockholm ikke har lykkes i å skape en lokal profil i sitt innhold. Senere i kapitlet viser Weibull at kveldspressen 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

morgenavisene. Siden Weibull ikke understøtter sine påstander med innholdsanalyser eller andre data, blir de hengende i løse lufta. Men det finnes alternative forklaringsmuligheter med visse belegg i Weibulls eget materiale og i enkelte norske undersøkelser.

Weibull påviser gjentakende ganger at kveldsavisene appellerer sterkere til mennesker som føler seg fjerne fra samfunnets sentrum enn andre grupper. Og slike "fremmedgjorte" finnes det sansynligvis flere av i storbyer som Stockholm fordi avstanden til det sosiale sentrum er større her enn i byer som Umeå, Örebro, Linköping, Karlstad og liknende steder. Det forventete prestasjonsnivå man må opp på for å bli sosialt synlig ligger meget høyere i storbyene enn på småstedene.

For meg faller slike sosiologiske forklaringer enklere og naturligere enn de kvasi-psykologiske begreper som er utgangspunktet i Weibulls halvhjertete tolkningsforsøk, som ble forlatt underveis, uten at andre begrep fra publikumssiden i modellen mobiliseres for å redegjøre for det avvikende tilfelle Stockholm utgjør. Men det må inrømmes at mine forsøk på retolkning legger noe for stor vekt på publikums egen situasjon, og for liten på egenskaper ved tilbudet, i følge Weibulls interaksjonsmodell.

## 8. *Det politiske avisvalget*

Et sentralt kapittel omhandler de politiske betingete faktorer som kan forklare valget av ulike aviser. På bakgrunn av de lange tradisjoner en partibunden presse har i Norden er det naturlig å vie disse forholdene stor oppmerksomhet også i en generell framstilling av avislesningen i Sverige.

Analysen av det politiske avisvalget er også sentral i den forstand at Weibull bruker de fleste av forklaringsfaktorene i sin analysemodell, samt endel flere. Her får vi altså større innsikt i interaksjonen mellom medietilbudet og publikums situasjon og ressurser.

Betydningen av avistilbudets kvaliteter analyseres ut fra forskjeller i tilgjengelighet på lokal partiavis og i opplagsdominans for de enkelte partipresser. Kveldspressen analyseres særskilt, fordi den kan tjene som kompensasjon for mangler i det lokale tilbud på partiaviser for enkelte velgergrupper, og i visse tilfelle også som direkte konkurrent til den lokale partiavis, slik Aftonbladet og Stockholms-Tidningen konkurrerte om de samme lesere i Stockholm.

Avistilbudet studeres i samspill med individdata om politisk preferanse, alder, avisvalget i foreldrehjemmet, oppfatninger om hva man tror er det dominerende avisvalg i omgivelsene, egen politisk interesse og oppgitte motiv for valg av partiavis. Altså en meget omfattende analyse av det politiske avisvalget, mer detaljert enn jeg har sett tilsvarende analyser.

Men først litt om tesehistorien som mangler hos doktoranden.

Interessen for studiet av politisk presse i nordisk statsvitenskap kan sies å gå tilbake til en artikkel av Herbert Tingsten fra 1949, der han påviser meget skjeve fordelinger mellom partipressens opplagsandeler sammenliknet med de respektive partiers stemmestyrke i Danmark, Norge og Sverige.

I 1958 publiserer Jörgen Westerståhl og Carl Gunnar Janson en analyse av partipressens spredning basert på økologiske data for opplag og stemmegivning, samt på intervjudata, der de bl a påviser en regionsvis sammenheng mellom opplag og stemmer for de ulike parti. Men på noe forskjellig nivå for de enkelte partiers presse. Den sammenheng som manglet på nasjonalt nivå kom altså fram på et regionalt nivå.

Dette frister Stein Rokkan og Per Torsvik til å studere avisvalgsituasjon i handelsdistriktene og tildels i enkelte bydeler, med data fra 1958. Studien gjaldt lesning av arbeiderpressen i Norge. Rokkan og Torsvik påviser bl a at tilgjengeligheten på lokale arbeideraviser påvirker velgernes avisvalg, likesåvel som avisvalget påvirkes av lesernes partipreferanse, politiske aktivitet, holdning til politiske stridsspørsmål etc. I 1965 publiserer Jörgen Westerståhl en analyse med stort sett samme resultat.

Et av hovedfunnene hos alle disse forfattere er at i de områder der partipressen er lett tilgjengelig, eller godt utbredt, så når spredningen utover den harde kjerne av partitilhengere; til velgere som er mindre politisk aktive, mindre holdningskonsistente som sosialister etc, sammenliknet med områder der partipressen er dårligere utbredt. Dette igjen kan betraktes som en avledning fra *loven om det sosiale tyngdepunkt* som Herbert Tingsten lanserte i 1937, og som går ut på at i valgkretser der sosialistiske parti står sterkt, så er ikke bare den sosiale kjerne av arbeidere sterkere, men også partienes demografiske basis blant velgerne meget bredere enn i andre borgerlig dominerte valgkretser.

Lennart Weibull følger stort sett i forgjengernes fotspor, uten å være eller gjøre oppmerksom på det, men han utvider også analysegrunnlaget til å omfatte de borgerlige velgernes avisvalg. Weibull kommer til analoge resultat som Westerståhl, Rokkan og Torsvik tidligere har presentert, men med de justeringer som følger av 30 års omskiftelser i pressestrukturen. Dette er oppmuntrende for samfunnsforskningens vitenskapelig status.

Innledningsvis påviser Weibull at det fortsatt finnes et samband mellom avisvalg og partivalg. Omlag 40 % av de svenske velgerne leser egen partiavis. Og Weibull viser også som den første at lesningen av egen partiavis har sunket med ca 20 % mellom 1954 og 1979.

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 melom tilbudets karakter og individegenskaper som partipreferanse i valget av partiavis. De øvrige innledningsrunder gjelder spørsmålet om avisvalget treffes av husholdnigen 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 velgernes 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 tillbudets 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 Stockholmsregionen, der kveldspressen er enevalget ved avislesning for flere.

Grepet om "områdefaktorer" strammes til: hvor meget kan varisjonen i valget av egen politisk morgenavis tilskrives områdesspesifikke 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 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 socialdemokrater spiller ulikhetene i partipressens spredning (eller forskjeller i dens tillgjengelighet) en *klart* større rolle enn den politiske interessen hos velgerne. Hvilke av de konkurrerende konklusjoner skal vi godta?

Min foreløpige iakttakelse er at i de tilfelle der individfaktoren "politisk interesse" synes å få overtaket over miljøfaktoren "område" så melder likevel områdesfaktoren 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 konsekvense 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 teorifragment i noe vakum. Og de bør heller ikke gjøre det. Weibull opererer både med strukturelt betingete variable som "områdefaktoren" (avistilbudet) og med individorienterte 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

avislesningen, på den annen side, påvirke valget av forklaringsfaktorer.

Fra studiene av senderstadiet i massekommunikasjon kan vi bl a trekke den konklusjon at det som formidles planlegges for et marked og rettes til et kollektiv mere enn til individer. Massekommunikasjon er og blir sosial kommunikasjon først og fremst. Dette motsvares i mottakerstadiet av en allmenn orientering fra publikums side mot samfunnet utenfor rekkevidden av personlige erfaringer, bl a gjennom lesningen av aviser. Man leser aviser regelmessig, ikke fordi man på forhånd vet nøyaktig hva som står der til enhver tid, og følgelig heller ikke fordi man forutsetter en spesiell tilfredsstillelse av personlig art fra avislesningen. I så tilfelle må det være en mer allmenn tillfredsstillelse over å være noenlunde ajour med omgivelsene, slik ens medborgere også opplever dem gjennom sitt medieforbruk. Et prov på denne mere allmenne sosiale orientering mot massemediene finner vi i det store likhetstrekk Weibull påviser i valget av lesestoff i avisene på tvers av mere individuelle kjennetegn hos publikum.

Ut fra Weibulls avhandling, og ut fra annen medieforskning, synes følgende fire påstander å stå sentralt: 1) Avislesning gir først og fremst uttrykk for en allmenn orientering fra den enkeltes side mot de nære og de litt fjernere omgivelser. 2) En slik orientering foretas i første omgang som en rekke parallelle og individuelle handlinger med store likhetstrekk blant ulike publikumsgrupper. 3) Orienteringen foretas i stor grad med henblikk på de mere integrerte sosiale samhandlinger; 4) samhandlinger som i neste omgang befester og evt øker behovet for mere avislesning. Mange detaljer i denne reproduksjonsmekanismen står ennå uklart.

Det er for å knytte de to første påstander ovenfor nærmere sammen med de to øvrige at jeg foreslår at man trekker inn forklaringsfaktorer som uttrykker det sosiale samspill blant pulbikum mere direkte, og der bruken av massemedier går inn som et viktig ledd. Den kritikk jeg har rettet mot bruken av faktorer som "nyhetsinteresse" og "politisk interesse" gjelder ikke i første omgang at de er psykologiske. Kritikken går ut på at slik disse faktorene brukes, uten basis i en psykologisk teori, så skjuler de for andre og sansynligvis viktigere forhold som styrer bruken av aviser hos publikum og leder oppmerksomheten bot fra det mer konkrete sosiale samspill der massemediene virker som en integrerende faktor.

*Svennik Høyer*

## *Referens*

Lennart Weibull: Tidningsläsning i Sverige. Stockholm: Liber 1983

## *Genmäle*

Jag är glad att få möjlighet att kommentera Svennik Høyers recension av min avhandling *Tidningsläsning i Sverige*. Detta sammanhänger inte så mycket med något egentligt behov av att polemisera mot Høyers synpunkter som med möjligheten att få klargöra och vidareutveckla en del idéer.

Den dubbla uppgiften i mitt arbete är att beskriva och förklara dagstidningsläsningen i Sverige. Beskrivningsdelen är omfattande, bl a därför att det inte tidigare funnits någon översikt av detta slag. Försöket att förklara vad som bestämmer tidningsläsningens omfattning och inriktning utgår från en interaktionsmodell. Människors tidningsläsning förklaras å ena sidan av människors sociala situation och å den andra av den mediesituation som är för handen. Med hänsyn till undersökningsmaterialets karaktär har modellen hittills kunnat prövas för endast några delar i taget.

Den huvudtes som Svennik Høyer driver i sin recension är att den sida av modellen som avser människors sociala situation har blivit alltför individinriktad. Han tar särskilt upp variablerna politiskt intresse och nyhetsintresse, vilka bedöms både teoretiskt och empiriskt svaga. Høyer menar att det saknas en analys av den sociala förutsättningen för medieanvändningen: medierna får sitt bruksvärde genom den sociala nytta de har som t ex källor för samtalsämnen. Han anser vidare att min slagsida mot individegenskaper delvis är en följd av anknytningen till användningsforskning.

För att kunna diskutera Høyers tes är det viktigt att först klargöra innebörden av begreppet tidningsläsning. Jag menar att det finns åtminstone två "nivåer" i läsning: *val av tidning* och val *av innehåll* i en tidning (Weibull 1983:40 f). Dessa hänger självklart ihop och påverkar varandra ömsesidigt men det är inte lika säkert att de bestäms av samma sociala eller mediemässiga faktorer. Det Høyer främst uppehåller sig vid är val av tidning: vilka faktorer som påverkar att man håller sig med en dagstidning respektive vilken dagstidning man väljer (med min terminologi tidningsinnehav respektive tidningsval).

Den slutsats som dras på grundval av analyserna av tidningsinnehav är att detta i huvudsak är bestämt av den sociala situationen: tidningsläsningen är en "del av ett socialt sammanhang" (Weibull 1983:121). Att hålla sig med en morgontidning är mera en fråga om ett stabilt socialt mönster än ett uttryck för ett starkt engagemang i samhällsfrågor (ibid). Jag kan inte se annat än att detta också är vad Svennik Høyer menar.

Samtidigt skjuter Høyer in sig på själva intressefaktorn. Han menar att jag i min analys gör den alltför individinriktad eller "kvasipsykologisk". Jag tror att denna in-

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 f ö 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 orientring, 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 prövas. 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 intressefaktorn 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 förfina 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 utbytbarhet 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 partiers 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 "intressefaktor". 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-

tionerna av en sådan iakttagelse skulle kunna vara den enskilde agerar mindre "politiskt" och/eller att hela kommunikationsrummet blivit mera apolitiskt. (Strid–Weibull 1984).

Høyer för i samma avsnitt också fram att min slutsats är oklar i fråga om förhållandet mellan områdesfaktorns och intressefaktorns effekter på läsningen av socialdemokratisk press. Som Høyer mycket riktigt läst ut så betyder socialdemokraternas politiska intresse mera för tidningsvalet än det faktum att det utges en socialdemokratisk tidning inom området, något som även påvisats i tidigare studier. Vad jag dock sedan frågar är om kvaliteten hos lokala socialdemokratiska tidningar påverkar valet av tidning. Jag finner då att om en socialdemokratisk tidning är stor i sitt område – vilket i praktiken innebär att den har relativt mycket annonser – har det politiska intresset bland socialdemokraterna en begränsad effekt: både de socialdemokrater som är mycket och de som är lite intresserade av politik läser den. Det framhålls att resultatet "kan betraktas som en modifiering av tidigare slutsats" (Weibull 1983:176). Som jag ser det har denna modifiering tillfört något nytt till tidigare analyser av partipress: tidningskvalitet inom området har förts in som ännu en förklaringsfaktor.

I motsats till vad Svennik Høyer menar tror jag inte att de i avhandlingen redovisade analyserna leder bort från de teoretiskt intressanta frågorna. Redan Høyers anmälan pekar i annan riktning. Enligt min mening är det särskilt frågorna om *samspelet mellan struktur- och individfaktorer* som behöver analyseras mera ingående: det gäller mediestrukturens samspel med medieanvändningen. En sådan analys rymmer ett spänningsförhållande mellan å ena sidan typen av medium och mediets innehåll och å den andra den enskildes sociala situation och till den knutna intressen.

*Lennart Weibull*

## *Referens*

Jan Strid–Lennart Weibull, *Läsvanor och läsintresse 1979–1983*. Göteborg: Avd. för masskommunikation, Statsvet. inst., Göteborgs universitet 1984.

## *Slutreplik*

Lennart Weibull har levert et storverk på mere enn 500 sider. Dette innebærer bl a at de fleste standpunkt som er kjent og gangbare om emnet nevnes, og i noen tilfelle anvendes. Det er ikke den slags petimeteraktig skolastikk jeg er tilhenger av; om tingene nevnes eller ikke. Forfattere må kunne velge sine synsvinkler, særlig når de begrunnes. Bevisste tilsidesettelser og uteglemsler er også en form for kommunikasjon. Min innvending er at Weibull kanskje går litt for langt i motsatt retning – i å tilfredsstille delvis motstridende syn på hvordan mediatferd kan forklares. Etter hans kommentar foran synes vi å være mere samstemte om verdien av en snevrere sosiologisk fortolkning av medieforbruket.

I anmeldelsen har jeg holdt meg til hovedtendensene i Weibulls framstilling og i forlengelsen av dette trukket konklusjoner om forfatterens forskningsmessige utgangspunkt og hans teoretiske posisjoner.

Forskningsmessig er utgangspunktene både omfattende og imponerende: en lang rekke intervjuundersøkelser av lesevaner supplert med et tilsvarende stort tilfang av valgundersøkelser fra mer enn 25 år tilbake og framover. Dette er den utvilsome styrken i Weibulls analyse, som gir en betryggende følelse av substans i de empiriske funn. Svakheten er at forklaringsfaktorene (bakgrunnsvariablene) ikke alltid passer analysemodellen, slik Weibull og jeg nå vektlegger betydningen av de sosiale forhold mht avislesning.

De store tabellene i boka er som revet ut av Statistisk Årbok. Her finnes: kjønn, sivilstand, alder, utdanning, regioner. I visse tilfelle går Weibull ett skritt videre og bruker variabler som: husholdsstørrelse, husholdsinntekt, stedsstørrelse og noen liknende. Og i enkelte få tillfelle tar han ennå et skritt videre og analyserer valgatferdens og naboskapets betydning for avislesning. Min innvending var og er at Weibull skulle gått ennå noen skritt videre i å analysere forholdet mellom avislesning og sosial atferd, f eks ved å bruke variabler som: sosialt ansvarsområde, nettverkstillhørighet, organisasjonsaktivitet, arbeidsroller – for å nevne noe.

Det medfører noen riktighet at i godt kartlagte samfunn som det svenske så vil man kunne si en hel del om sosial aktivitet ut fra posisjonsvariabler som yrke, utdanning og inntekt. Men det er ingen grunn til å gå indirekte til verket når man kan gå rakt på sak uten særlige metodiske komplikasjoner. Dette så meget mere som at vi vet at visse former for kommunikasjonsatferd knyttet til massmedier ikke korrelerer godt med posisjonsfaktorer. Weibull har i andre arbeider påvist at organisasjonsaktivitet kan kompensere manglende formell utdanning i kommunikasjonsatferd. Vi trenger mere slik innsikt og der beroliger meg at Weibull nå arbeider i slike retninger.

La meg i forbifarten si at jeg har en til visshet grensende følelse av at Weibulls variabelvalg ikke bare er hans eget, men er sterkt influert av det faktum at meget av materialet stammer fra oppdragsforskning og at f eks det politiske avisvalget er analysert med sekundærmateriale fra valgforskningen. Min påstand er i bunn og

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 analystekniske 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 intervjuskjemaet: "Hur pass interesserad 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 tilnærmingsmåte. 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 – och försvarsfrågor fungerar inte demokratin." [1] 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 utformingen 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.[2]

Idet han viser til Dag Anckar, pekar Carlsnæs på at de styrende ikke slavisk og automatisk bør sette folkets ønsker ut i livet.[3] 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 intreresser – 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).

I Norge vil kanskje enkelte hevde at en realisering av dette demokratiske ideal stöter på spesielle vanskeligheter nettopp i utenrikspolitisk debatt. En lett tilgjengelig oversikt over debatten hos oss gir *Norsk Utenrikspolitisk Årbok*. De fem første bind, som dekket perioden 1973–1977, er tidligere blitt omtalt i *Statsvetenskaplig Tidskrift* (1979, s 219). De fem neste omfatter årene 1978–1982, idet tiende bind utkom våren 1983. Opplegget har hele tiden vært det samme, med dels analytiske artikler av forskjellige forfattere, dels oversikter og dokumentasjon. Som i tidligere bind har utenriksøkonomi og sikkerhtspolitikk vært de emner som har fått bredest plass. Av særlig interesse i forbindelse med demokratispørsmålet er det imidlertid at også utviklingen i opinionen vies oppmerksomhet; og dokumentasjonsdelen i hver årbok gjengir resultatene av norske meningsmålinger om mellomfolkelige spørsmål. I 1977-bindet ga dessuten Henry Valen en generell analyse av velgernes holdninger.

I 1982-bindet finnes et bidrag som spesielt berører spörsmålet om gjennom debatt å oppnå "en grundlig och korrekt bild". Daniel Heradstveit tar her for seg oppfatningene om Midt-Østen. De har gjennomgått betydelige endringer. For 15 år siden var sympatien nesten utelukkende på Israels side, idag er ordskiftet blitt mer nyansert i den forstand at vi ikke lenger har noen kompakt enighet. Men også bare i den forstand. Nesten alle norske som hadde en mening om saken hevdet tidligere at israelerne var et truet og forfulgt folk. I dag mener mange tvert om at dette er palestinernes situasjon. Vi har fått to konkurrerende syn. Likevel kan en ikke unngå å merke, sier Heradstveit, en sterk tendens til svart/hvitt-tenking og forenkling, der alt godt er samlet på den ene av sidene og alt ondt på den andre. Det henger kanskje sammen med at aktivistgrupper har vært virksomme til fordel for begge parter. Men en annen mulighet er at dersom det fra før hos en del mennesker gjør seg gjeldene sterk trang til å dyrke helter og forfølge skurker, kan en slik trang lettest finne utløsning i forbindelse med fjerne og fremmede objekter. Det siste er et synspunkt som tyder på mindre optimisme i Norge enn i Sverige når det gjelder vilkårene for rasjonelt utenrikspolitisk ordskifte. Men her har vi saktens bare å gjøre med små nyanser i oppfatningene.

I Norge vil imidlertid somme hevde at hele spørsmålet om allsidige utredninger og grundig debatt er av underordnet betydning. Noe annet er langt viktigere: selve de forfatningsmessige regler, nedfelt i demokratiske grunnlovsbestemmelser som er knesatt for å sikre at folkerepresentasjonen har hånd om utenriks- og forsvarspolitikken, slik at denne kan bli ført i nasjonens (samfunnets, folkeflertallets) interesse. For en nordmann virker det overraskende at dette feies til side av Goldmann som uinteressant:

"I demokratin finns ett formellt regelsystem som anger hur offentliga beslut skall fattas . . . Det vore möjligt att som 'odemokratiskt' beteckna ett beslut som tillkommit utan iakttagande av dessa regler . . . Ett sådant demokratibegrepp är meningslöst i detta sammanhang . . . En annan möjlighet är att . . . demokrati skulle . . . innebära, att politikens innehåll är i folkets eller folkmajoritetens intresse . . . Även detta demokratibegrepp är emellertid meningslöst." (S 126–127)

Miljöverndebatten har til dels vært preget av påstander om brudd på demokratiets spilleregler, men ikke utenriks- eller forsvarsdebatten, sier Goldmann. "Ingen har hävdat, att okonstitutionella beslut skulle vara vanligare inom försvars – och utrikessektorn än eljest" (s 126). Det gjelder for Sverige, men slett ikke for Norge. Torstein Eckhoff hadde i tidskriftet *Lov og Rett* for 1980 en lengre artikkel om "Stortingets unnfallenhet i saker om utenriks- og sikkerhetspolitikk". Etter hans mening hadde regjeringen i senere år nettopp på dette området en rekke ganger tiltatt seg myndighet som etter Grunnloven skulle utøves av Stortinget, og nasjonalforsamlingen hadde bevisst lukket øynene. Eckhoffs synspunkt er deretter blitt tatt opp av opposisjonen på Stortinget, som i november 1982 hevdet at regjeringen hadde fulgt en "ukonstitusjonell praksis". I sammenheng med dette ble mistillitsforslag stilt mot forsvarsminister Anders C Sjaastad, forslag som imidlertid ble avvist av flertallet. (Se *Norsk Utenrikspolitisk Årbok* 1982. s 230.)

En slik episode kan heller ikke sies å være spesiell for Norge. Goldmann åpner sin artikkel med et sitat fra Woodrow Wilson om at presidentens makt i USA på utenrikspolitikkens område er "very absolute". Men her overdrev Wilson. En begrensning ligger blant annet i at nasjonalforsamlingen har myndigheten til å erklære krig. Spørsmålet om hvordan dette stiller seg i forhold til militære opersjoner gjennomført *uten* krigserklæring har stått i brennpunktet i senere år, blant annet i forbindelse med påstander om at presidenten har gitt Kongressen villedende opplysninger for å få samtykke til slike operasjoner.[4]

Men tillbake til Norge. På flere måter slår det en at tingene kan te seg nokså ulikt alt ettersom de sees fra østre eller vestre side av Kjølen. Demokratisk utenrikspolitikk må bety en politikk i samsvar med folkestyrets spilleregler, men Goldmann anser en akademisk debatt om dette for meningsløs. Det må skyldes at emnet har vært *uaktuelt* i Sverige, mens det er aktuelt i Norge.

Årsaken til ulike oppfatninger er med andre ord enkel. På et annet punkt virker det imidlertid som om en nærmere presisering er ønskelig for å avklare hva som ligger bak.

Det har stundom vært antydet i svensk offentlig ordskifte at sikkerhetspolitikken i sitt innhold skulle stride mot "folkets eller folkmajoritetens intresse" 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 underpriviligertes interesse, med andre ord 'folket' sees i motsetning til priviligerte mindretall innenfor nasjonen.

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

enten a) et flertall bestående bare av underpriviligerte,

eller b ) et flertall sammensatt dels av priviligerte, dels av underpriviligerte 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 priviligert mindretall og upriviligert 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 fordelingsspørsmål, 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 innehållsligt odemokratiskt att övergå till starkt regressiv inkomstbeskattning"; åpenbart tenker han på at et slikt tiltak bare ville komme noen få priviligerte 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 pressgrupers ønsker.[5] 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".[6] 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 unektelig 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 skjønnsspørsmål; 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

årets inntekt eller omvendt. Tilsvarende ting forekommer ofte i utenriks- og forsvarssaker, og dette synes å være hva Goldmann delvis har i tankene. Som tre eksempler på at det er uten mening å diskutere spørsmål om folkeflertallets interesse, nevner han følgende: En beslutning om "att optimistiskt satsa på att sänka garden eller att pessimistiskt ta det säkra för det osäkra"; om "att avskaffa den allmänna värnplikten och i stället förstärka flygvapnet"; eller endelig "avvägning emellan de underprivilegierade här hemma och de svältande i uländerna" (s 127).

Det første kan sies å være et temparaments-spørsmål, som ikke har noe å gjøre med divergerende interesser. Det andre er et teknisk spørsmål, i hvert fall i nordisk sammenheng; tiltaket kan imidlertid tenkes å være udemokratisk f eks i Latin-Amerika, hivs det øker et lands forsvarsevne, men samtidig også faren for at en flygeneral prøver å gjøre statskupp og oppkaste seg til diktator. Og hva det tredje spørsmålet angår, er en drøfting i høy grad meningsfylt i dagens norske situasjon, selv om et endelig svar ikke kan gis ut fra statsvitenskapelige kriterier, men må overlates til politikernes eller velgernes skjønn.

Det har vært betydelig interesse for hjelp till fattige i utviklingsland; men vi har også hatt talsmenn for norsk egeninteresse, og den har fått sine innslag i u-hjelpen, blant annet når det er tatt hensyn til sysselsettingsmulighet for svake grupper i våre utkantströk.[7] Det første kan kalles demokraisk i én betydning av ordet og det siste i en annen betydning. Men dermed oppstår ikke nødvendigvis meningsforvirring, ikke mer enn hvis det tales f eks om "politikerdemokrati" og "aksjonsdemokrati". Slike begrepsdistinksjoner kan tvert imot være nyttige, noe som påvises både av Goldmann og Carlsnæs.

En bestemt problemstilling har de imidlertid ikke tatt opp. Den er kommet klart til syne i norsk utenriks- og forsvarsdebatt i senere år, og har sammenheng med hva som ble nevnt innledningsvis om selve demokratiets spilleregler. Carlsnæs nærmer seg problemstillingen, når han skriver at politikerne bør prøve å få folk til å innse hva som er i deres egen velforståtte interesse; men lykkes det ikke, bør de "yield to the wishes of the populace" eller forberede seg på å bli feid bort ved neste valg.[8] Her kan imidlertid spørres hva politikerne skal gjøre, dersom de anser det for *umulig* å få velgerne til å innse sitt eget beste. Svaret blir nok at politikere flest er tilbøyelige til å unngå et åpent ordskifte, dersom de har liten tro på at det vil falle heldig ut. De kan til og med være redd at det vil gi et resultat stikk motsatt hensikten, ikke minst i sikkerhetspolitiske spørsmål, der sterke følelser lett kommer inn.

Utenriksminister Koht kviet seg for å gi signaler som ville ført til effektivisering av norsk nøytralitetsvern før 1940. Han fryktet dermed å skape en stemning som kunne få brushoder til å skyte i utrengsmål og markere nøytraliteten på en slik måte at Norge ufrivillig ble innblandet i storkrigen, kanskje tilmed på uønsket side.[9] Trolig var dette å undervurdere politikernes styringsmuligheter; men eksempler på overvurdering har nok også forekommet. Det sies at amerikanske politikere var redd for ny-isolasjonisme og rask hjemkalling av alle oversjøiske tropper etter 1945. For å hindre fullstendig russisk overvekt satte de i gang en kampanje mot kommunist-faren, som fikk større virkninger enn mange av dem hadde tenkt, og som ikke lenger lot seg stanse da de ønsket det.[10]

Det farlige ved å sette krigerske stemninger i sving er én side av saken, men i Norge i senere år er det tvert om faren ved nedrustningsstemninger som mange politikere har vært opptatt av. Frykt for hva et åpent ordskifte kunne sette i sving gjorde at stortingspolitikerne lenge overlot til regjeringen å stelle med sakene. Press fra opposisjonens side førte så i 1977 til hva Torstein Eckhoff har kalt "en oppsiktsvekkende innrømmelse fra stortingspresidenten om at han fant det riktig å se gjennom fingrene med regjeringens grunnlovsstridige egenmektighet".[11]

I utenriks- og sikkerhetssaker har politikerne uten tvil vært urolige ved tanken på at en åpen debatt kan forføre velgerfolket til å søke lettvinte løsninger.[12] Men en slik uro gjør sig ikke gjeldende på dette området alene. Vi finner tegn til det samme blant annet i finanspolitikken. Åpenbart mener mange politikere at skattespørsmål er et felt der uansvarlighet, overbud og fristelser lett kan få spillerom i et uhemmet ordskifte. Forsøk på å løsne opp for debatten, som i forsvarssaker har kommet fra venstre ytterfløy, kommer i skattespørsmål fra høyrefløyen. En kommisjon med tverrpolitisk sammensetning, som ble oppnevnt i 1981, har for tiden en større omlegging av norske skattesystemet under diskusjon. Den har hittil klart å slå tilbake flere forsøk på å få et fritt ordskifte i gang eller, hvis vi vil bruke et uttrykk av Arbeiderpartiets tidligere finansminister Ulf Sand, å dra debatten ut "i skyttegravene" (Aftenposten 8 november 1983). De fleste politikere mener saktens det er i samfunnets interesse at den blir ført bak dørene i hovedkvarteret.

Til slutt kan tilføyes at ytterligere et begrep har vært antydet i norsk debatt. Demokratisk utenrikspolitikk kan defineres som politikk i samsvar med folkets eller flertallets *vilje*. Oppfattningen kommer klart til syne hos historikeren Edvard Bull i den nyeste *Norges Historie* (bind 13, Cappelens forlag, Oslo 1979). Rett nok skriver han et sted på en måte som om han bare ønsker å ta flertallets *interesser* i betraktning: "Fedrelandskjærlig-

het gir ingen annen anvisning på politisk holdning, enn den banale, å innrette samfunnet så godt som mulig for flest 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, som nektet å kjøpe vår fisk når vi stengte deres varer ute. Vanskelige 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 folke*viljen:*

"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 gir han tydelig til kjenne at fedrelandskjærlighet kan gi en annen anvisning på politisk holdning enn den banalt rasjonalistiske, å innrette samfunnet best mulig. Vi har her med følelser av egenart, identitet, samhørighet 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 å si: "Forbudets historie i 1920-årene gir en klar konklusjon: Det som hadde vært en sterk norsk folkevilje, ble skjøvet til side av tre fremmede stater, støttet av innflytelserike mindretall i Norge" (s 216).

Dette viser åpenbart til folkeavstemningen fra 1919, der 62 prosent stemte *ja* til alkoholforbud. Ved nærmere ettersyn 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 kjølig iakttaker 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 Tidskrift* 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 unnfallenhet 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.

## Tryckfrihet och medbestämmande

### *Inledning*

Vid tillkomsten av 1976 års lag om medbestämmande i arbetslivet (MBL) och vid några tillfällen därefter har det förts en ganska uppmärksammad debatt om förhållandet rättsligt sett mellan tryckfriheten sådan den har grundlagfästs i tryckfrihetsförordningen (TF) och arbetstagarnas rätt till medbestämmande enligt den nya lagen. Debatten har i mycket kommit att röra sig om 2 § MBL, som kan sägas direkt beröra ämnet så till vida som det där görs undantag från lagens tillämpningsområde med sikte bl a på tidningspressen och andra massmedier. Det föreskrivs i 2 § att arbetsgivares verksamhet som är av religiös, vetenskaplig, konstnärlig eller annan ideell natur eller som har kooperativt, fackligt, politiskt eller annat opinionsbildande ändamål undantas från MBL:s tillämpningsområde såvitt avser verksamhetens mål och inriktning.

Debatten har delvis ägnats åt juridiskt betonad argumentation kring tolkningen av 2 § MBL och kring rätta tillämpningen även i övrigt av MBL inom massmediernas område. I samband därmed har 2 § MBL kritiserats bl a för otydlighet och ofullständighet. Dessutom har man diskuterat även mer allmänt vilket utrymme som bör finnas för medbestämmande i fackliga former inom företag tillhörande pressen och inom andra massmedieföretag. I denna del av debatten har anförts ideologiska, presspolitiska, fackliga och åtskilliga andra argument.

I rättspraxis har under åren efter MBL:s tillkomst egentligen inte träffats mer än ett avgörande som belyser tillämpningen av 2 § MBL på tidningspressens område. Det är det s k Gefle Dagbladsmålet (AD 1981:22) där tvisten gällde om tidningen var skyldig att förhandla enligt MBL före ett beslut att ändra förstasidan från att vara en ren annonssida till att innehålla redaktionell text och bilder.

I de förhandlingar som har förts mellan arbetsmarknadsparterna inom massmedieområdet, bland dem Tidningarnas Arbetsgivareförening (TA) och Svenska journalistförbundet (SJF), har det rått mycket klart skiljaktiga meningar i det här behandlade ämnet. SJF har begärt ett avtal på central nivå om vad organisationen har kallat redaktionellt medinflytande, men förhandlingarna därom har inte lett till något resultat. När TA sommaren 1983 träffade uppgörelse med ett antal förhandlingsmotparter om antagande för sitt områdes del av det s k utvecklingsavtalet mellan SAF, LO och PTK lämnades frågan om tolkningen av 2 § MBL öppen. Ett antal formuleringar i avtalstexten får förstås så, att tidigare meningsmotsättningar kvarstod utan att anses böra få hindra ett antagande av utvecklingsavtalet.

### *Huvudståndpunkterna i debatten*

I mycket stora drag kan man säga att debatten kring förhållandet mellan TF och MBL och kring tolkningen för massmediernas område av 2 § MBL har uppvisat två huvudsakliga meningsriktningar.

Den ena riktningens företrädare, till vilka bland många andra hör TA och Svenska tidningsutgivareföreningen (TU), menar att man i 2 § MBL snarast bör se ett slags uttryck för att tryckfrihetsrättsliga grundsatser skall vara styrande när tillämpningsområdet för MBL bestäms såvitt gäller bl a tidningspressen. Det vidsträckta skydd för den enskildes yttrande- och informationsfrihet, och för tryckfriheten, som regeringsformen (RF) och TF ger, måste tänkas ha sin motsvarighet inom det område som åsyftas med medbestämmandelagstiftningen, eller med andra ord i förhållandet mellan bl a tidnings- och andra massmedieföretag på ena sidan och företagens anställda och de anställdas fackliga organisationer på den andra. I första hand måste detta antas följa av grundlagsföreskrifterna i sig själva. I varje fall måste det rättsliga läget uppfattas så att 2 § MBL utgör ett slags översättning till det medbestämmanderättsliga området av RF:s och TF:s grundsatser. Därav följer att 2 § MBL skall anses föreskriva ett vidsträckt undantag från medbestämmandelagens tillämpningsområde såvitt gäller massmedieföretagen. MBL:s regler om arbetstagarinflytande bör inte antas ha föranlett något ingrepp i eller någon begränsning av den frihet att besluta som enligt TF tillkommer en tidnings ägare och dess utgivare. Det finns då inte heller något stöd i MBL för anspråk på fackligt inflyande över beslut om innehållet i tidningar eller tidskrifter.

Den andra huvudståndpunkten har i debatten företrätts bl a, och i sin klaraste form främst, av SJF. Den har haft som en av sina utgångspunkter att det sedan länge har förekommit ett samspel mellan journalisterna och ägarnas företrädare på redaktionerna vid utformningen av tidningarnas redaktionella innehåll. Detta samspel bör fortsätta och leda fram till ett centralt avtal om redaktionellt medinflytande. Därigenom främjas förutsättningarna för att pressens uppgifter i det demokratiska samhället skall kunna fullgöras på ett riktigt sätt. Ett arbetstagarinflytande, som grundas på avtal som träffas med stöd av MBL, bör betraktas som en garanti för ett riktigt uppfyllande av journalistikens uppgift att oberoende och kritiskt söka sanningen i läsarnas tjänst.

Allmänt sett kan 2 § MBL inte antas undanta mer än ett begränsat område från tillämpning av lagen. Reglerna i TF har inte före arbetsrättsreformen ansetts innebära något hinder mot redaktionellt medinflytande, och någon förändring på den punkten har reformen inte föranlett. Med hänsyn till avfattningen av 2 § MBL och

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 tillämplighetsområde.

### *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 formuleras 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 rättstilllämpningen 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 f ö 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 tillämpligheten 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 tidningsföretagens och de anställda journalisternas gemensamma sak att se till att pressens uppgifter i samhället fullgörs på ett riktigt sätt. Avtalet skulle vara

en garanti i det avseendet i läsarnas/allmänhetens intresse och ett sätt att binda tidningsföretagen vid den av dem själva ofta proklamerade principen om saklighet och objektivitet i nyhetsförmedlingen.

Enligt utredningsmännen kan med starka skäl sättas i fråga om anspråk på avtal om redaktionellt medinflytande med dessa principiella utgångspunkter över huvud kan grundas på MBL. Lagen gäller frågor som hör till "förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare". Den syftar med andra ord till att ta tillvara arbetstagarnas intressen i den egenskapen, låt vara att lagstiftaren därmed har avsett att bestämma ett vidsträckt tillämpningsområde för de fackliga rättigheterna. Men kan till det området höra även anspråk på medbestämmanderätt som har till syfte att i läsarnas/allmänhetens intresse säkerställa att vissa uppgifter för tidningspressen blir riktigt fullgjorda?

I övrigt analyseras 2 § MBL med ledning av de uttalanden om lagrummet som har gjorts i förarbetena och uttolkningen i Gefle Dagbladsmålet. Det pekas bl a på den åtskillnad som där har gjorts mellan *riktlinjebeslut*, dvs fastställandet mer allmänt av målet för och inriktning av verksamheten, och sådana *genomförandebeslut* som kan sägas vara omedelbart beroende av den fastställda målsättningen.

Till riktlinjebesluten kan höra t ex valet av en politisk linje eller en allmän linje i någon viss samhällsfråga eller liknande. Anspråk på redaktionellt medinflytande utifrån de av SJF redovisade principiella utgångspunkterna har enligt utredningsmännen inte stöd i MBL när det gäller sådana beslut. Att bestämma vad som hör till riktlinjebesluten när det råder tvekan om den saken är å andra sidan en uppgift för rättstillämpningen.

Såvitt gäller genomförandebesluten måste den gräns för lagens tillämpningsområde som dras med stöd av 2 § MBL bestämmas genom en avvägning mellan de fackliga aspekterna och de hänsyn som måste tas till intresset av att kunna genomföra fastställda riktlinjer för verksamheten som opinionsbildare och nyhetsförmedlare. Hur gränsdragningen skall göras från fall till fall kan inte sägas generellt. I Gefle Dagbladsmålet blev arbetsdomstolens resultat att förhandlingsskyldighet förelåg.

### *Övrigt*

Som tidigare antyddes innehåller betänkandet i övrigt en kritik från rättsliga utgångspunkter av det sätt att lösa en angelägen gränsdragningsfråga som 2 § MBL representerar. Lagrummet ger dålig ledning åt tillämpningen och viktiga rättsliga frågeställningar har lämnats öppna.

Några översiktliga uttalanden om rättsläget även på radions och TV:s områden avslutar betänkandet.

Betänkandet har gjorts till föremål för remissbehandling. Det är f n inte känt om det därefter kommer att föranleda något initiativ från regeringens sida.

*Olof Bergqvist*

## Utredning om folkstyrelsens villkor

Olika utredningar har under senare år behandlat centrala författningsfrågor, bl a frågan om mandatperiodens längd, den gemensamma valdagen, upplösningsinstitutet, regeringsbildningsproceduren och regeringens beslutsformer. Senast skedde det i den arbetsgrupp för grundlagsfrågor som bestod av justitieministern och företrädare för de fem riksdagspartierna. Arbetsgruppen upplöstes i januari 1984, sedan man konstaterat att det saknades förutsättningar för en reform i samband med 1985 års val. Gruppen förordade emellertid att samtliga frågor som behandlats av gruppen skulle föras över till en parlamentarisk kommitté som skulle ha till syfte att föreslå förbättringar av folkstyrelsens villkor.

Konstitutionsutskottet (KU) behandlade under våren 1984 en rad motioner i författningsfrågor och framhöll i det sammanhanget att det var angeläget att utredningsarbetet på författningsområdet fortsatte på det sätt som arbetsgruppen hade föreslagit. I betänkandet (KU 1983/84:26) uttalade utskottet enhälligt vissa önskemål om den kommande utredningens arbetsuppgifter. Dessa önskemål sammanfattades under fyra huvudrubriker: kontakterna mellan väljare och valda, riksdagens ställning som debattforum, regeringens ställning i statsskicket, minoritetsskyddet i grundlagen.

Den kommitté som arbetsgruppen för grundlagsfrågor och KU hade förordat tillkallades genom beslut vid regeringssammanträde i juni 1984. I kommittén ingår fem personer från socialdemokraterna och en från vart och ett av de övriga riksdagspartierna. Ordförande är f d riksdagsledamoten Hilding Johansson (s). Vidare ingår riksdagsledamöterna Nils Berndtson (vpk), Anders Björck (m) och Bertil Fiskesjö (c), kommunalrådet Sven Hulterström (s), riksdagsledamöterna Björn Molin (fp), Mona Sahlin (s) och Olle Svensson (s) samt partisekreterare Bo Toresson (s). Av riksdagsledamöterna sitter samtliga utom Björn Molin och Mona Sahlin i KU. Som sekreterare har förordnats föredraganden i KU, fil dr Magnus Isberg.

Kommittén bör enligt direktiven (Dir 1984:23) arbeta med sikte på att lägga fram förslag som kan genomföras i anslutning till 1988 års val. Detta betyder att förslagen bör presenteras före utgången av 1986.

Kommittén kommer att kalla sig folkstyrelsekommittén.

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.

Komittén 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 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 antlet 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 förutsätningarna 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 förutsättnig för regeringens handlingskraft är att den har tillräckligt stöd i riksdagen. Komittén 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-

geringsbildning. Justitieministern ger i direktiven uttryck för uppfattningen att den obligatoriska omröstningen av talmannens statsministerförslag bör avskaffas. Även frågan om regeringens beslutsformer skall tas upp i kommittén.

Kommittén bör enligt direktiven vara oförhindrad att i sitt arbete ta upp frågor som rör folkomröstningar och minoritetsskydd och att göra en allmän översyn av folkomröstningsinstitutet. Justitieministern understryker emellertid att han anser att folkomröstningsinstitutet innebär ett avsteg från den grundval för folkstyrelsen som det representativa statsskicket utgör. Även bestämmelserna om minoritetsskydd utgör undantag från de principer som vår författning bygger på. För egen del är justitieministern tveksam till om det är möjligt att i någon nämnvärd utsträckning utvidga tillämpningsområdet för de nuvarande bestämmelserna.

En annan fråga som kommittén bör vara oförhindrad att ta upp är fyraprocentssprärren vid val till riksdagen. Justitieministern anser att det fortfarande bör finnas en småpartispärr på den nuvarande nivån. De ändringar i valsystemet som kommittén kan komma att föreslå beträffande bl a valkretsindelningen och proportionaliteten kan enligt direktiven utformas så att de innebär en småpartispärr med i stort sett samma effekt som den nuvarande. Vidare är det enligt direktiven befogat att överväga möjligheter att minska skillnaderna mellan stora och små partier när det gäller förutsättningarna att verka i valrörelserna. Här avses sådana frågor som ersättning för kostnader för valsedlar, valsedelsdistribution och information inför valen.

Även de kyrkliga valen behandlas i direktiven. Här framhålls det angelägna i att kommittén överväger på vilket sätt man kan främja ett ökat deltagande i valen till kyrkofullmäktige och hur dessa val skall kunna göras mindre tungrodda och kostnadskrävande. Även frågan om det är möjligt att införa direktval till kyrkomötet skall utredas.

Avslutningsvis anges i direktiven att kommittén bör vara oförhindrad att överväga om det behövs ändringar i de regler om statsorganens verksamhet under ockupation som finns i 13 kap RF. Den bör kunna föreslå även andra ändringar i detta kapitel som den anser vara påkallade.

*Magnus Isberg*

## Replikskifte Olof Petersson—Mikael Gilljam

### *Genmäle*

Det är en god regel att inte polemisera över recensioner. När det gäller Mikael Gilljams anmälan av min bok *Väljarna och världspolitiken* (Statsvetenskaplig Tidskrift 1984:2), skulle jag dock vilja få göra ett undantag för att få tillfälle att bemöta en del osakligheter.

1. Ett av mina resultat, baserade på 1973 och 1976 års valundersökningar, var att attityderna till internationella frågor hade ett starkt samband med parti, trots att dessa frågor nästan inte alls förekommit i valrörelserna. Recensenten redovisar nu ett antal beräkningar som tycks tyda på motsatsen. Medan sambandet mellan inrikespolitiska attityder och partival är mycket starkt rapporteras låga koefficienter för utrikesattityderna. "De internationalpolitiska attityderna har alltså föga att göra med de svenska väljarnas val av parti", lyder recensentens slutsats.

Den redovisade dataanalysen är emellertid högst bristfällig. För det första har recensenten valt ut ett fåtal inrikesfrågor, bl a löntagarfonder och socialisering, nämligen just de som har ett extremt starkt samband med partival. För det andra är partivariabelns operationalisering diskutabel. Att postulera ett antagande om intervallskala, dvs ekvidistans mellan partierna, känner jag ingen valforskare som velat göra, även om det naturligtvis vore utomordentligt bekvämt. För det tredje måste även recensentens alternativa behandling av partivariabeln ifrågasättas. Att dikotomisera partierna i två block är i många fall fullt acceptabelt, men att använda en dikotomi som beroende variabel i minstakvadratanalys (tabell 2) är ytterst vanskligt. Som jag visat i uppsatsen "Om förklarad varians" (1981) blir resultaten ofta helt vilseledande. För det fjärde favoriserar regressionsanalysen i tabell 2 redan i sina förutsättningar effekten av inrikesattityder på utrikesattitydernas bekostnad. Inrikesattityden mäts nämligen med hjälp av ett vänster-högerindex baserat på faktoranalys, medan utrikesattityden är en enstaka intervjufråga. Faktoranalys används för att förbättra mätegenskaperna, för att öka reliabiliteten, för att höja effekten. Recensenten har här använt två storheter som mättekniskt inte är jämförbara.

Jag vidhåller att utrikesfrågor har ett starkt samband med partival. Nedan redovisas en serie sambandsberäkningar. I 1976 års valundersökning ingick en svit om 19 då aktuella inrikesfrågor: den vänstra kolumnen visar det genomsnittliga sambandet med partival. Högerkolumnen redovisar motsvarande mått för attityderna till stormakterna USA och Sovjet.

| Sambandsmått | Genomsnittligt samband med partival 19 inrikesfrågor[a] | 6 utrikesfrågor[b] |
|---|---|---|
| Phi | 0,35 | 0,24 |
| Contingency coefficient | 0,32 | 0,24 |
| Cramer's V | 0,18 | 0,14 |
| Gamma[c] | 0,33 | 0,28 |
| Gamma[d] | 0,33 | 0,27 |
| Kendall's tau-b[c] | 0,24 | 0,18 |
| Kendall's tau-b[d] | 0,24 | 0,18 |
| Somer's d[c] | 0,25 | 0,17 |
| Somer's d[d] | 0,24 | 0,17 |
| Spearman correlation[c] | 0,28 | 0,21 |
| Spearman correlation[d] | 0,28 | 0,21 |
| Polaritet[e] | 0,77 | 0,62 |

[a] 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.

[b] A. Sovjets utrikespolitik, B. USA:s utrikespolitik, C. Sovjet–Sverige, D. USA–Sverige, E. Sovjets inre förhållanden, F. USA:s inre förhållanden.

[c] Ordinalskaleantagande: VPK – S – C – FP – M.

[d] Ordinalskaleantagande: VPK – S – FP – C – M.

[e] 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 undersökning 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 deklarera 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 världspolitiken*. För det första visade jag att sambanden mellan internationalpolitiska attityder och partival är *långt* ifrån så starka som Petersson påstår. För det andra

riktade jag ett antal invändningar mot Peterssons ifrågasättande av den traditionella bilden av de svenska väljarna som *relativt* ointresserade av internationell politik.

I sitt genmäle försöker Petersson avfärda min kritik som "osakligheter", och han finner ingen anledning att frångå sina slutsatser. Men Peterssons försvar består dels av en revidering av en av de ursprungliga teserna, dels av statistisk ekvilibristik utan substantiella konsekvenser, och dels av ett antal motsägelser och medvetna missförstånd.

*Sambanden mellan internationalpolitiska attityder och partival*

I min artikel visade jag att sambanden mellan *centrala vänster-högerfrågor* och partival var *flera* gånger starkare än sambanden mellan internationalpolitiska attityder och val av parti. Petersson påpekar nu att detta resultat är en effekt av att jag valt ut ett fåtal inrikesfrågor med ett extremt starkt samband med partival. Detta är riktigt. Men urvalet gjordes för att kunna pröva Peterssons tes om att "Sambandens styrka är fullt i klass med inrikespolitikens *centrala vänster-högerfrågor*".[1] (Min kursivering.)

I sitt genmäle frångår Petersson sin ursprungliga tes och jämför istället sambanden med partival för respektive internationalpolitiska och *inrikespolitiska* attityder. Han för samman de centrala vänster-högerfrågorna med ett stort antal *opolitiserade frågor och/eller frågor som inte är korrelerade med vänster-högerdimensionen.* Och han visar att det genomsnittliga sambandet mellan de internationalpolitiska attityder han valt ut och partival *nästan* är fullt i klass med det genomsnittliga sambandet mellan *inrikespolitiska* attityder och val av parti. Men denna jämförelse måste avfärdas som rent nonsens. För om Petersson fortsatt att öka antalet opolitiserade frågor av typen "Utlokalisering av ämbetsverk", "Järnvägsnedläggelser", "Mellanöl", "Pornografi" och "Könskvotering riksdagen", och om han tagit med fler frågor som laddar på kärnkraftsdimensionen och inte på vänster-högerdimensionen, så hade sambandet mellan de inrikespolitiska frågorna och partival så småningom försvunnit helt.

Att tillämpa Olof Peterssons metod på de internationalpolitiska attityderna skulle innebära att frågorna om inställningen till supermakterna fördes samman med ett antal ovidkommande frågor om exempelvis synen på Schweiz' och Luxemburgs utrikespolitik och interna förhållanden. Men en sådan analys skulle givetvis leda till det för Petersson besvärande resultatet att sambandet mellan internationalpolitiska attityder och partival skulle bli i det närmaste obefintligt.

I tre punkter framför Petersson kritik mot mina statistiska beräkningar. Två av punkterna är sådana att de ur *statistisk* synpunkt kan diskuteras, men de saknar intresse för mina *slutsatser*. Den tredje punkten har över huvud taget inte med mina analyser att göra.

I *en* av analyserna har jag använt partivariabeln som intervallskala (kategorierna fp och c har dock slagits samman). Huruvida det är möjligt att föra upp en ordinalskala på intervallnivå är en av statistikvetenskapens stora tvistefrågor. I sitt genmäle anser Petersson att den av mig använda partivariabeln är diskutabel. Men i boken *Väljarna och världspolitiken* skriver han: ". . . måttliga avvikelser från intervallskaleantagandet brukar i regel endast inverka marginellt på korrelationskoefficentens storlek. Konsekvensen torde bli att korrelationen snarast underskattas än överskattas." [2] Men oavsett dessa statistiska hårklyverier, så är resultaten från min "diskutabla" analys helt i överensstämmelse med slutsatsen från de övriga analyser jag redovisar: Sambanden mellan centrala vänster-högerfrågor och val av parti är *mycket* starkare än sambanden mellan internationalpolitiska attityder och partival. (De ur statistisk synpunkt odiskutabla variansanalyser, som presenteras i tabell 1 i min artikel, visar med all önskvärd tydlighet att så är fallet. Dessa statistiska beräkningar – $Eta^2$, partivariabeln med nominalskala – har Petersson i sitt genmäle förbigått med tystnad.)

Petersson har också invändningar mot att jag i min *effektanalys* jämför ett index med ett antal enskilda item. Min jämförelse är den *teoretiskt* mest relevanta, även om den i *statistiskt avseende* kan diskuteras. Det avgörande är emellertid att de jämförelser mellan enskilda sakfrågor, som Petersson tycks efterlysa, inte förändrar *resultaten.*

Den tredje av Peterssons statistiska anmärkningar bygger på en missuppfattning. Jag har genomfört en serie regressionsanalyser med dikotomin blockröstning som beroende variabel. Mina slutsatser bygger på de *icke-standardiserade* regressionskoefficenterna, och *inte* – vilket Petersson antyder – på andelen förklarad varians. Förklarad varians och *standardiserade* regressionskoefficienter är problematiska mått, särskilt vid dikotoma beroende variabler. De *icke-standardiserade* koefficienterna är dock i högsta grad användbara, även då den beroende variabeln är tudelad, något som också framgår av Peterssons uppsats *Om förklarad varians* (s 16). Undantaget från denna regel är om den beroende variabeln har en mycket sned fördelning (80–20 eller mer). Variabeln blockröstning är i detta avseende helt oproblematisk.

Olof Petersson har valt att i huvudsak söka skydd bakom ett antal statistiska spetsfundigheter. Intressantare hade

varit om han istället gått motsatt väg och förflyttt 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 vänster-högerfrågorna. 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." [3] 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*

1 Petersson, 1982, s 52.
2 Ibid, s 57.
3 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 karikatyrmässig beskrivning av avhandlingens innehåll och ett överslätande och besserwisseraktigt försvar för det traditionella riksdagsmannaskapet. 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, låt 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 recensionsuppdraget 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

uppdraget styrs inte enbart av "ambitiöst arbete, kunnighet, allmänt förtroende, erfarenhet och rena tillfälligheter" (Fiskesjö s 346) utan också av belöningar och förmåner, känner jag mig säker på att Bertil Fiskesjö icke gått till verket med förutsättningslösa vetenskapliga ambitioner, utan fastmer i den förutfattade avsikten att försöka förlöjliga riksdagskritikern och neutralisera miljöpartisten.

Lyckligtvis, för mig, sker detta så krampaktigt att också de läsare som icke läst boken bör ha anat ugglor i mossen.

Av utrymmesskäl måste jag nöja mig med några exemplifieringar. Jag kan t ex inte här återge de kristeoretiska resonemang som Fiskesjö vanställer, eller den organisationsteoretiska modell kring begreppen "sakmakt" och "personmakt" som är central för förståelsen av riksdagsuppdragets instrumentalisering, vilken Fiskesjö helt bortser ifrån. Alltså, några exempel på orimligheter hos Fiskesjö:

1. Han påstår att min idealbild är "ett slags byalag" (s 344, spalt 2). I själva verket betonar jag att mitt syfte är att reformera riksdagen, en institution som jag således inte vill avskaffa. Att "byalag" används som hånfullt tillmäle mot "gröna vågare" är vanligt, dock är det en nyhet att det kommer från en centerpartist.

2. Fiskesjö tycker inte att man skall försöka mäta riksdagsledmöters aktivitet. Han undviker att nämna att jag utgår från riksdagsledamöters egna uppgifter i undersökningar som utförts av riksdagen själv. Jag drar dock bort verksamheter som måste räknas till fritid eller som betalas från annat håll. Därvid kommer jag fram till *genomsnittlig* halvtidsverksamhet på årsbasis. Detta med genomsnittlig tycks Fiskesjö och andra flitiga ledamöter (t ex Karin Ahrland, Jörn Svensson, Birger Hagård m fl) inte begripa. De tänker på sin egen flit och slår bakut. Ändå behöver man ju inte vara vetenskapsman för att ana att en mycket stor del av ledamöterna är lata *i riksdagen* (men kanske flitiga på annat håll). För detta har de nu beviljat sig ett lönelyft med 40 %, en sammanlagd reallön (inkl de delar av kostnadsersättning och traktamente som utgör dold lön) som är mer än dubbelt så hög som en genomsnittlig helårsarbetarlön i LO-kollektivet. Dessutom visar det sig (i en undersökning jag gjort efter avhandlingen) att de ledamöter som valdes in 1979 under sin första treårsperiod fick en årlig genomsnittlig inkomstökning med c:a 25 % (7 Dagar 3 nov. 83).

Det är mot denna bakgrund jag diskuterar riksdagsuppdragets karaktär: Är det och bör det vara ett förtroendeuppdrag, ett tillfälligt avbrott i ett "vanligt" yrkesliv – eller skall riksdagsuppdraget utgöra en särskild livstida yrkeskarriär? Vad har professionaliseringen av uppdraget för effekt på beslutens demokratiska förankring och sakliga innehåll? Detta är huvudfrågor i min avhandling. De berörs inte med ett ord av Bertil Fiskesjö. För honom tycks inte dessa grundläggande problem existera. För honom handlar det på sin höjd om vissa rationaliseringsproblem i det dagliga riksdagsarbetet. Är detta en för svensk statsvetenskap representativ inställning? Nils Elvanders reaktion på min avhandling ger hopp om motsatsen. Men han kanske är utfrusen nu i de kretsar som på fullt allvar anser att en avhandling som min måste underkännas för att talmannen reagerat surt och hotat med anslagsminskningar??

3. "Kollektiv partiledning har vi redan i mitt parti", påstår Fiskesjö och hänvisar till förekomsten av vice ordföranden och diverse arbetsgrupper. Jag förmodar att få läsare kan hålla tillbaka ett misstroget leende. Kollektiv ledning – i centerpartiet? Driver Fiskesjö med oss? I själva verket finns här ett viktigt demokratiskt problem som ingalunda är lättlöst. Det diskuteras utförligt i boken. Experiment med verkligt kollektiv ledning pågår bl a hos De Gröna i Västtyskland och miljöpartiet i Sverige. Här finns såväl för- som nackdelar. Men Fiskesjö väljer att raljera bort problemet.

4. "Man kan inte på en gång kräva att politikernas inflytande skall öka samtidigt som man kräver att antalet politiker radikalt skall skäras ner", skriver Fiskesjö som polemik mot mitt förslag att halvera antalet riksdagsmandat till 175. Han hänvisar bl a till kommunsammanslagningen.

Jämförelsen är helt orimlig. För det första var det nog inte minskningen av politikerantalet som var det värsta med kommunsammanslagningen, utan minskningen av antalet självständiga beslutsfora. För det andra vet de flesta att det finns ett samband mellan gruppstorlek och beslutsmakt för enskilda gruppmedlemmar; riksdagen är för stor för att tillåta rimligt inflytande från samtliga ledamöter (vilket är en bidragande orsak till instrumentaliseringen av uppdraget). För det tredje föreslår jag ingen minskning av politikerantalet, utan att två personer (en man & en kvinna) skall väljas till varje mandat (dvs något i stil med De Grönas rotation och s k Burogemeinschaft). Vad Fiskesjö gör är helt enkelt att han försvarar riksdagsledamöternas korporativa intresse av en stor riksdag. Att demokratin skulle bli bättre av 349 än av 175 riksdagsplatser har icke visats. Min avhandling handlar snarare om motsatsen.

5. Fiskesjö försöker göra sig rolig över att jag strax efter mitt avhopp från riksdagen försökte återkomma i valet 1982. Men det var ju för ett annat parti som inte endast

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 ersättarsystemet 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 statsvetensap 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 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 nytillsatt 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.

3. Vad jag kritiserat är att PG inte någonstans explicit angett vad han konkret menar med en kollektiv partiledning. Hans framställning i boken – med alla dess oklarheter – tycks utgå ifrån, att partiledaren beslutar i något slags personellt och politiskt tomrum för att sedan med allehanda påtryckningsmedel – löften om belöningar och hot om bestraffningar – påtvinga gruppledamöterna sin uppfattning. I min recension redovisade jag att enligt mina erfarenheter är beslutsfattandet i en riksdagsgrupp och bestämmandet av vad som skall vara partilinjen i olika frågor en process, där varianterna är många. I stället för att diskutera min redovisning påstår PG frankt att jag "väljer att raljera bort problemet"!

4. För mig är det uppenbart att om man minskar antalet ledamöter radikalt så minskar man representativiteten i en lång rad olika avseenden. Samtidigt ökar man svårigheterna, särskilt för mindre partier, att inom partigrupperna och bland de valda ledamöterna klara av en kunnig och heltäckande bevakning av de politiska sakfrågorna. Risken för tjänstemannastyre blir ännu mera markerad. Ledamöterna får ännu svårare att hinna med kontakter och aktiviteter utanför riksdagen. Professionaliseringen tilltar ytterligare.

5. PG har naturligtvis rätt att här, i sin avhandling och i alla andra sammanhang framföra miljöpartiets olika uppslag. Men inte ökar detta den vetenskapliga lödigheten i hans granskning av riksdagen. Och det var denna granskning jag hade att bedöma.

Slutligen. I min recension tog jag upp olika delar av PG:s avhandling. Den sakkritik jag redovisade går han i detta inlägg i stort sett förbi. PG är uppenbarligen besvärad av att personer med kunskap om de förhållanden han skildrar yttrar sig om hans avhandling. Härvidlag har han min fulla förståelse. Det är besvärande.

*Bertil Fiskesjö*

## Patriarkatet existerar

I sin kritiska diskussion av den norska maktutredningen (Statsvetenskaplig Tidskrift 1984:1) tar Gunnar Falkemark upp frågan om "patriarkatets" existens i det nutida Skandinavien. Han ser sig nödsakad svara nej på den frågan. Hans resoluta nej grundas i två slags resonemang.

För det första avvisar Falkemark patriarkatet som olämpligt vid analyser av könsförhållandena i våra moderna samhällen. För det andra tycks han mena att även om 'kvinnor på flera livsområden har en mindre fördelaktig position" än män så är detta inte något som är relevant i en maktutredning av MU:s omfång. De ojämna positionerna mellan könen är, enligt Falkemark, uppenbara bl a på arbetsmarknaden och i sexuallivet. Men dessa förhållanden betraktar Falkemark som "restposter" i de pågående samhällsförändringarna. Dessa förändringar karaktäriseras av en kvinnooffensiv inom familjen där "Mannen har förvisso inte abdikerat frivilligt utan tvingats tillbaka som en följd av en framgångsrik maktkamp" och där "fadersauktoriteten är på väg att vittra sönder fullständigt".

En viktig förändring vid utforskandet av könsförhållandena var att alltfler forskare under 70-talet övergick från könsroller till förtryck av kvinnor som nyckelbegrepp. I det sammanhanget kom begreppet patriarkat till användning på nytt. Den gamla innebörden "fadersvälde" kom här att ersättas av mansvälde. Det mansvälde som innebar dominans via faderskapet har genomgått en formförändring. Dagens patriarkat innebär, menade 70-talets kvinnoforskare, att det är män i egenskap av vuxna manspersoner (snarare än familjefäder) som är mäktiga i samhället i jämförelse med kvinnor.

Är patriarkatet ett fruktbart begrepp för att fånga in det sociala könssystemet i vår typ av samhälle? Maktförhållanden mellan könen ser annorlunda ut i dagens Skandinavien än de gjorde i tidigare samhällsformer. Människorna som kön precis som i sina övriga förmågor lever på annorlunda villkor – till och med "radikalt annorlunda" – nu än i det gamla agrarsamhället och den unga borgarklassens samhälle. Några kvinnoforskare anser liksom Falkemark att begreppet är ofruktbart.[1] Detta är dels en fråga om val av ord som i och för sig förtjänar en seriös diskussion.[2]

Men Falkemark nöjer sig inte med att avvisa patriarkatet som ett användbart ord utan hans "nej" innebär samtidigt ett förnekande av mansdominansens existens idag. Och detta är det principiellt viktiga i hans resonemang. Vad förtryck är, svarar han inte direkt på. Men han säger att det tidigare var tillräckligt att studera arvs- och myndighetsbestämmelser för att övertyga sig om att förtryck fanns.

Det är självklart inte tillräckligt idag. På samma sätt som kapitalismen har ändrat form, kan patriarkatet förändra sig. Även om vi fått medbestämmanderätt i arbetslivet, och även om ägarnas roll har förändrats, så är de flesta eniga om att kapitalism fortfarande är ett begrepp som fångar in grundläggande drag i samhället. Jämställdhetsideologi och jämställdhetslagstiftning rubbar inte av sig själv de grundläggande könspolitiska mönstren i samhället. Fasaden blir annorlunda, men inte nödvändigtvis innehållet. Förändringen är inte detsam-

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,[3] – 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 kvinnenes trivsel og elendighet i vårt samfunn, sammenlignet med mennenes, og ta elendighet som tegn på undertrykkelse.[4]

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.[5]

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.[6] 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 "Kvinnofellesskap", 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 krisesenterbevegelsen 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.

## Patriarkathypotesen – ett falsifieringsförsök

Det är väsentligen fyra argument, som mina kritiker anför mot mitt hävdande, att hypotesen att de skandinaviska samhällena styrs av ett patriarkat är falsk.[1]

1) Även om fadersväldet inte längre existerar, så består mansväldet. Vi har, för att använda en av Harriet Holters termer, fått ett "reorganiserat patriarkat" (Holter, 1984, s 10).

2) För att påstå att patriarkathypotesen är falsk räcker det inte att studera arvs- och myndighetsbestämmelser.

3) De könspolitiska mönstren i vårt samhälle är stabila även om "fasaden" ter sig annorlunda. Kvinnoförtrycket kvarstår oförändrat och reproduceras trots formförändringar.

4) Kvinnomisshandel är ett uttryck för – eller en indikator på – ett kvinnoförtryck.

Låt oss skärskåda sanningshalten i dessa argument. I 1) medges att vi inte längre kan tala om patriarkat i ordets bokstavliga mening av fadersvälde. Även bland kvinnoforskare har man noterat inte bara fadersväldets upplösning utan också fadersauktoritetens urholkning. Holter talar faktiskt om "den försvinnande fadern" (ibid, s 14). Så långt är vi tydligen ense. Men tesen om patriarkatet som fadersvälde har nu omformulerats som en tes om patriarkatet som *mansvälde*. De som pläderar för sistnämnda test tar då för givet, att ett sådant förtryckarsystem kan existera, även utan ett samtidigt existerande fadersvälde. Häri tror jag man tar miste. Jag vill sålunda till läsarens benägna övervägande framlägg förljande empiriska hypotes: *Utan fadersvälde – eller åtminstone stark fadersauktoritet – kan ett mansvälde i längden inte upprätthållas.*

Till förmån för denna hypotes vill jag anföra två typer av argument. Den första rör socialisationens betydelse. Det torde vara svårt att förneka att primärgrupper är av utomordentlig betydelse för barns verklighetsuppfattning och värderingar. När nu kärnfamiljen snabbt håller på att förlora sin betydelse genom (bl a) "faderns försvinnande", minskar också möjligheten, att via den viktigaste primärgruppen förmedla en manscentrerad världsbild till det uppväxande släktet.[2] Att konsekvenserna inte hittills uppmärksammats forskningsmässigt beror kanske främst på att den allt vanligare familjekonstellationen (ensamstående) mamma–barn utvecklats så hastigt.

Mitt andra argument är att fenomenet med den raskt förändrade familjesituationen, där allt färre män uppfostrar sina (biologiska) barn, sammanfaller tidsmässigt med en period av särskilt snabb *förbättring* – inte bara förändring – av kvinnans situation. Bland de senaste femton årens förbättringar för kvinnor kan nämnas effektiva preventivmedel, laglig rätt till abort, bättre representation i många organ (särskilt de parlamentariska) etc. En viktig symbolisk förändring – liksom en indikator på "faderns försvinnande" – är den nya svenska namnlagen. Enligt denna förvärvar ett barn, vars föräldrar har olika efternamn, *moderns* namn såvida inte föräldrarna självmant tar initiativ i annan riktning (SFS 1982:670). Att säga att en dylik juridisk förändring är av ringa betydelse är ytligt och vittnar om en oförmåga att förstå namns stora symbolvärde. Särskilt inom psykoanalysen har namnets betydelse för självkänsla och identifikation uppmärksammats. Kort sagt, namnlagens förändring representerar en icke obetydlig seger för den feministiska saken. Slutsats: Det torde inte vara någon tillfällighet, att en period av särskilt snabb minskning av fadersmakten sammanfaller med snabba förbättringar av kvinnans relativa position – och därmed med ett minskat mansvälde.

Kritikernas argument 2) är – naturligtvis – sant. Motsatsen har jag inte heller förfäktat. Vad jag påpekade var att det (ibland) räcker att studera arvs- och myndighetsbestämmelser för att kunna konstatera *förekomsten* av ett patriarkat. Omvändningen gäller däremot inte. Att som maktforskare göra gällande, att frånvaro av juridiska skillnader mellan olika grupper bevisar maktmässig likställdhet innebär att inkompetensförklara sig själv. Eftersom juridiskt sanktionerad diskriminering av kvinnor tillhör det förflutna, måste således falsifiering av patriarkathypotesen kräva empiriska belägg för att andra former av grov diskriminering eller förtryck inte förekommer. Denna konklusion för osökt över till 3).

Vad gäller detta argument torde vi kunna enas om det empiriska sakläget. Kvinnor är "systematiskt förfördelade" på ett antal politiskt och samhälleligt viktiga beslutsarenor – åtminstone i den meningen att varierande grader av *numerisk underrepresentation* råder på dessa. Det är också ostridigt, att det finns mycket få viktiga områden där kvinnor är överrepresenterade. Det enda fall som jag kan komma på där detta faktiskt förekommer är på den grundläggande högskolenivån (Statistisk årsbok, 1984, s 363–370). På forskarområdet är däremot – än så länge – mönstret det välbekanta. Andelen kvinnor som underkastar sig forskarutbildning är klart lägre än för männen; vad gäller forskarexamina är bilden än mindre fördelaktig för kvinnornas del (SOU 1983:4, s 31–43).

Om dylika, enkelt konstaterbara empiriska förhållandern råder – eller behöver inte råda – några åsiktsdivergenser. Vad mina kritiker och jag däremot är djupt

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.[3] 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 förflöt en tid av flera århundraden.[4] 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 könsmässig jämlikhet förnekar jag inte. Men grupper, som befinner sig på en låg och oförändrad nivå eller som rent av får en försämrad position, är mer angelägna att studera ur maktsynpunkt. I min artikel påpekar jag (s 26), att det internationella systemet i stort sett försummas 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. "Omvälvningen 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 befolkningsskikt 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 frånkännas 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 oförmånligt 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.[5] 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.[6] Här är det alltså så, att det är när förtrycket minskar, som upproren bryter ut

och den öppna och våldsamma repressionen sätter in. Det finns således fall där våldsanvändningen indikerar *minskat* förtryck istället för ökat förtryck. Att män misshandlar kvinnor skulle följaktligen kunna ses som ett tecken på ett försvagat mansvälde snarare än på ett oföränderligt kvinnoförtryck. Förändringen av en historiskt väldefinierad mansroll kan skapa oro och villrådighet hos många män, som frambringar ökad våldsbenägenhet. Detta är i varje fall en förklaringsmöjlighet, som inte utan vidare kan avvisas.

Jag har nu, i något skissartad form, presenterat mina argument mot 1)–4). Patriarkathypotesen bör – i ljuset av dessa – betraktas som falsifierad. Kvinnor är *inte* politiskt maktlösa, vilket hypotesen implicerar och vissa kvinnoforskare uttryckligen hävdar.[7] Härav följer emellertid inte att maktmässig likställighet med männen råder. Så är inte fallet. Vad jag vill göra gällande är, att en maktförskjutning mellan könen sakta men säkert äger rum – och att denna förskjutning till kvinnornas fördel är oförenlig med antandet av ett patriarkat (= mansvälde).

De argument jag åberopat vill jag tillmäta en viss objektiv giltighet, även om jag inte reser anspråk på fullkomlig objektivitet. Sannolikt kommer man inte från att värderingar *delvis* bestämmer vilket synsätt man anlägger och vad man finner värt att uppmärksamma. Det finns – avslutningsvis – anledning erinra om vad Simone de Beauvoir påpekat härom: "Männen är både domare och part i målet: kvinnorna likaså" (1976, s 23).

*Gunnar Falkemark*

## *Noter*

1 Som argument räknar jag då inte retoriska konstgrepp som "Men när blev arbetsliv och sexualitet restposter i våra liv?"

2 Det intellektuella undermineringsarbetet av fadersauktoriteten skildras i en briljant skrift av Christopher Lasch (1977).

3 Se Haavio-Mannila m fl (1983, kap 5).

4 Litteraturen på detta område är omfattande. En klassisk framställning är – naturligtvis – Marx *Kapitalet*. Läsvärda studier av maktkampens senare skeenden och borgarklassens seger är Hobsbawn (1963, 1975).

5 Se Gun Hedlundh-Ruth och Anna G Jónasdóttir (SOU 1983:4, s 97).

6 Se, exempelvis, Ulam (1974, kap XI).

7 Se, exempelvis, Helga Maria Hernes (1984, s 32).

## *Litteratur*

de Beauvoir, Simone: *Det andra könet*. Almqvist & Wiksell, Stockholm, 1976. (Ursprungligen publicerad 1949.)

Bull, Edward: *Norge i den rike verden*. Cappelans Forlag, Oslo, 1976.

Haavio-Mannila, Elina m fl: *Det uferdige demokratiet. Kvinner i nordisk politikk*. Oslo, 1983.

Hernes, Helga Maria: *"Women and the Welfare State: The Transition from Privat to Public Dependence*, i Holter (ed).

Hobsbawn, E J: *The Age of Revolution*. London, 1962.

Hobsbawn, E J: *The Age of Capital*. London, 1975.

Holter, Harriet (ed): *Patriarchy in a Welfare Society*. Universitetsforlaget, Oslo, 1984.

Lasch, Christopher: Haven in a Heartless World. Basic Books, New York, 1977.

Marx, Karl: *Kapitalet*. Första boken. Cavefors, 1974. (Ursprungligen publicerad 1867.)

*Om hälften vore kvinnor . . .*, SOU 1983:4, Stockholm, 1983.

Ulam, Adam: Expansion and Coexistence. Soviet Foreign Policy 1917–73. Praeger, New York, 1974.

# 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 landsting 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 kapitlen 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 uppbrottstid, 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 konturger 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.

Detta totaliserande perspektiv har sin styrka och sin svaghet. Styrkan är att det offentliga partistödets införande här ses som en del av ett allmännare och determinerande samhällsskeende; svagheten är att analysen, i följd av att den kommer att täcka väldigt många aspekter och händelseförlopp, blir svepande och ibland bräcklig. Det är mitt intryck att styrkan skall värdesättas mer än svagheten skall klandras. Den teori som framlägges i avhandlingen är grov, inte utarbetad på djupet. Men den är å andra sidan inte en etikett, löst klistrad på avhandlingstexten i övrigt. Den styr framställningen på ett tacknämligt sätt, den strukturerar text och tanke, den ger avhandlingen en linje och en kontur. Avhandlingen är, tycker jag, en god tankemässig helhet.

Inom denna helhet finns förvisso oklarheter och utrymme för undran. Jag är inte övertygad om att framställningen om den privata finansieringens uppbyggnadsskeden borde ha den kvantitetsmässiga tyngd den nu har i avhandlingen (ss 63–130); här kunde utrymme ha sparats för mer djupborrande analyser på andra och för referensramen mer väsentliga punkter. (För undvikande av missförstånd vill jag gärna säga att Gidlund, särskilt med beaktande av materialsvårigheterna som ibland varit formidabla, såvitt jag kan bedöma lyckats mycket bra med avhandlingens historiska avsnitt. Jag vidhåller dock att deras relevans för en prövning av den teori som framlägges är ganska marginell.) Sådana punkter är framför allt kopplingarna mellan postindustrialism och problemperception, där läsarna med fog kan efterlysa bättre systematik och större utförlighet. Gidlund rimliggör onekligen tron att de ändrade omgivningsfaktorerna har skapat ändrade och svårare verksamhetsvillkor för partierna, men kopplingen mellan å ena sidan ändringarna i dessa villkor och å andra sidan partiernas perceptioner av ändringarna och deras härpå baserade ageranden i syfte att driva fram ett offentligt partistöd är nog otillräckligt belagd.

I sammanhanget kan man inte låta blir att litet undra över varför just socialdemokraterna och moderata samlingspartiet har stått i förgrunden för Gidlunds empiriska intresse. Vore svaret att det ena partiet drev på partistödet medan det andra motsatte sig det, hade svaret en ur teorins synpunkt viktig poäng – fråga vore, kunde man mena, om att rimliggöra teorin såtillvida att man vill påvisa olikartade perceptioner om ändrade villkor och följaktligen olikartade ur perceptioner upprinnande handlingsmönster. Detta svar ger dock inte Gidlund, som i stället åberopar en utvecklingshypotes enligt vilken tidigare i det närmaste idealtypiska partier (medlemspartier, kaderpartier) konvergerar mot postindustriella masspartier. Utvecklingshypotesen följes upp genom hela avhandlingen parallellt med teoriprövningen i övrigt, men jag måste vidgå att jag inte riktigt har förstått dess plats i sammanhanget. Närmast synes den störande i så måtto att den avleder uppmärksamheten från vad som annars ter sig intressant och följdriktigt. På den punkt jag här tagit upp blir t ex Gidlunds empiriska ambition att visa på hotbilder och problemupplevelser inom högern likväl som socialdemokraterna – hypotesen om konvergens för till en fokusering på likhet. Teoretiserandet i övrigt borde emellertid föra till en fokusering på olikhet.

Referensramen odlar förutom ett systemperspektiv även ett aktörsperspektiv, som tar upp frågan hur olika aktörer (bidragsgivare och bidragstagare) reagerar vid en övergång från privat till offentlig finansiering. Gidlund bjuder här på spännande läsning och kreativt tankearbete som sammanför teoretiska impulser från många olika håll – med behållning tar man del av t ex hennes analys av beroendeförhållanden och inflytandestrategier. Invändningsfritt är resonemanget dock inte. Den situationstypologi (s 43) som skall ge en ram för diskussionen är sålunda så enkel att den missar sitt syfte, och när Gidlund vill klassificera enskilda bidragsgivare i termer av rationalitet väljer hon, åberopande teorijättar som *Anthony Downs* och *Mancur Olson,* ett så strängt mått på rationalitet att handlingar som att rösta i val, betala medlemsavgift, eller med en skärv bidraga till en valinsamling måste klassificeras som irrationella. Hur detta betraktelsesätt kan berika den analys varom fråga är blev åtminstone för mig förborgat vid min läsning av avhandlingen.

När Gidlund går att penetrera partistödsdebatterna anlägger hon två perspektiv. Det ena är idépolitiskt, och till denna kategori har förts den teoretiska och principiella diskussionen om partistödet. Det andra perspektivet är partistrategiskt, och det innefattar "delvis manifesta argument och beteenden vid beslutstillfällena", men även "författarens egna tolkningar av överensstämmelsen mellan den för ett parti optimala lösningen på partistödsfrågorna och det faktiska förslag partiet stödde" (s 189). I och för sig är genomgången av argument klar, koncis och ofta verbalt elegant i Gidlunds bok, beledsagad av välvalda, illustrativa citat. Två kritiska kommentarer vill jag dock göra. Den ena gäller den ovansagda distinktionen som sådan, den andra gäller författarinnans behandling av den partistrategiska kategorin.

Idépolitiska argument är t ex sådana som tar fasta på partistödets konsekvenser för det demokratiska statsskickets fungerande ("partierna blir beroende av staten") eller för partisystemet ("partistödet konserverar den nuvarande partistrukturen"). Och förvisso är här fråga om idéer, dvs om man väljer att betrakta uttalandena som sådana. Men samtidigt är idéerna förvisso ofta

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 allvarligare 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 analysschema 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-á-vis röstmaximeringen och det parlamentariska inflytandet, men dels även så att röstmaximeringen är funktionell vis-á-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-á-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 överhuvd 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 måluppfyllelse – är tillgodosedda.

Ett väsentligt syfte med avhandlingen är att analysera partistödets konsekvenser för partilivet och den politiska demokratin. Med det sätt varpå syftet förverkligats kan man inte vara fullt tillfreds. Två anmärkningar bör göras.

För det första gäller att Gidlunds utvärderingar brister i stringens. Vill man veta vad partistödets införande kommit att betyda för t ex den politiska demokratin skall man uppenbarligen 1) säga vad man menar med demokrati; 2) ur en sådan definition härleda kriterier, dvs bedömningsgrunder; 3) utföra en empirisk valid bedömning av i vilken mån kriterierna uppfyllts; och 4) på basen av en sådan bedömning ge ett avvägt omdöme om partistödets konsekvenser. Gärna skall man ännu 5) lägga fram åtgärdsrekommendationer, dvs handlingsförslag syftande till att bringa ideal och verklighet i bättre överensstämmelse med varandra. Blott ansatsvis förverkligas dessa punkter i Gidlunds avhandling. Demokrati definieras ej (korrektare: definitioner ges, men ett val träffas ej), direkta härledningar kan sålunda ej göras (demokrativariabler framletas i stället huvudsakligen ur den debatt som fördes kring partistödets införande), de empiriska mätningar som görs saknar därför i viss mån fotfäste, samma gäller för bedömningen av konsekvenser, åtgärdsrekommendationer framförs ej. Gidlund rör sig överhuvudtaget med stor försiktighet på det normativa plan hon i och med utvärderingsproblematiken beträder – hon lägger fram forskningsresultat, i sig nya och intressanta, men hon tar inte ställning till om de står för något värdefullt eller inte.

I doktorsavhandlingar är normativ försiktighet förvisso en dygd, men det kan inte hjälpas att läsaren, särskilt i det normativt laddade sammanhang varom är fråga, känner sig litet lurad på konfekten när hon inte får veta vad det innebär, i termer av demokrati, att en betydande åsiktsdiskrepans finns mellan partielit och väljare i synen på partistödets berättigande, att partistrukturen kvarstått oförändrad på nationell nivå men ingalunda på lokal nivå, etc, etc. En möjlighet hade givetvis varit att tillhandahålla olika konceptioner av demokrati och att, åsidosättande det egna valet dem emellan, relatera forskningsresultaten till dem (varvid givetvis det som är gott enligt en konception kan vara mindre gott enligt en annan). Den normativa konklusionen hade även då lämnats till läsaren, men för riktmärken och utvärderingsapparat hade författarinnan svarat. Avhandlingen hade, det är min mening, vunnit på ett fastare grepp om utvärderingsproblematiken.

Den andra anmärkningen är att man ibland önskat se de empiriska resultaten kommenterade på ett litet annat sätt. Gidlund menar, åberopande bl a *Jörgen Westerståhls* och *Folke Johanssons* arbete om "Medborgarna och kommunen" (1981), att medlemsaktiviteten inte förändrats nämnvärt i de svenska partierna – tanken är då att visa att partistödet inte haft sådana negativa effekter vis-á-vis förankring och participation som det tillskrevs i partistödsdebatterna. Hon kunde i sammanhanget gärna ha noterat vad de nyssnämnda författarna i samma andetag (s 134) har att säga om de svenska partiernas förgubbning och rekryteringssvårigheter; i ljuset av den utvecklingshypotes Gidlund driver tycker man även att Westerståhls och Johanssons prognos (fortfarande s 134) att partierna i framtiden blir mera renodlade valmaskiner skulle ha väckt författarinnans intresse och motsägelselust. De korrelationsanalyser på kommunal bas som Gidlund utför i syfte att utröna olika partistödskonsekvenser ger dramatiskt skiljaktiga utfall i termer av förklarad varians. En analys av sambandet mellan kommunalt partistöd (oberoende variabel) och partiernas utåtriktade verksamhet (beroende variabel, konstruerad genom ett i avhandlingen otillräckligt diskuterat indexförfarande) ger sålunda en förklarad variation av 1 %; siffran stiger under valår (1979) till 7 %.

I anslutning till detta skall anföras att i avhandlingen finns procentuella andelar förklarad variation av storleksordningen 76 och 77 % (!) – fråga är härvid om det kommunala partistödets relation till sådant som partiernas administrativa kostnader respektive kostnader för löner, arvoden och resor. Dessa senare utomordentliga analysresultat förklaras givetvis av att de långt är självklara – sambandet kunde, med en viss tillspetsning, uttryckas så att ju mer pengar partierna får för sin verksamhet, desto mer använder de pengar för sin verksamhet. De tidigare och mindre utomordentliga analysresultaten tas av författarinnan som intäkt för att partistödet haft en visserligen svag men ändå noterbar effekt i positiv riktning vad utbudet information och annan utåtriktad verksamhet beträffar. En kanske mer adekvat kommentar hade varit att partistödet förklarar överraskande litet och att förklaringsgrunder måste sökas på annat håll – t ex i graden av partirivalitet i olika kommuner.

Jag har i det föregående, på opponenters vis, ganska mycket uppehållit mig vid sådant i avhandlingen som föranleder kritik och invändningar. Om jag, på opponenters vis, rundar av denna recension med att peka på sådant i avhandlingen som framkallar uppskattning och erkännande vill jag framför allt framhålla två saker. Den ena är, det tål förvisso upprepas, att vi i avhandlingen, låt vara på ett ganska grovt plan, finner det samspel mellan teori och empiri som utmärker god samhällsvetenskaplig forskning. Gullan Gidlund låter läsaren se det offentliga partistödets framväxt som en ingrediens i en samhällsutveckling, hon ger då även läsaren en beredskap att i en djupare mening förstå varför detta finansieringssystem kommit till. Den andra är att avhandling-

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 – kvinner 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 problemlösningsformen 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 dilemmat ungefär: vi borde inte gå in i de organ som är öppna för oss. Allvarligt syftande jämställdhetsdiskussion och forskning borde därför ingående problematisera de pågående omvandlingarna i samhällets makt – och styrsystem – just ur feministisk (läs könsdemokratisk) synvinkel.

*Staten – kvinner 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" [1] 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[2] som en faktiskt verkande makt- och intressegrundval. Ett inneboende drag i och konsekvens av korporatismens utbredning är att "berörda (grupp)intressen" tillerkänns demokratiska rättigheter. Men den sociala "egenskap" eller grupptillhörighet 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 inflytelsesystem 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:

1. Innebörden i och den politiska signifikansen av att kvinnor och män utgör sociala könsgrupperingar; att detta bl a handlar om att kvinnorna jämfört med männen lever under systematiska orättvisor i alla samhällssfärer samt att detta underläge och skilda praktiska erfarenheter disponerar för ett specifikt kvinnomedvetande. Likheterna och olikheterna mellan kvinnor och män måste diskuteras öppet och seriöst. Androgynitanken kan fungera tvetydigt på så sätt at de kroppsliga och sociala olikheter som onekligen finns inte riktigt tas på allvar.

2. En specifik men viktig detalj är könskvoteringen. I det sammanhanget framhåller författaren bl a att könet som social faktor är av en annan dignitet än t ex bostadsort eller ålder och att den sneda könsrekryteringen till statens styrstystem mer än en maktfråga än en kvalifikationsfråga.

3. Kvinnornas problem i förhållande till den korporativa förhandlingsstaten ligger inte i att de är något mindre organiserade än männen utan snarare att de är "fel" organiserade. Kvinnors särorganisationer är inte eller mycket perifert integrerade i det politisk-administrativa nätverket, och kvinnor är jämfört med männen ganska vanmäktiga i de organisationer som sitter centralt i detta nätverk.

4. Den könspolitiska diskussionen bör inte grundas uteslutande på de sedan gammalt vanligaste argumenttyperna: rättviseargumentet och resursargumentet utan också formuleras i intressetermer. Och konfliktnivån kommer att öka, tror H M H, när kvinnorna deltar på lika fot med männen i politiken, men endast kortsiktigt. På längre sikt minskar konflikterna åter när kvinnorna hunnit omforma systemet så att det bättre passar deras intressen.

Jag har i denna presentation medvetet tagit fasta på en begränsad men central tråd i Helga Maria Hernes bok. Jag fann en mer detaljerad redovisning föga meningsfull av en bok så späckad med intressant information, en bok där så många av de klassiska statsvetenskapliga problemen aktualiseras: staten, demokratin, legitimitetsproblemen, representationsprinciperna, politiskt beteende, eliterna, organisationerna. Boken bör läsas! Den är inte felfri. Den har kritiserats för att vara lösligt sammanknuten och sakna en entydig, koncentrerad frågeställning. Och denna kritik är riktig – om det nu är givet att en monografi måste vara på det sättet. I själva verket skulle varje del i boken kunna stå för sig själv som en uppsats, och det är kanske detta som gör att åtminstone jag finner en hel del onödiga upprepningar i boken. Kvarstår det som glädjer mitt feministiska statsvetarhjärta: här föreligger ett alster av bra kvalité som utifrån en klar feministisk problemuppfattning kombinerar en kvinnovetenskaplig och en bred statsvetenskaplig kompetens.

*Anna G Jónasdóttir*

## *Noter*

1 Ett uttryck från Robert Putnam (1976).

2 Begreppet "socialt kön" har myntats inom kvinnoforskningen för att markera att det är kvinnor och män inbegripna i en mängd sociala relationer med varandra som är studieföremålet och inte de fysiska kropparna som (sociobiologiska) orsaksgeneratorer. I engelskan har "gender" till skillnad från "sex" etablerats i samma syfte.

CLAES LINDE: *Departement och verk. Om synen på den centrala statsförvaltningen och dess uppdelning – i en förändrad offentlig sektor.* Stockholm Studies in Politics 21. Stockholm 1982.

Dualismen i den svenska statsförvaltningen – klyvningen av det administrativa systemet i ett litet huvud bestående av departement och en stor kropp bestående av statliga myndigheter – har ofta förbryllat och förvånat utländska iakttagare. "To the student of public administration it looks like confusion", skriver Sisson (1959). Chapman (1959) betecknar den svenska modellen som "a striking survival of the administrative state of the eighteenth century", och Meyer (1957) ser den som ett exempel på "defective hierarchy". Den självständiga statsförvaltningen har tilldragit sig beundran, men också förundran. Hur kan ett samhälle fungera där regeringen har så svag kontroll över förvaltningen?

Den svenska litteraturen kring samspelet mellan departement och verk har varit ganska begränsad. Den historiska bakgrunden har belysts av bl a Olsson (1934) och Herlitz (1963). Den klassiska empiriska studien är Heckscher (1952). Under senare år har särskilda aspekter av relationerna undersökts av Christoffersson m fl (1972), Mellbourn (1979), Amnå (1981), Bretschneider (1983) och Jacobsson (1984). Vidare har ämnet behandlats i förvaltningsutredningens betänkande (1983:39).

Den empiriska stommen i Claes Lindes avhandling är ett material som insamlades inom ramen för det s k Michigan-projektet, en komparativ studie av förhållandena mellan politiker och statstjänstemän i nio olika länder (Aberman, Putnam & Rockman, 1981). I Sverige intervjuades 50 riksdagsmän samt 300 högre tjänstemän i departement och statliga myndigheter. Av de attityder som kom fram i dessa intervjuer konstruerar Linde tre

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 föredömligt 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 magasinsdirektionen (1824), nummerlotteriet (1844), rikets ständers generalassistanskontor (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 petitess är författarens antydan 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 förstone verkar denna uppdelning förståndig, 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. Tvärtemot 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 §).

Kärnan i Lindes avhandling är de kapitel som skisserar tre olika "förvaltningssyner". Huruvida det verkligen handlar om tre olika synsätt på ett och samma komplex är emellertid inte alldeles självklart. De uttalanden som sammanförts under rubrikerna politisk, rättslig resp effektivitetsinriktad förvaltningssyn skulle alternativt kunna betraktas som inlägg i tre olika debatter, en om politisk styrning, en annan om rättssäkerhet och en tredje om rationell hushållning med offentliga medel. Sorteringen utvisar då vilka förvaltningsproblem som olika personer har intresserat sig för snarare än hur de "ser" den statliga förvaltningen.

Presentationen av tjänstemännens syn på departement och verk (kap 4) är dessvärre rätt svårgenomträngglig. Här hänger mycket av projektgruppens interna arbetsjargong kvar oöversatt, och det kodade material som använts tar stundom gestalt av självständig verklighet, så att tolkningen av datamaterialet blir mer betonat än tolkningen av verkligheten. Redovisningen av tillvägagångssättet blir också i omständligaste laget – inte sällan knuffas läsaren framåt mellan överväganden hit och dit när det mycket väl hade räckt att få stifta bekantskap med slutsatsen. Flera tabeller är också svåra att tyda. Är det för mycket begärt att man av rubriken ska kunna utläsa vad en tabell handlar om? Det kravet tycker jag man kan ställa på en avhandling. Men det uppfylls inte i detta kapitel.

På någon punkt kan resultaten också ifrågasättas. På s 117 hävdar författaren att departementstjänstemän inte uppfattar "planering och förnyelse" som ett dominerande drag i regeringskansliets arbete. Det låter lite oroväckande, men kompenseras mer än väl av att många av de tillfrågade i stället valt att trycka på funktionen "översiktliga arbetsuppgifter, fastläggande av riktlinjer". Något tvivel om att regeringskansliet bedriver politisk styrning kan inte utläsas av undersökningen, även om många intervjupersoner självfallet också trycker på de många rutinärenden som departementen har att hantera p g a besvär eller dispensansökningar.

Framställningen av politikernas syn på förvaltningen (kap 6) är klarare och bättre disponerad. Frågan är dock vad svaren egentligen avspeglar. Bertil Fiskesjö skrev hösten 1982 en utmärkt riksdagsruta i Svenska Dagbladet om den enkätflod som strömmar över riksdagen. Detta flöde är numera reglerat genom en viss tvärpolitisk gallring – varvid riksdagsgruppernas kanslichefer fungerar grindvakter – men bördan är ändå betydande. När jag själv var riksdagsman kände jag ofta en viss längtan att returnera anländande enkäter med den stämpel som används av hjälten i John Updikes *Bech: A Book:* "It's your PhD dissertation – write it yourself!" Alldeles för många forskare och intresseorganisationer hyser överdrivna förhoppningar om möjligheterna att tränga in åsikter i små fyrkantiga rutor. De flesta åsikter är – lyckligtvis – mer skrymmande än så.

Vid Michigan-undersökningen användes nu en bättre teknik, nämligen långa intervjuer enligt ett noggrant schema. Men även inför denna metod kan man anmäla en hel del dubier. Går det att dra fram attityder på det viset? Blir det inte alltför många reflexer av det tillfälliga och det näraliggande, av gårdagens sammanträden och morgonens tidningar? Leder inte de många abstrakta frågorna till sporadiska och trevande reflektioner, till slumpartade associationer och tankesprång? Jag tror att Linde har alldeles rätt när han på s 212 säger att en förvaltningssyn formas i konfrontation med verkligheten. Det är i persuasiva eller polemiska situationer som våra skarpaste och mest prononcerade åsikter utvecklas. Men kan en intervjuare någonsin skapa eller återskapa en sådan situation?

Vad är då alternativet till att söka attityder i svar på schematiskt ställda frågor? Ja, *ett* är självfallet att söka dem i noga genomtänkta texter. Det är knappast en slump att de förvaltningsvetenskapliga forskarna, främst juristerna, som citeras i avhandlingen framstår som mer skarpskurna i sin förvaltningssyn än de tillfrågade politikerna och tjänstemännen. Ett *annat* alternativ är att söka frilägga de implicita attityderna i aktörernas faktiska beteende. Linde rapporterar t ex att han förgäves sökt efter verbala utsagor från regeringen om rollfördelningen mellan departement och verk. Men att regeringen haft normativa föreställningar om denna rollfördelning är ändå uppenbart, och en tänkbar väg att kartlägga dessa föreställningar hade kanske varit att studera dess faktiska beslut om delegeringar, besvärsrätt, m m.

Det huvudsakliga resultatet av intervjuundersökningarna är att alla berörda parter – politiker likaväl som tjänstemän på olika nivåer – tycks vara påtagligt till freds med den svenska förvaltningsmodellen. Lika besynnerlig som klyvningen departementverk ter sig för utländska betraktare, lika naturlig ter den sig för inhemska observatörer. På denna punkt misstänker jag emellertid att läget förändrats något efter 1971–73. Medan byråkrati- och förvaltningsproblem knappast tilldrog sig något allmänt intresse under 50- och 60-talen har de under 70-talet alltmer kommit i blickfånget. Bara under de senaste åren har det t ex i riksdagen väckts ett dussintal motioner om principiella förvaltningsproblem (se härom SOU 1983:39). Samtidigt har den gamla debatten om tjänstemannavälde och byråkratisk övermakt åter vaknat till liv. Hade Michigan-studien genomförts tio år senare tror jag för min del att bilden av den svenska förvaltningsmodellen inte hade varit lika rosig.

Men detta är självfallet en ren gissning. Det är värdefullt att opinionen vid 70-talets början finns fångad på ett

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 departmentens styrning av ämbetsverken.

Mellbourn, A (1979): Byråkratins ansikten. Rolluppfattningar hos svenska högre statsstjänstemän

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 folkstyre. 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 statskunskapare 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 alltjämt *tämligen* 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.[1]

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 notarietjänst 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

motiv, som i boken antydes beträffande landshövdingarna, nämligen att man genom utnämningar ekonomiskt velat ta hand om en förtjänstfull politiker, måhända trött på det politiska arbetet eller eljest förtjänt av belöning för gjorda insatser i partiverksamheten. Här har f ö kunnat konstateras ett visst camaraderie de olika blocken emellan. Socialdemokraterna tager hand om borgerliga krafter, som behöver ekonomiskt stöd eller allmän uppmuntran, de borgerliga gör socialdemokraterna motsvarande tjänster (som t ex skedde efter socialistregeringens avgång 1976).

Förvånansvärt är – även i statsvetenskapliga framställningar – att man ej nämner, att många av de politiska utnämningarna klart strider mot RF:s stadganden om förtjänst och skicklighet som befordringsgrund, RF 11:9 st 2 (gamla RF 28 st 2). Författarnas diskretion på denna punkt har sin motsvarighet i många andra böcker och i juristdebatten. Möjligen är förklaringen att, eftersom alla demokratiska partier profiterar av denna politiska belöningspraxis, det anses tröstlöst att tala om saken. Självfallet har många utnämnda generaldirektörer m m med politiskt föregående varit allmändugliga och handlingskraftiga människor, väl ägnade att omhänderta ämbetet, men i en del fall har det i övervägande grad varit fråga om rätt och slätt politisk belöning.

Ännu värre i fråga om politisk rekrytering är det notoriskt i Finland.[2] Detta berörs dock endast mera i förbigående i kapitlet om "De statligt anställda i Finland". Av de nordiska länderna torde Danmark vara den stat, som har minst politiska belöningsutnämningar. Norge torde uppvisa ett mellanläge liknande Sveriges.[3]

En väsentlig faktor vid byråkratrekryteringen särskilt på senare år, som ej mycket berörts i Lundquist–Ståhlbergs arbete, är svårigheten att till allmän tjänst locka bra tekniker och civilekonomer. Här är problemet att, medan jurister traditionellt är inriktade på allmän tjänst och s a s självmant söker sig dit, det för civilekonomer och tekniker är naturligt att sikta på den enskilda sidan (företag, banker, näringsorganisationer). Det är fördelaktigt för det allmänna, att juristerna – med de brister folk inom den här gruppen kan ha när det gäller ekonomiska eller tekniska kunskaper – dock s a s automatiskt anmäler sig till statlig eller kommunal tjänst; medan det för rekryteringen av teknisk eller ekonomisk art (och sådan tjänst utgör som bekant en ständigt växande sektor) är ett givet minus, att de unga så klart är inriktade på den enskilda sektorn.[4]

Olägenheterna blir ännu mera märkbara eftersom man i allmän tjänst medvetet håller lägre lönenivå, kanske inte så mycket i början för de nyutexaminerade men alldeles givet senare, vid övergången till mera kvalificerade, ev chefsbetonade uppgifter. Till en viss grad kan dessa svårigheter övervinnas genom s k kontraktsanställning eller, hos allmänna företag i bolagsform, genom den där tillämpade friare lönesättningen, men för departementen och ämbetsverken är sådana bekymmer ändå högst reella.

Av stort intresse är det av Lundquist och Ståhlberg själva skrivna sista avsnittet i boken, upptagande "Jämförande iakttagelser kring utvecklingsdrag i de nordiska tjänstemannakårerna". Här noteras på ett pedagogiskt sätt både likheter och skillnader länderna emellan. Bland likheterna framhålles, hurusom förvaltningen differentieras och specialiseras i alla länderna. I detta sammanhang pekas med rätta på uppkomsten av allt flera "udda" organ. Vidare framhålles – vad en svensk ej minst på sistone kunnat konstatera – nämligen tendensen till kommunalisering av verksamheten.

Vad angår skillnader mellan länderna berörs åldersfördelningen i byråkratkårerna. Här visar det sig att Sverige har yngre toppbyråkrater än t ex Danmark och Finland: det är hos oss tämligen sällan som man når en toppbefattning över 55 år och detta är en given fördel för vår svenska administration. Dessutom, speciellt i departementen, är det ju vanligt att toppmännen, statssekreterare, expeditionschefer, rättschefer, lämnar sina tjänster i kanslihuset långt före pensionsåldern. Beträffande det sociala ursprunget konstateras, vad man för Sveriges del vet redan från Sten Carlssons arbete "Bonde – präst – ämbetsman", alltså att flertalet byråkrater kommer från socialgrupp I eller II; här uppvisar Finland en något större andel folk från socialgrupp 3.

Detta och mycket annat kan man inhämta i "Byråkrater i Norden". Svenska läsare har mycket att lära, ej minst av vad som översiktligt och redigt berättas om det egna landet, t ex i Christofferssons avdelning.

*Kurt Holmgren*

## *Noter*

1 Två landshövdingar av 24 och 10–15 generaldirektörer el motsv (av ca 80) är nu förutvarande domstolsjurister.

2 Se betr Finland bl a Modéen, *Om beaktande av skicklighet vid befordran till statlig tjänst* (1981).

3 Självklart behövs ett belöningssystem för trötta eller uttjänta politiker – det är minst lika viktigt att ha goda politiker som goda ämbetsmän. Men detta bör kunna ordnas på annat sätt – t ex genom förmånligare pensioner – än genom politiska utnämningar till höga statsämbeten; om denna praxis fortsätter, kommer förstklassiga krafter, som vet sig sakna opportun politisk anknytning, att mer än nu söka sig till näringslivet o likn, varigenom statsstjänsten går miste om en hel del duktigt folk.

4 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').

# Litteraturnotiser

## Norsk sikkerhetspolitikk

På 30 sider blir her gitt en grei oversikt over hovedlinjene i norsk sikkerhetspolitikk gjennom de siste 35 år, fra NATO-tilslutningen 1949 till fremleggelsen av femårsplanen for årene 1984–88. Som tittelen sier, behandles i første rekke 1980-årenes problemer, men det understrekes at grunnlaget for politikken hele tiden har vært det samme. Hensikten med medlemskapet i NATO er å avskrekke fra et angrep mot norsk område, men samtidigt skal det unngås at alliansetilslutningen skaper uro hos Norges store nabo i nord. Landet har derfor selv pålagt seg en del innskrenkninger, blant annet når det gjelder øvelser nordpå og særlig når det gjelder å avstå fra atomvåpen, for å understreke norske væpnede styrkers defensive karakter.

I løpet av 1970-tallet økte den strategiske betydning av nordområdene sterkt i og med den sovjetiske militære oppbygging nær norskegrensen. Følgelig er større vekt enn før blitt lagt på planlegging av mulige allierte forsterkninger til Norge. Forfatteren gjennomgår denne utviklingen og foreliggende planer, blant annet ved hjelp av et instruktivt kart og en summarisk oversikt over det norske forsvarets struktur. Till slutt omtales i korthet den gjensidige betydningen som norsk forsvar antas å ha for Sverige og omvendt.

### *Referens*

LARS KILLANDER: *"Avskrekking og beroligelse" – norsk försvarspolitik under 80-talet.* Världspolitikens dagsfrågor nr 2/1984. Stockholm, Utrikespolitiska Institutet.

*Sten Sparre Nilson*

## Presshistorisk årsbok

Inom Föreningen pressarkivets vänner har det länge funnits ett intresse för att ge ut en årsbok med i huvudsak presshistorisk inriktning. Nu föreligger den första årgången, omfattande ca 100 sidor.

Årsboken rymmer fem större bidrag. Ann-Katrin Hatje, fil. dr och chef för Pressarkivet, skildrar arkivets tillkomst. Lars Lagerstedt, mångårig medarbetare i Svenska Dagbladet men dessförinnan anställd vid Handelstidningen i Göteborg, beskriver den sistnämnda tidningen och dess berömde huvudredaktör 1917–45 Torgny Segerstedt. Fil. dr Lennart Weibull skriver i anslutning till sin avhandling om tidningsläsning och nya medier, och professor Lars Furuland presenterar sitt ämne, litteratursociologi. Fil. kand Göran Elgemyr slutligen behandlar relationerna mellan pressen, TT och ljudradion 1922–70; Elgemyr är knuten till forskningsprojektet Etermedierna och samhället (EOS).

### *Referens*

Presshistorisk årsbok 1984. Stockholm: Föreningen pressarkivets vänner, c/o Pressarkivet, Riksarkivet, Box 12541, 102 29 Stockholm, 1984

## Vad en lärare bör veta

Peter Eklundh, studievägledare vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund, har nyligen lagt fram en rapport från en undersökning av studerande, som har läst samhällskunskap vid Lunds universitet och genomgått praktisk-pedagogisk utbildning vid Lärarhögskolan i Malmö. Syftet var i första hand att genomföra en utvärdering av den ämnesteoretiska utbildningen i samhällskunskap vid universitetet i Lund och utbildningens relevans för arbetet som lärare i samhällskunskap.

I sammanfattningen säger Eklundh bland annat, att om ramen 40 poäng (= två terminer) för ämnesteoretisk behörighet för högstadiet är någorlunda anständig, så är 60-poängsramen (= tre terminer) för ämnesteoretisk behörighet för gymnasiala skolformer helt otillräcklig. Gymnasielärarna säger sig exempelvis inte ha fått tillräcklig undervisning i konsten att kritiskt granska och tillgodogöra sig nytt samhällsvetenskapligt material.

Rapporten kan beställas från Statsvetenskapliga institutionen, Box 5131, 220 05 Lund.

### *Referens*

Peter Eklundh: Vad man kan, vad man borde kunna som lärare i samhällskunskap. Lund/Malmö: Statsvetenskapliga institutionen, Lunds Universitet/Lärarhögskolan i Malmö 1984

# 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

1983 by a Royal commission, "Political governing—administrative independence". The article is mainly concerned with the constitutional aspect. The central boards usually say that they are independent of the Government. Constitutionally and legally speaking this was not true in old days. According to the previous constitutions from 1634 and onwards the civil servants had to obey the King. But apparently, both the King and the civil servants were subordinate to the law. In the 20th century many representatives of the boards and some professors of constitutional and administrative law have argued that the central boards and the civil servants not only ought to be, but legally were, independent of the Government, especially when dealing with matters concerning public authority against a private subject. The civil servants ought to have the same right and duty as the courts had or ought to have to control decisions made by the political bodies. The problem of judicial review was a controversial thing in a discussion, which in fact was a political discussion. When the present constitution came into being in 1974, the relations between the Government and the central boards were discussed thoroughly. According to the Constitution the central boards boards as well as all other governmental agencies are subordinate to the Government. (Some, and among them the Bank of Sweden, are subordinate to the Parliament.) But no public authority (e.g. not even the Government) may determine how an administrative authority shall make its decision in a particular case concerning the exercise of public authority against a private subject or against a municipality, or concerning the application of law. In all other cases the Government can interfere with the decision-making-process inside an authority. But what is unique for Sweden is that the authoroties do not take orders from any individual member of the Cabinet but only from the Government as a whole. Generally there is a dialogue going on between the Government and the central boards. If a conflict arises, the Government certainly has the necessary constitutional and legal instruments to solve the conflict. Whether the Government can use them and uphold the supremacy of the politicians over the civil servants is a question of resources inside the ministries in terms of intellectual capacity and staff.

Håkan Strömberg: *Sanktionsavgifterna och grundlagen* (The Sanction Fees and the Constitution). The author is emeritus professor of public law at the University of Lund. A recent trend in Swedish law is represented by the increasing use of "sanction fees" instead of fines, e.g. for illegal building or prohibited parking. These fees fulfil the same function as fines, but they are not regarded as penalties. As the individual receives no equivalent for the fee, it cannot be regarded as a "compulsory fee" in the meaning of the Swedish Constitution of 1974. Thus the possibilities of delegation from the legislator (the Riksdag) to the government or to lower authorities are rather limited. The author maintains that delegation is not allowed in matters of such sanction fees which presuppose that a crime is committed. He also states that the delegation directly to local authorities of power to prescribe fees for prohibited parking is unconstitutional. Finally he expresses the opinion that the constitution enables the government to remit sanction fees by pardon.

Anders Sannerstedt: *Statsvetenskap, socialt arbete och implementering av socialtjänstreformen* (Political Science, Social Work, and Implementation of the Swedish Social Services Reform). The author is Ph D and attached to the Department of Political Science, University of Lund. The article reviews several theoretical studies with relevance for the analysis of policy-implementation in the domain of social policy. The studies are drawn from two disciplines: social work and political science. In the Scandinavian literature on social work the question of implementation has up to now been studied predominantly on the basis of a normative and prescriptive interest. Particular attention has been given to the effects of the choice between a bureaucratic and a professional organizational structure. The degree of discretion given to the individual social worker is seen as a crucial factor. Within political science three conceptual models of implementation can be discerned: steering top-down, interorganizational networks, and street-level bureaucracy. These models are often regarded as mutually exclusive. The author argues that they should rather be regarded as complementary. Efforts ought to be made to combine them into a more comprehensive model. In an attempt to connect social work with political science, a survey is made of several hypotheses concerning the relation between the distribution of power in the implementation process and the degree of professionalization of the implementing civil servants. Finally it is argued, i.a. in regard to the experiences of the research on political power, that studies of policyimplementation preferably should be conducted with a multimethods approach and be designed so as to make possible tests of different conceptual models.

rking. The
they are
ual receive
arded as a
lish Consti
gation from
nent or to
or maintain
uch sanction
mitted. He
al authori
arking is
opinion th
o remit sa

ocialt arbe
(Political Sc
of the Sw
or is PhD
al Science
veral theo
of policy-
. The stud
rk and pol
on social
p to now
normative
n has bee
reaucrati
e degree
rker is se
hree conc
erned: si
ks, and s
ten regard
hat they s
Efforts ou
compreh
ork with po
ypotheses o
tion of pow
gree of po
ervants. Fi
eriences of
of policyma
ed with a
s to make po

## 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 presseforskning 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 östtatsforskning i Uppsala
*Kurt Holmgren* är f d 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 Forvaltningshöjskole
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 utenrikspolitik. 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 öst-vesthandelen. Sydjysk Universitetsforlag
Nordisk ökonomisk forskningsråd. Årbok 1983
Norsk utenrikspolitisk årbok 1983. Norsk utenrikspolitisk institutt
Åsa Sahlquist, Språkballongen. Liber
Håkan Strömberg, Allmän förvaltningsrätt. Tolfte uppl. Liber
Tor Rödseth – 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

Prenumerera på Statsvetenskaplig Tidskrift för år 1985!

Ordinarie abonnenter – sätt in 100 kr på postgiro nr 27 95 65–6

Studentabonnenter – tag kontakt med tidskriftens ombud vid de statsvetenskapliga institutionerna.

Åberopa alltid abonnentnumret i samband med abonnemang, distribution eller adressförändring (numret finns angivet på adresslappen på kuvertet).



Infotryck ab, Malmö 1984