

STIG STRÖMHOLM:

Organisationerna i det svenska samhället

Vid högtidliga tillfällen draperade till folkrörelser agerar i vårt samhälle stora, i betydande omfattning slutna, i rättsligt hänseende nära nog immuna och i andra hänseenden okontrollerade maktapparater, vilkas ledare uppträder med prelatensiska later och anspråk. Så sammanfattar professor Stig Strömholm själv det negativa i sin artikel om de stora organisationerna. Han ger också en positiv bild, även om han kräver reformer. Med den ställning de har i samhället, är det orimligt att de återoppar den heliga kon för eningsfrihet gentemot varje form av ofrentlig reglering, skriver han bland annat.

Vill man i tillspetsad form ange de poler mellan vilka debatten om organisationernas roll i det moderna svenska samhället rör sig, kan man å ena sidan citera en rubrik ur grundlagberedningens slutbetänkande, där det heter att "organisationerna fördjupar demokratin", och å andra sidan peka på en pregnant formulering ur pressdebatten, där det sägs att "organisationerna ger sina medlemmar dubbel rösträtt". Så kraftigt varierande omdömen om en och samma företeelse i samhällsdebatten är något ovanligt, som ger anledning till eftertanke.

Det kan vara anledning att först granska motiven för det officiella Sveriges höga betygsättning av organisationsväsendet, som kommer till uttryck i grundlagberedningens omdöme. Man kan då först fastslå, att organisationerna i uttryckets vidaste mening utgör ett väsentligt mer finförgrenat nät över samhället än de politiska organen. Detta innebär, att organisationerna bör ha väsentligt bättre möjlighet att fånga upp, och eventuellt också i opinionsyttring eller handling kanalisera, breda och svårartikulerade och eljest svåråtkomliga uppfattningar i samhället. De kan dessutom aktivera ett stort antal människor i viktiga beslutsprocesser.

Det kan vidare fastslås, att organisationerna åtminstone som regel har en inriktning för sin verksamhet, som visserligen är snävare och mer direkt eller öppet intressedominerad än exempelvis de politiska partiernas, men att organisationerna samtidigt och just därför har möj-

lighet att ge uttryck åt opinioner, som är mer nyanserade eller som går i andra riktningar, så som på tvären av de politiska meningensbrytningarna. Under en rad förutsättningar, som här endast kan antydast, innebär detta rimligtvis ett berikande av den offentliga konserten före ett politiskt beslut.

Till slut är organisationerna i stora grupper av ärenden självklart bärare av en typ av sakkunskap, som eljest skulle ha svårt att få gehör för sina ståndpunkter.

Den dubbla rösträtten

Övergår vi till påståendet, att organisationerna skulle ge sina medlemmar en dubbel rösträtt, tror jag att kritiken i denna form är uppenbart felaktig, för så vitt man med rösträtt menar möjligheten för de enskilda medlemmarna att med en individuell meningsyttring påverka ett visst offentligt förlopp. Om det verkligen vore så att varje medlem av LO eller TCO eller SACO och kanske också de motstående organisationerna disponerade över en individuell förstärkning av sitt inflytande, skulle man ju kunna tala om en liten flitpremie till de friska och aktiva, en beskedligare variant av den gamla svenska kommunalrättens fyrtiogradiga skala. Men så förhåller det sig inte. Situationen är betydligt mer komplicerad än så. Jag skall försöka belysa den med några exempel.

Låt oss först se vad som händer när det drar ihop sig till proposition i en viktig lagstiftningsfråga. Vi kan antaga, att

själva utredningsarbetet sköts av ett par departementstjänstemän under några månader och att remissinstanserna fått del av en stencilerad promemoria, inte en prydlig SOU-volym. Eljest är det som bekant vanligt, att organisationerna får tillfälle att göra sig hörda redan på ett tidigare stadium genom att företrädare för dem får plats som ledamöter i eller — betydligt oftare — experter hos offentliga utredningar. De stora organisationerna, vilkas medlemsintressen i vårt exempel antages vara direkt berörda av lagförslaget, gör på remisstadiet en betydande kraftinsats för att granska det, föreslå ändringar i eget intresse och sätta makt bakom orden. Det är en imponerande apparat som kan sättas i gång när det behövs. Man argumenterar sakligt eller med saklighetens ord i remissyttrandet. Organisationens dignitärer gör hoppfulla, negativa eller hotfulla uttalanden i kongresstal och pressintervjuer. Den finförgrenade organisationspressen gör vad den kan för att piska upp opinion, solidaritet och aktivitet bland medlemmarna.

Låt oss nu i stället granska ett fall, där den förebådade lagstiftningen inte rör organisationsmedlemmarna i särskilt hög grad men där organisationens verkställande ledning ändå beslutar att avge ett yttrande. Det finns här ingen anledning att organisera arbetsgrupper eller aktivera styrelseledamöter. Ärendet hamnar hos en yngre kanslifunktionär. De berörda frågorna är honom obekanta. Men organisationen brukar hålla något slags vag "allmän linje", och den unge sekreteraren

har sina idéer. De är tämligen privata, men det är i alla fall idéer. Och så skriver han. Alstret föredras i högt tempo för hans chef, som inte är särskilt underrättad i ärendet men tycker att det låter passabelt. Eventuellt går skriften vidare till en ännu högre chef eller ett par styrelseledamöter, högviktiga män med viktigare saker att tänka på. De tycker också det låter passabelt. Så går den unge sekreterarens idéer, med organisationens imponerande brevhuvud, sk tunga namn, kontrastsignering och annan respektingivande rekvisita, in till Kanslihuset, där kanske en nära vän till den unge sekreteraren med glädje tar emot dem. Följande dag förkunnar massmedierna för en vördnadsfull allmänhet, att nu dundrar det i berget. En Mycket Tung Remissinstans har lagt sin väldiga tyngd i vågskålarna. Ledarskribenterna tolkar och kommenterar.

I detta fall är den unge sekreterarens rösträtt inte fördubblad utan miljondubblad.

Maktpyramiderna

Låt oss följa remissärendet på andra vägar. Några dagar efter det att organisationen har yttrat sig, föredras frågan i styrelsen för ett centralt verk, som åtnjuter inte blott förmånen av sk lekmannastyrelse utan även sk företagsdemokrati. I styrelsen sitter en framstående företrädare för den stora centrala organisationen som lekmannarepresentant och en lokalt verksam företrädare för samma organisation som personalrepresentant. Båda prepare-

rar sig före verksstyrelsens sammanträde genom en telefonkontakt med organisationen, får sig en kopia av dess yttrande och går sålunda styrkta till verksstyrelsens möte. Här inträder under överläggningarna en ytterligare förstärkning av organisationens röst. Multiplicera verksstyrelsen med tio liknande remissinstanser, alla fungerande på samma sätt, och risken framstår som överhängande inte blott för en orimlig förstärkning av organisationens inflytande utan också för något som man vågar kalla en snedvridning av remissverksamheten, i varje fall om denna förutsättes ha till funktion att ge de lagstiftande organen del av myndigheternas erfarenheter och sakliga synpunkter.

I den offentliga debatten talas gärna och kritiskt om de maktpyramider, som kan byggas upp i näringslivet, där en majoritetsposition i ett kanske ganska obetydligt företag via aktieinnehav i en kedja av allt större bolag kan medföra kontrollerande inflytande över betydande koncerner med ett mycket blygsamt ägarintresse som bas.

Det ligger nära till hands att tänka på den parallellen, när man vill karakterisera de ekoverkningar som en enda organisationsfunktionär eller en liten grupp av sådana kan utlösa exempelvis i ett remissärende. I mycket stor utsträckning är det de heltidsanställda funktionärerna och en begränsad grupp av centrala förtroendemän som hamnar i maktpyramidens topp. Var och en som har någon erfarenhet av arbete i internationella organisationer vet, att om man bortser från storpolitiska

frågor, där de olika deltagande staterna driver sina intressen hårt, spelar organisationens tjänstemän och det man sammanfattningsvis kan kalla sekretariatsintressena en väsentligt viktigare roll än som motsvaras av deras sakliga tyngd. I dessa intressen finns ett moment som alltid lyser i ögonen: strävan att bli större, att få större resurser, mer folk och större inflytande.

Dessa iakttagelser är giltiga också för organisationerna inom ett land. Det är helt naturligt. Sekretariaten har gentemot delegater och förtroendevalda det kolossala övertaget att alltid vara på plats, att ha full tid för ärendena, att hålla i den administrativa apparaten. Jag tror man skulle kunna beskriva förhållandet enligt ungefär följande formel: ju längre bort man kommer från de centrala medlemsintressen som organisationen anses bära tillvarata, desto lägre är medlemsaktiviteten och medlemsbevakningen och desto större är sekretariatets självständiga inflytande. Annorlunda uttryckt: desto svagare är organisationens demokratiska legitimering. Man vågar emellertid tillägga två följsatser. Ju större organisationen är, desto fler perifera ärenden tar den för sig och desto brantare stiger den centrala ledargruppens makt. Vidare: ju mer allmänt okunniga och snävt intresserade medlemmarna är, desto mäktigare blir riksledning och sekretariat i den meningen, att de kan förhållandevis fritt förfoga över den "tyngd" som medlemsantalet ger organisationen i förhållande till samhället i övrigt. Det finns en uppenbar

risk för att organisationens permanenta kärna blir ett självständigt maktcentrum. Ju större organisationen är, desto mer globala ambitioner, prestigeöverväganden och opåkallade ingrepp i för medlemmarna främmande eller likgiltiga frågor börjar man ägna sig åt.

Den bilden måste nu i rättvisans namn nyanseras. Det finns i samhället åtskilliga viktiga intressen som helt enkelt inte har några "naturliga företrädare". Värnandet av sådana intressen kan i viss omfattning anses bli "påtvungade" de största organisationerna, vare sig de vill eller inte. Ett gott exempel är konsumentintressena. Det är svårt att se vilka andra organ än de stora löntagarorganisationerna som effektivt skulle kunna bevaka dem. Det finns naturligtvis också frågor, inte aktuella för de enskilda medlemmarna, men som organisationens expertis finner vara av långsiktig betydelse för dem.

Den fördjupade demokratin

När grundlagberedningen uttalar, att organisationerna fördjupar — detta svår-analyserade ord — demokratin, bygger man på en premiss vars riktighet förtjänar att synas närmare, nämligen att det hos organisationerna finns ett åtminstone principiellt oberoende gentemot de politiska grupperna. Att det länge funnits ett starkt personellt samband mellan socialdemokratin, LO, kooperativen och vissa andra sk folkrörelser, liksom mellan folkpartiet och frikyrkliga

och nykterhetsfrämjande rörelser, är ju väl bekant. Men frågan om personsambandet blir mer brännande ju mer organisationerna breder ut sig över områden, där de direkta medlemsintressena och den direkta medlemsbevakningen träder i bakgrunden och där alltså den centrala ledningen i motsvarande mån får ett starkt eget inflytande. Utan att omfatta några som helst konspirationsteorier vågar man påstå, att det med den ställning organisationerna idag intar finns en uppenbar risk för att de inte fördjupar utan hindrar demokratin.

Om ett politiskt parti är särskilt starkt företrätt inom den centrala organisationsvärlden, innebär det en makt som reducerar effekterna av de politiska beslutsprocesserna, främst de allmänna valen. Inför sådana ytterligt anmärkningsvärda fenomen som ABF:s monopol på svenskundervisning åt invandrare liksom det nyligen framlagda förslaget av den sk SVUX-kommittén, enligt vilket studiestödet åt vuxna skall fördelas av kommunala organ på förslag av "studiestödsråd" med två tredjedelar LO-företrädare och en tredjedel TCO-representanter, måste man fråga sig om inte denna risk för ett från den parlamentariska demokratins synpunkt farligt samspel redan är en verklighet. Det finns andra liknande företeelser, som här måste förbigås.

Särskilt allvarlig är naturligtvis risken i den mån en politiskt starkt infiltrerad organisation lyckas tillskansa sig — tex genom att "kollektivera" avtal av olika slag — en monopolställning i väsentliga

förhandlingsfrågor eller som remissinstans. Därigenom tvingar den i praktiken människor att åtminstone passivt hjälpa vad som i realiteten är en politisk stödorganisation. En annan variant finner vi där en organisation skaffat sig ett betydande inflytande över fördelningen av offentliga förmåner eller stipendier till en viss grupp.

För en betraktare, som är van vid att fästa avseende vid rättsliga synpunkter, finns det en rad oroväckande egendomligheter både hos organisationerna och hos deras ökade medverkan i offentliga angelägenheter. Jag tror inte det är för mycket sagt, att organisationerna just i rättsligt hänseende ofta ter sig förvånande aningslösa. Men allmänheten vet föga om framfarten mot minoriteter, utbrytar- eller konkurrentorganisationer.

Särskilt betänkligt är det när organisationsrepresentanter — icke alltid utbildade att inse eller vilja efterleva sin roll och sitt ansvar — inträder som fullmyndiga deltagare i offentliga organs beslutsprocesser. Har man någon erfarenhet från organ, där sådana personer medverkar, frågar man sig ibland om de verkligen förmår skilja mellan att vara intresserepresentanter och att vara opartiska utövare av offentlig makt med ämbetsansvar i exempelvis besvärshandlingen.

Organisationernas makt

De exempel jag har givit pekar dels på ett betydande inflytande för organisationerna i ett antal väl dokumenterade beslutsprocesser, dels på en ofta betydande

beslutsmyndighet för enskilda organisationsrepresentanter i myndigheters handläggning av olika mål. Vad innebär det här utöver när man talar om organisationernas "makt"?

Jag skulle återigen vilja peka på ett konkret exempel. I samband med pressdiskussionen om U 68:s huvudbetänkande "Högskolan" hade folkpartiets partisekreterare Tham gjort vissa starkt kritiska uttalanden. Tham angreps i en tidning av en som aktiv socialdemokrat känd organisationsfunktionär med befattningen utbildningschef vid TCO. Denne tog Tham kraftigt vid örat, förklarade med åtskillig pompa: "att de stora löntagarorganisationerna inte kan dela hans (Thams) sätt att se på problemen och än mindre hans förslag till lösningar är givet. Anledningen härtill", fortsatte han, är "att de önskar en utbildningspolitik, som är ägnad att stärka arbetstagarnas ställning på arbetsmarknaden". Dessa uttalanden är emellertid mindre intressanta än slutklämmen: "Den intressanta frågan är nu, om folkpartiet skall inta samma hållning som sin partisekreterare?" Detta är såvitt jag förstår ett knappt ens förtäckt hot. Åtskilliga folkpartister torde finnas inom TCO, to m inom dess ledning. För ett politiskt parti är det uppenbarligen en mycket pressande situation om de funktionärer i en stor organisations sekretariat, som har avgörande makt över dess propagandasurser, på detta sätt aviserar intresse för partiets beslut. Detta är otvivelaktigt en form av maktutövning.

I den politiska demokratin är det brukligt att inför all maktutövning ställa frågan om dess legitimitet, om arten av de anspråk på vilka den grundas, och att jämföra svaret med vad man kan utleta om de faktiska mekanismer som är i spel. Vad är det som ger en enskild funktionär i ledande ställning möjlighet att så kraftigt öva tryck på ett parti i en fråga som denna? Är det hans insikter? Knappast. Är det organisationens speciella kunskande och speciella "välförstådda" intressen? Inte gärna. Är det medlemmarnas antal? Nej, ty medlemmarna har inte haft möjlighet att ta ställning. Det är knappast något annat än den ledande organisationsklickens förmåga att göra livet surt för partiet genom sina propagandamedel. Någon rationell legitimation för maktutövningen kan man inte gärna finna.

Medlemmarnas ställning

Partier och andra beslutfattande organ har åtminstone en teoretisk möjlighet att motstå trycket. Om man vänder blicken till organisationsmaktens "inre" sida, makten över medlemmarna, föreligger en motsvarande möjlighet knappast ens teoretiskt. De rent faktiska och ekonomiska villkoren i en kraftmätning mellan organisationen och dess enskilda medlemmar är inte svåra att gissa sig till. Förhållandet och risken för missförhållanden förstärks emellertid avsevärt av flera faktorer, som är speciella för organisationsväsendet. Organisationerna har med stor

på det lokala planet i svår konkurrens om själarna med exempelvis skattefinansierade kommunala aktiviteter. Det är inte förvånande, att gamla organisationspampar, som gått den långa och tröttsamma vägen från detta slit till centrum och höjderna, med indignation vägrar att känna igen den kritiska bild av centraliserade maktapparater som då och då målas i debatten. Det är inte förvånande — men med all respekt för dessa autentiska folkledare måste riskerna likväl analyseras och diskuteras.

Här har frambesvurits "faror" och "risker". En rimlig motfråga är: risker för vad? Vilken utveckling är det som hotar och vilka alternativa lösningar vore att föredra? På ett principiellt plan skulle man kanske kunna formulera svaret på den första delfrågan så: idealet för samhällsarbetet är att det offentliga handlandet bygger på en autentisk medborgarvilja, som s a s inte på vägen fram till de centrala och väsentliga besluten förvanskats av några ovidkommande intressen. Men ett sådant principiellt svar för inte särskilt långt. Det finns samhällsfrågor, där det vore naivt att räkna med en någorlunda insiktsfull spontan medborgaropinion, och det finns andra, där medborgarna helt enkelt måste sätta sin tillit till en expertis, som de politiska rörelserna inte förmår tillhandahålla och som massmedierna har svårt att erbjuda. Det är inte lätt att i sådana frågor finna lösningar, som ter sig klart överlägsna det nuvarande organisationssystemet.

Åtskilliga av de problem, som organi-

sationerna tycks ställa, är inte annorlunda beskaffade än de svårigheter som den politiska demokratin står inför och behöver inte tolkas så att organisationerna skulle vara odemokratiskt konstruerade. Dit hör de många medlemmarnas passivitet och den centrala ledningens och funktionärsgruppens makt. För dessa problem existerar knappast några botemedel, så länge människorna är olika och föredrar att sätta in sin energi på olika mål och samsättningar.

Om vi ett ögonblick gjorde experimentet att tänka oss det svenska samhället utan organisationer, är det uppenbart att vi skulle få ett betydande negativt saldo. I vissa hänseenden skulle stora grupper stå utan adekvat skydd mot övermäktiga intressen. I många frågor skulle opinionsbildning och intressegruppering ske planlöst och nyckfullt. Fältet skulle vara ännu mer fritt för ovederhäftig och ensidig massmediepåverkan. Viktiga samordnings- och förvaltningsuppgifter skulle stå herrelösa.

Blir slutet då en lovsång *trots allt* till det svenska organisationsväsendet? Finns det inga förändringar att föreslå för att undanröja kritiken? Jag skulle vilja formulera utgångspunkten för sådana förslag på följande sätt: just emedan de svenska folkrörelserna lyckats så väl, just därför att de blivit en omistlig del av samhällssystemet, måste de finna sig i kritik och inblandning från utomstående. Jag begriper mycket väl, att detta intresse för deras förehavanden nu — när de lyckats — från personer som struntade i dem under de

långa kampåren, kan förefalla dem upprörande. Men det hjälper inte. De har blivit alltför viktiga för att inte angå alla.

Organisationernas ställning

I debatten har framskymtat åsikten, att de sk folkrörelserna skulle åtaga sig offentliga förvaltningsuppgifter i större skala än som faktiskt sker. Det vore enligt min uppfattning en olycka både för medborgarna, förvaltningen och inte minst organisationerna. Det är ett uttryck för betydande aningslöshet att förorda, att dessa rörelser skulle kunna och böra åtaga sig uppgifter som i rimlighetens namn måste utsätta dem för radikalt skärpta och delvis helt nya anspråk i rättsligt hänseende. Det ligger i folkrörelsens begrepp att den skall bygga på frivillighet och att medlemmarna skall verka aktivt för en gemensam sak. I frivilligheten ligger dess respektabilitet och anspråk på gehör.

I de senaste årens utredningsprosa har det blivit vanligt att kalla organisationernas representanter "företrädare för allmänintressena". Detta är slappt språkbruk. Det finns ingen anledning tvivla på deras allmänanda. Men de representerar specialintressen — låt vara breda och legitima. Jag tror det är viktigt att hålla det i minnet. I det ögonblick en organisation skulle tilldelas offentlig makt, måste den underkastas de krav på offentlighet, på beslutsförfarandenas utformning och på de beslutandes kvalifikationer och ojävighet som gäller för offentliga myndigheter. Sådana anspråk torde

knappast några organisationer vara rustade för. De åtgärder som skulle krävas skulle säkert starkt negativt påverka deras förmåga att lösa sina ursprungliga uppgifter.

Redan i rådande läge är det uppenbart, att organisationerna intar en ställning, som gör det orimligt att de åberopar den heliga kon föreningsfrihet gentemot varje form av offentlig reglering. Det är sannolikt också dåraktigt från deras egen synpunkt. Det finns tecken som tyder på att de stora organisationerna har svårigheter med sammanhållning och medlemskontakt. Det blir säkert inte bättre om de avskärmar sig mot kritik och insyn. Särskilt på tre punkter är det befogat att redan nu dra konsekvenserna av organisationernas reella maktställning.

För det första bör minimiregler uppställas för medlemmarnas rättssäkerhet och för ett korrekt förfarande i tvister och mellanhavanden mellan organisationen och den enskilde.

För det andra bör organisationernas ekonomiska förvaltning — med sådana inskränkningar som garanterar deras intresse av hemlighet i samband med fackliga kraftmätningar — underkastas minimivillkor i fråga om de "vanliga" medlemmarnas, offentlighetens och det allmännas insyn i medelsförvaltning och redovisning. Det finns vissa tekniska svårigheter att lösa, men någon saklig anledning att ställa anspråken lägre än i fråga om börsnoterade aktiebolag torde inte kunna anföras.

För det tredje slutligen bör man åt-

minstone utreda möjligheten att ålägga organisationernas förtroendemän och ledande funktionärer vissa "varudeklarationsförpliktelser" i politiskt hänseende. Det är mycket möjligt att man inte kommer någon vart. Bl a kan integritetsskäl åberopas mot alltför långtgående regler av denna typ. Det förefaller emellertid klart,

att det är ett maktmissbruk, till stöd för vilket föreningsfriheten inte tillhandahåller några argument, när ledande personer i organisationsvärlden utnyttjar sin position för att kasta organisationens vikt i politiska vågskålar, åt vilka medlemmarna borde slippa att ofrivilligt och opåkallat ge ökad tyngd.