

OLLE NYMAN:

Det korporativa samhället

Professor Olle Nyman gör i denna artikel en systematisk genomgång av skilda former för inflytande och maktutövning av intresseorganisationerna i dagens samhälle. De tydliga korporativa tendenserna på vissa punkter är inte väl förenliga med grunderna för vårt statsskick. På längre sikt utgör det korporativa samhället ett hot mot den politiska demokratin i hitillsvarande form.

Vår regeringsform slår i sin inledning fast att den svenska folkstyrelsen bygger på allmän och lika rösträtt och att den förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statsskick. Därmed säger regeringsformen nej till korporativa inslag i statsskicket. Bland grundlagmotiven kan man ta fasta på ett av de centrala uttalandena av grundlagberedningen 1972: "En utveckling i riktning mot ett korporativt system är inte förenlig med den grundläggande principen att de beslutande organen skall sammansättas genom val med allmän och lika rösträtt" (SOU 1972: 15, s 77).

Detta är ju utan tvekan klara deklARATIONER. Men hur är den faktiska verkligheten? Ingen lär kunna bestrida riktigheten av en lägesbeskrivning, som placerar intresseorganisationerna, speciellt arbetstagarorganisationerna, som maktfaktorer av högsta ordningen med inflytande över allt fler av samhällets styrningsprocesser. De korporativa tendenserna är påtagliga.

De flesta torde dock vara ense om att det är väl motiverat att organisationerna skall ha möjlighet till ett betydande inflytande såsom språkrör för olika särintressen och också att vissa organisationer – tex de stora löntagarorganisationerna – har ett mycket brett register och etablerar en bred allmänbevakning för sina medlemmars räkning. Det betänkliga är emellertid, att det i detta vidgade och fördjupade inflytande för intresseorganisationerna tillkommit inslag och helt nya former, som ibland förefaller vara svår-förenliga med den politiska demokratin och svåra att förena med grundsatsen att de betydelsefulla avgörandena i stat och kommun

främst däri, att den offentliga verksamhetens särprägel i förhållande till den privata sektorn inte tillräckligt beaktats. I kraft av ordets makt över tanken har man alltför lättvindigt analogivis överfört medbestämmandeformer, som kan vara motiverade och rimliga på den privata sektorn, till att vara gällande även för de offentliga organen som har helt andra förutsättningar för sin verksamhet.

Frågor som rör verksamhetens mål, inriktning, omfattning och kvalitet skall enligt MBL inte göras till föremål för medbestämmandeavtal. Tanken är att i sådana frågor skall de offentligt anställda inte ha större möjligheter till inflytande än övriga medborgare. Dock föreligger primär förhandlingskyldighet även i sådana ärenden, förutsatt att frågan över huvud taget rör förhållandet mellan arbetsgivare och arbetstagare. Det är också viktigt att notera att lagen om offentlig anställning (LOA) inte innehåller något förbud mot avtal i frågor som angår myndighets verksamhet. De tidigare avtalsförbuden i statstjänstemannalagen och kommunaltjänstemannalagen har inte fått någon ersättning i den nya lagstiftningen. Det får ankomma på parterna själva att bedöma om ett ifrågasatt avtal skall slutas eller ej mot bakgrund av principen att den politiska demokratin inte får kränkas. Det särskilda huvudavtalet (SHA) och möjligheten enligt detta för central part att hänskjuta fråga till den särskilda nämnden med tyngdpunktsförankring i riksdagen är tänkt som en yttersta garanti, vars värde dock får betraktas som ganska diskutabelt.

Frågan var gränsen skall dras mellan till-

låtet och otillåtet har av lagstiftningen och dess förarbeten lämnats alltför obearbetad. Å ena sidan står sådana frågor, som är av direkt betydelse för de kommunalt och statligt anställdas arbetsmiljö och arbetssituation i övrigt, och å den andra sådana beträffande målsättning och inriktning, där avgörandet bör förbehållas de politiska instanserna. Risken för övertramp in på den politiska demokratins område är här påtaglig. Vill man sanera denna problematik, är det nödvändigt att begränsa MBL-förhandlingarna till facknämnds- resp verksnivå och att hålla de övergripande politiska ledningsorganen – kommunstyrelse, förvaltningsutskott och regering – fria från MBL-tillämpning i annan mån än i sådana fall där de är direkt berörda som anställningsmyndigheter för sina egna arbetstagare.

Remissvar och opinionsbildning

Intresseorganisationernas verksamhet som besvarare av remisser och opinionsbildare i övrigt kännetecknas av en tendens till allt vidare sk samhällspolitiskt engagemang. Arbetstagarorganisationerna gör ofta framstötningar i frågor som ligger vid sidan av den rent fackliga verksamheten. Den fråga som då måste aktualiseras är hur representativa sådana meningsyttringar är för organisationens medlemmar. Ju mer en intresseorganisation avlägsnar sig från de för dess verksamhet primära frågorna, desto större är risken att den inte på ett korrekt sätt företräder medlemmarnas åsikter. Arbetstagarorganisationerna har inget mandat i allmänna samhällsfrågor för att i allmänna samhällsfrågor företräda

folket vid sidan av dettas valda representanter.

Det är mot bakgrund härav viktigt att medlemmarna är aktiva och gör sin röst hörd inom organisationerna och deras lokala avdelningar. Den eventuellt bristande överensstämmelsen mellan medlemmarnas uppfattning och ledningens deklarerationer måste påtalas inifrån. Förtroendemän och funktionärer måste få klart för sig, att de inte kan göra deklarerationer som går klart emot medlemmarnas egna politiska ställningstaganden.

Det är viktigt att man väljer ledning och funktionärer, som är representativa för medlemmarnas uppfattning och önskemål, och inte bara utredningstekniskt skickliga experter, som sitter som byråkratiska småkungar och driver frågorna efter sina personliga politiska sympatier.

Vad nu sagts betyder inte att man vill förvägra intresseorganisationer att medverka i opinionsbildningen här i landet. Intresseorganisationerna har en funktion även i detta sammanhang. Deras bidrag till opinionsbildning och information är av väsentlig betydelse. Men vad man kan hävda är kravet att organisationernas agerande skall vara representativt för medlemsopinionen och att organisationerna i sina aktioner och uttalanden inte skall sträcka sig längre än de har mandat till.

Ämbetsverk och utredningar

En fjärde inflytandeväg för organisationerna är den betydande, faktiska representation för dem som förekommer i ämbets-

verkens styrelser och i utredningskommittéer genom den inarbetade traditionen, att åtskilliga av verksstyrelsernas och kommittéernas ledamöter hämtas från organisationerna. Härigenom får skilda sårintressen ett oproportionerligt stort inflytande. En annan följd är, att en rad förtroendepersoner och anställda i organisationerna får en oftast oförtjänt extraposition i svensk förvaltning. Systemet leder till att det ofta inte blir de ur allmän synpunkt bäst kvalificerade, som på detta sätt tillförs verkens styrelser. Det blir över huvud taget en representation till fördel för sårintressen på bekostnad av allmänintresset.

Den nuvarande regeringen har genomdrivet ett par berömvärda ändringar i detta hänseende. Länsstyrelsernas lekmannastyrelser har inte längre något korporativt inslag utan utses i sin helhet av folkvalt organ, landstinget. Detsamma blir fallet med styrelserna för de regionala utvecklingsfonderna (som skall ersätta företagsföreningarna i varje län). Dessa reformer ledde till starka protester från LO, TCO, och socialdemokratin. Men de är välkomna. De bryter de korporativa tendenserna och slår vakt om den representativa demokratin.

Personalrepresentation

Personalrepresentationen i verksstyrelserna liksom den försöksvis tillämpade närvarorätten för personalrepresentanter i kommunala nämnder har förlorat sitt raison d'être efter MBL-reformen. Denna ger de anställda fullt betryggande insynsmöjligheter i verksamheten, dess förutsätt-

ningar och den aktuella planeringen på verksamhetsområdet ifråga. Däremot är det principiellt svåracceptabelt att de anställdas organisationer genom representation i verksamhetsstyrelserna skall få del i den administrativa makten i ämbetsverken. Anställningsförhållandet som sådant kan inte grunda ett anspråk på inflytande av denna art.

Motsvarande principiella kritik kan riktas mot tankarna att företrädare för de kommunalanställda skall få tillhöra de kommunala nämnderna och styrelserna, låt vara utan förslags- och beslutsrätt. Kommunaldemokratiutredningen har föreslagit, att försöksverksamheten avlöses av en permanent ordning, som öppnar möjlighet för kommunerna och landstingskommunerna att med sina motparter på det kommunala avtalsområdet överenskomma om närvarorätt för personalrepresentanter. Med en sådan ordning blir det ständiga risker för konflikt med den politiska demokratin. Det måste vara väljarnas viljeyttring, sådan den kommer till uttryck vid de kommunala valen, som skall vara bestämmande för inriktningen och utformningen av den kommunala verksamheten och även för arbetet i nämnderna. Närvarorätt för personalrepresentanter i de kommunala nämnderna betyder att dessa tillförs ett korporativt inslag, som inte står i god överensstämmelse med den på allmän och lika rösträtt grundade demokratiska ordning, som enligt regeringsformen skall vara bestämmande både för statens och kommunernas styrelse.

En ur kommunaldemokratisk synpunkt långt mera acceptabel form av personalinflytande utgör möjligheten att inrätta parts-

sammansatta organ (PSO), till vilka viss beslutanderätt skulle kunna överföras från nämnderna i noga definierade grupper av ärenden av särskilt intresse för personalen. Då denna befogenhetsöverföring faller inom området "förvaltning och verkställighet" och ej berör den "beslutanderätt", som skall ankomma på fullmäktige, kommer en lagreglering som möjliggör dylik befogenhetsöverföring till PSO inte i konflikt med stadgandet i regeringsformen att beslutanderätten i kommunerna utövas av valda församlingar (RF 1:7). Även kommunalrättsligt framstår PSO som en acceptabel och naturlig komplettering av MBL. Utöver MBL och PSO behövs däremot inte personalrepresentation i nämnderna som en tredje form av personalinflytande.

Arbetsstagarorganisationernas inflytande som utövare av ägarfunktionen via löntagarfonder tillhör ännu framtidsprojekten. I denna fråga är diskussionen nu inne i ett rörligt skede och det finns fn inte säker grund för någon kommentar. Så mycket kan dock sägas som att den maktförskjutning och samhällsomvandling, som avtecknas i förlängningen av hittills presenterade löntagarfondsprojekt som är grundade på kollektivt ägande, tycks vara väl ägnad att bilda grundvalen för det fullt utbildade korporativa samhället.

Ett hot mot demokratin

Korporationstänkandet är en fiende till allmänintresset och till principen att allmän och lika rösträtt skall vara grunden för vårt statskick. Det korporativa samhället är ett

hot mot den politiska demokratin. De liberala frihetsprinciperna, tankarna om individens egenvärde och idéerna om allmänt medborgerliga värden, som är grunden för den västerländska politiska demokratin, måste i längden komma på kollisionskurs med en samhällsordning som allt mera bygger på korporativa enheter och kollektiva insatser.

Det korporativa samhället kan också utgöra en fara för den enskilde i det avseendet, att den vanlige medborgaren, då han inte ingår i en agerande grupp, kan komma i

kläm som tredje man – som skattebetalare, som konsument, som efterfrågare av service i olika hänseenden. De medborgerliga rättigheterna riskerar att bli sekundära i förhållande till de rättigheter, som följer av medlemskap av olika kollektiv, i samma mån som allmänintresset och den klassiska rättsstatens traditionella normer sådana som rättvisa och likställighet får vika för olika organiserade särintressen och ett mera flexibelt värderingssystem, där normer sådana som behov och jämlikhet får alltmer ökad betydelse.