

PROBLEM

KRING ORGANISATIONSVÄSENDET

Av docent OLLE NYMAN

DET är ett många gånger påpekat faktum, att ett av de viktigaste dragen i den svenska samhällsutvecklingen under senare tid är den allt mäktigare och betydelsefullare roll, som det fria organisationsväsendet spelar. Detta organisationsväsende är ett väsentligt karaktärsdrag för den svenska demokratin av idag. Och dess betydelse är tydligen i växande; tendensen till faktisk korporatism är omiskännlig. De stora intresseorganisationerna framstå alltmer som en konkurrerande maktfaktor vid riksdagens sida. Denna tendens till undanskjutande av riksdagen började göra sig tydligt gällande vid 1940-talets ingång i och med krishushållningens etablerande, men den har som bekant ingalunda försvagats efter krigstidens slut. Tvärtom ha under efterkrigstiden förekommit fall, då regeringen ingått överenskommelser med de stora intresseorganisationerna, som blivit bindande för riksdagens ställningstagande sedermera, om inte formellt så i varje fall faktiskt, och som kännbart ingripit även på riksdagens ursprungligaste prerogativ, bevillningsmakten. Det är organisationerna, som ha haft det verkliga avgörandet i sin hand, vilket illustrerats bl. a. av de senaste årens överenskommelser om den ekonomiska stabiliseringspolitiken. Då organisationerna i och för sig bli allt starkare genom att de bli bättre konsoliderade och vinna ökad anslutning, kommer benägenheten från regeringarnas sida att göra upp direkt med organisationerna troligen inte att minska. Den offentliga reglering på olika områden, som är ett kännetecken för den nuvarande inriktningen av politiken, kräver dessutom i stor utsträckning organisationernas aktiva medverkan. Dessas inflytande på statsmakten är under alla förhållanden en realitet att räkna med.

Denna utveckling aktualiserar en rad olika problem. Ett är det *konstitutionella*, d. v. s. organisationernas uppträdande som konkurrenter till riksdagen på områden, som enligt konstitutionen tillhör dess kompetens. Ett annat problem kan rubriceras som det

demokratiska, d. v. s. frågan om i vad mån organisationerna i sina aktioner verkligen äro representativa för sina medlemmar, alltså med andra ord problemet om demokratin *inom* organisationerna. Ett tredje problem som aktualiseras är det *parlamentariska*, d. v. s. konsekvenserna för parlamentarismen och frågan om regeringens relationer till organisationerna jämfört med relationerna till riksdagen.

Vad det konstitutionella problemet beträffar har detta i olika sammanhang varit föremål för riksdagens uppmärksamhet. Sålunda påtalade konstitutionsutskottet i sitt dechargebetänkande 1948, att riksdagen icke fått tillfälle att ta ställning till de förändringar i jordbruksregleringen, som framgingo som ett resultat av förhandlingar sommaren 1947 mellan regeringen och huvudorganisationerna inom jordbruket. Genom uppgörelsen överenskomms om betydande subventioner, till vilka riksdagen inte anvisat anslag. Anmärkningen samlade majoritet inom utskottet; tre socialdemokrater med utskottsordföranden i spetsen anslöto sig, under det att utskottets övriga socialdemokrater, bland dem partiets gruppleddare i andra kammaren, reserverade sig mot anmärkningen. Regeringen försvarade sig med en hänvisning till den fullmakt 1947 års riksdag lämnat K. M:t att vidta erforderliga åtgärder för reglering av produktions- och avsättningsförhållandena på jordbrukets område under regleringsåret 1947/48 i överensstämmelse med de riktlinjer, som godkänts av riksdagen på grundval av jordbruksutskottets utlåtande. Under hänvisning i detalj till vad jordbruksutskottet verkligen uttalat underkände emellertid konstitutionsutskottet regeringens tolkning av den berörda fullmakten såsom alltför vid. Statsminister Erlander erkände också i dechargedebatten att det gällde för både regering och riksdag att söka »mera noggrant precisera innebörden i de fullmakter och bemyndiganden, som regeringen erhåller». Ett huvudskäl varför regeringen förbigått riksdagen i detta fall var, att ett sammankallande av riksdagen i augusti för endast detta ärende ansågs vara en alltför stor apparat. Å andra sidan var uppgörelsen med jordbrukarorganisationerna brådskande och kunde icke uppskjutas.

Subventionsöverenskommelsen i september 1949 väckte till liv en ny debatt om dessa problem, denna gång dock huvudsakligen i pressen.

Som en tänkbar utväg ur det dilemma, som det nyss relaterade illustrerar, har framkastats att riksdagen kunde överlåta åt delegationer att i dess ställe och dess namn (»med riksdagens rätt»)

träffa avgöranden rörande sådana spørsmål vid förhandlingar med organisationerna, då riksdagen som sådan bleve för tungrodd att själv fylla den funktion, som författningen tillkommer den. (Nils Herlitz, Sv. D. 29.9.49.) Ett annat förslag som framförts är att det skulle inrättas en »ekonomnämnd» med mera begränsade uppgifter (som en sorts parallell till utrikesnämnden). Enligt detta förslag skulle det formella avgörandet ligga kvar hos riksdagen och inte övertas av nämnden. (Nils Andrén, Sv. D. 5.10.49.)

Till den konstitutionella aspekten i vidare bemärkelse höra också de gång efter annan uppdykande projekten om en närmare reglering av organisationsväsendet och dess inordnande i folkstyrelsens rättssystem. Det skulle därvid gälla att fixera organisationernas ställning och utrusta dem med befogenheter och ansvar, att överhuvud taget skriva in dem i författningen. Intresset för dessa frågor har emellertid alltid varit mycket svalt, och organisationerna själva synas avgjort föredra sin nuvarande obestämda men också obundna status. Fördelarna av att organisationsväsendet fått utveckla sig fritt utan att vara inordnat i något statligt system ha framhävts starkare än behovet av klara normer i syfte att trygga såväl den erforderliga statliga ledningen som korporationernas rörelsefrihet och självstyrelse samt de enskilda medlemmarnas skäligen trygghets- och frihetskrav gentemot organisationerna.

Även om staten sålunda avstått från reglering av organisationsväsendet, har den dock varit angelägen att utnyttja organisationerna och använda dem för sina syften. Jordbruksregleringens genomförande fr. o. m. 1930-talets början var beroende av medverkan av jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse. Till gengäld lämnade staten sitt stöd vid utbyggandet av denna gren av organisationsväsendet, som därför efter detta hastigt uppnådde stor styrka och hög anslutning.

Särskilt ha emellertid organisationerna — inte endast jordbrukarnas — utnyttjats av staten under kristiden för en oundgänglig medverkan när det gällt genomförandet av ransonerings- och regleringspolitiken. De företeelser, som därmed kommo in i organisationsväsendet, ha till en del kommit att fortleva även efter krigstidens slut. Därmed har ett nytt problem aktualiserats. Organisationerna ha i de fall som här avses till en viss grad förvandlats från intresseorgan för medlemmarna till ombud för statliga myndigheter, utövande kontroll över medlemmarna. Principiellt betecknar en sådan utveckling en urartning av organisationsväsen-

det. Detsamma gäller om fackföreningsrörelsens faktiska allians med statsmakten, så länge denna representeras av den socialdemokratiska regeringen. Organisationerna framstå i dessa fall som statsintressets förespråkare gentemot de egna medlemmarna. Skola organisationerna dessutom varaktigt ges betydande uppgifter vid bemästrandet av den fulla sysselsättningens politik och — som framskyntat i debatten — ytterligare kanske dras in i strävandena att åstadkomma förändringar av själva produktionsordningen och äganderättsförhållandena inom näringslivet, då blir deras förvandling från intresseorgan för medlemmarna till faktiska statsorgan påtaglig.

Som en allvarlig fara har vidare angivits, att organisationernas direkta inflytande på statsmakten stärker den statiska karaktären av vårt samhällsliv. (Gunnar Heckscher, Sv. D. 27.9.49.) Nya intressen och nya strävanden få svårt att göra sig gällande vid sidan av de gamla och inarbetade.

Så som läget nu faktiskt är, frestas man säga att vårt demokratiska statsskick inte längre enbart bygger på den folkvilja, som kommer till uttryck vid valen och blir avgörande för riksdagens sammansättning; det bygger även på den folkvilja, som kommer till uttryck från intresseorganisationernas sida. Det är i det sammanhanget som problemet om demokratien inom organisationerna och dessas representativitet träder i förgrunden. Det är av vikt att den enskilde medlemmen inte blir ett viljelöst nummer och att lokalavdelningarna inte mista allt reellt inflytande. Här finns en svaghet och en fara. Inom de stora organisationerna — det gäller f. ö. både de intressebetonade och de ideella sammanslutningarna — finns nämligen en tydlig tendens till centralisering och byråkratisering. Det finns en tendens att driva det representativa systemet så långt, att de enskilda medlemmarnas möjligheter att direkt göra sig gällande bli mycket begränsade. Den fulländade kedjan av representativa organ från ombudsförsamling (kongress, fullmäktige eller stämma) via representantskap (representantskap, förbundsråd eller förtroenderåd) fram till styrelse och därutöver ofta arbetsutskott eller direktion kan utgöra ett för medlemsinflytandet hindrande och dämpande moment. Det är i det sammanhanget också belysande, att inom fackföreningsrörelsen de allmänna omröstningarna i avtalsfrågor tillmätas mindre betydelse än avtalskonferenserna. Den direkta demokratien inom fackföreningsrörelsen i form av allmän omröstning har i viss utsträck-

ning fått vika för den indirekta eller representativa demokratien. Det kan förtjäna påpekas, att fackförbundens styrelser i flera fall fattat beslut i strid med resultatet av allmän omröstning, under det att avtalskonferensernas beslut nästan utan undantag följts. Avtalskonferenserna äro enligt stadgarna endast rådgivande organ, men i praktiken tycks de ha fått beslutande funktion.

Det förekommer också klagomål på skilda håll inom organisationsvärlden över att verksamheten dirigeras allt för mycket från organisationscentralerna i Stockholm. Å andra sidan klagas det över att intresset från medlemmarnas sida är alltför litet, att exempelvis valdeltagandet vid organisationernas val av förtroendemän ofta är mycket dåligt. Att det sistnämnda förhållandet medför konsekvenser för frågan om ledningens reella demokratiska förankring är ju uppenbart. Denna nackdel skulle emellertid i någon mån kunna neutraliseras genom större utrymme för den direkta demokratien, som dessutom kunde tänkas locka till större aktivitet bland medlemmarna.

Beträffande en del av näringslivets organisationer har deras befattning med regleringspolitiken — utverkande av diverse tillstånd och licenser, fördelning av kvoter, prisöverenskommelser m. m. — på ett särskilt sätt accentuerat detta överallt inom organisationsväsendet märkbara centraliseringens och byråkratiseringens problem. Dessa organisationers ledning har fått en utomordentligt stor makt över medlemmarna, långt större än den som stadgar och statuter stipulera. Och ledningen ligger i dessa fall de facto vanligen hos en anställd funktionär, organisationens verkställande direktör eller motsvarande tjänsteman.

För parlamentarismen och de politiska partierna medför organisationernas vidgade inflytande betydelsefulla konsekvenser. För regeringen måste det sålunda framstå som angeläget att beakta även relationerna till de stora intresseorganisationerna, inte endast de parlamentariska relationerna, d. v. s. förhållandet till riksdagen och dess majoritet. Med hänsyn till de reella maktmedel, som intresseorganisationerna förfoga över, kanske regeringen t. o. m. i vissa situationer är benägen att sätta förhållandet till dem i första rummet vid sina överväganden. Parlamentarismen liksom riksdagen skjutes å sido. Så länge riksdagsmajoritetens uppfattning någorlunda korresponderar med det resultat, som framgår ur regeringens överväganden visavi eller direkta förhandlingar med intresseorganisationerna, framträder icke detta problem i någon

skarpare belysning; det är då huvudsakligen den konstitutionella aspekten som aktualiseras. Annorlunda blir det i händelse av konflikt mellan riksdagsmajoriteten och t. ex. den mäktigaste av våra intresseorganisationer, fackföreningsrörelsen. Om då riksdagsminoriteten — kanske en mycket stark sådan — sluter upp vid sidan av denna intresseorganisation (eller omvänt intresseorganisationen lierar sig med riksdagsminoriteten för att bereda regering och riksdagsmajoritet svårigheter), då ställs verkligen det problem som här kallats det parlamentariska på sin spets. Parlamentarismen kan tvingas vika; riksdagsmajoritetens vilja blir inte den avgörande faktorn. Nyligen timade händelser i Finland ha visat, att aktioner av fackföreningsrörelsen ha kunnat bringa parlamentarism och statsmakt på knä. I Belgien med dess speciella strejktraditioner har detta problem särskild aktualitet, och både i vårt land och exempelvis i England ha förekommit hotelser i mer eller mindre förtäckta ordalag om att tillkomsten av en antisocialistisk regim ofelbart komme att hälsas med en våg av oro på arbetsmarknaden; fackföreningsrörelsen skulle tillgripa fackliga stridsmedel med rent politiska syften. Från svenskt fackföreningshåll ha dock även klara avståndstaganden från dylika tankegångar framförts. Även om det inte går så långt som till aktivt motstånd, utgör dock redan det passiva motståndet från någon av de avgörande organisationerna en belastning för regeringen. Den får svårt att föra fram sin handlingslinje till det fulla förverkligandet utan positiv medverkan från de organisationers sida, som inneha en central position inom landets arbetsliv och ekonomi.

Oomtvistligt är under alla förhållanden att innehavet av regeringsmakten blivit viktigare nu än tidigare med den roll som regeringsförhandlingarna med organisationerna numera spelar. Det har då frågats, »om en partiregering, som kanske representerar blott en enda klass, har nödiga möjligheter att koordinera organisationernas motstridiga intressen» och gjorts gällande »att en regering, i vilken alla de viktigaste gruppintressena känna sig företrädade, bättre skall vara i stånd att samverka med organisationerna» än en homogen partiregering efter klassiskt parlamentariskt mönster. (Elis Håstad, Samlingsregeringen och dess problematik. Sv. Tidskr. 1948.) Av de argument — både svaga och starka —, som anförts till förmån för samlingsregeringen som en permanent institution, är detta ett av de starkare. Påpekandet att organisationerna i sin nuvarande gestalt voro okända vid den tid, då den parlamentariska doktrinen utformades, träffar onekligen

också en kärnpunkt i sammanhanget. Därmed är emellertid inte sagt, att detta argument nödvändigtvis måste tillmätas utslagsgivande betydelse. Är det f. ö. säkert, att alla de viktigaste gruppintressena verkligen skulle känna sig företrädna i en samlingsregering? Är det säkert t. ex. att fackföreningsrörelsen skulle känna sig avsevärt starkare förpliktad till lojalitet mot en samlingsregering med antisocialistisk majoritet än mot en homogent antisocialistisk regering? Vid varje diskussion av samlingsregeringsproblemet måste det dessutom poängteras, att erfarenheterna från krigstiden 1939—45 med dess extraordinära förhållanden inte ha giltighet för tider med mera ordinärt läge, då organisationerna äro mindre villiga till hänsyn, mindre tillgängliga för vädjanden om samhällssolidaritet.

För att den demokratiska principen om alla vuxna medborgares aktiva medverkan vid statsviljans utformning skall kunna förverkligas fordras ett mellanled mellan den stora onyanserade mängden av medborgare och de i författningen nämnda statsorganen. Det fordras ett stadium för organisering och uppdelning av medborgarna efter olika idéer och intressen. Det är de politiska partierna, som får göra tjänst som detta nödvändiga mellanled. De voro tidigare praktiskt taget utan konkurrens i detta avseende, men numera kan man säga att också intresseorganisationerna — till någon del även de ideella organisationerna — i viss mån, ehuru på ett något annat sätt, fylla denna funktion. Partierna framstå i varje fall inte längre som det enda mellanledet av betydelse inom demokratien mellan medborgarna och de beslutande statsorganen. Man kan se detta som ett resultat av de korporativa tendenserna i tiden. Dessa tendenser komma emellertid fram även inom partiväsendet självt. Intresseorganisationerna verka inte endast vid sidan av — kanske delvis i konkurrens med — partierna, deras inflytande sträcker sig självfallet även *inom* partierna. Utom att rent allmänt verka som »pressure groups» kunna nämligen organisationerna utöva politiskt inflytande genom mera direkt anknytning till partierna. Att så är, är desto naturligare, som det svenska partiväsendet traditionellt är ganska starkt socialt bundet. Det mest iögonenfallande exemplet på parallellism mellan en intresseorganisation och ett politiskt parti är fackföreningsrörelsens samhörighet med det socialdemokratiska partiet, som visserligen är historiskt betingad men som i dagens läge med den nuvarande samhällsstrukturen icke ter sig lika självklar som tidi-

gare. Till de intressanta framtidsspörsmålen hör frågan om denna intima allians skall kunna bestå i ungefär samma omfattning som hittills eller om försöken att få till stånd fackföreningsrörelsens partipolitiska neutralitet komma att vinna gehör. Den nuvarande samhörigheten yttrar sig dels i fackföreningsrörelsens understöd-jande av det socialdemokratiska partiet, både ekonomiskt och genom förekomsten av kollektivanslutning, dels å andra sidan i fackföreningsledarnas inflytande över socialdemokratien. Vid alla viktigare politiska rådslag på socialdemokratiskt håll deltar landsorganisationens ledning som en tredje instans vid sidan av partistyrelsen och riksdagsgruppens förtroenderåd. Landsorganisationens ordförande är socialdemokratisk riksdagsman och ledamot av såväl partistyreelse som förtroenderåd. Därmed har man nu under Axel Strand återgått till tidigare praxis. Herman Lindqvist, Arvid Thorberg, Edvard Johanson och Albert Forslund, samtliga dessa LO-ordförande ha också innehått socialdemokratiska mandat i riksdagen. August Lindberg och Gunnar Andersson 1936—47 vägrade ta plats i riksdagen, men deras era, som i andra avseenden blev så betydelsefull för fackföreningsrörelsens utveckling, har i detta fall inte blivit fullföljd. Även under deras ordförandetid var f. ö. LO-ledningen företrädd i den socialdemokratiska riksdagsrepresentationen av Strand, då LO:s kassör.

Men förbindelsen intresseorganisation—parti inskränker sig som känt är ingalunda till fackföreningsrörelsen och socialdemokratien. Partierna överlag äro angelägna att få framträdande företrädare för intresseorganisationerna som medlemmar av sina representationer, främst i riksdagen, och som skyltar på kandidatlistorna vid valen. Organisationerna torde inte ha några svårigheter att få sina synpunkter framförda till partiinstanserna och deras interna överläggningar — som komplement till de framställningar de göra på mera officiella vägar.

Särskilt jordbrukarrepresentanterna i riksdagen ha mycket ofta en mer eller mindre omfattande verksamhet på ledande poster inom jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse bakom sig, då de göra sitt inträde i rikspolitik. Det är belysande, att Pehrsson-Bramstorp hade gjort mycket betydande insatser inom denna föreningsrörelse — därtill pionjärinsatser till en del —, innan han gjorde sitt stora politiska genombrott 1933. Han hade genom detta sitt arbete timrat sig en plattform för politiskt inflytande, vilket hjälper till att förklara, hur han kunde tillvälla sig ledningen så fullständigt och så pass oförmedlat som skedde. Hans efterträdare

som partiledare har knappast gått den »korporativa» vägen. Han är dock ordförande i Sveriges skogsägareföreningars riksförbund. Högers två främsta lantmannarepresentanter, Domö och Skoglund i Doverstorp, inneha också framträdande poster inom jordbrukets ekonomiska föreningsrörelse. Ett par andra högerriksdagsmän ha ordförandeposter inom riksorganisationer tillhörande denna föreningsrörelse. Annars är det bondeförbundet, som dominerar på detta avsnitt. Sveriges lantbruksförbunds nuvarande ordförande har säte i riksdagen som bondeförbundsrepresentant. RLF:s ordförande gjorde däremot endast en kort gästroll i riksdagen, som bondeförbundssenator. Förbundets nuvarande vice ordförande tillhör bondeförbundets andrakammargrupp, och företrädaren var högerman, som mot slutet av sin vice-ordförandetid blev innehavare av ett förstakammarmandat. Den viktigaste fiskarorganisationen, Svenska västkustfiskarnas centralförbund, har sin ordförande placerad i riksdagen, som folkpartirepresentant. Även industriens organisation, Sveriges industriförbund, och andra sammanslutningar inom näringslivet kunna sägas vara auktoritativt om än sparsamt företrädade i riksdagen. Icke heller Kooperativa förbundet är lottlöst i detta hänseende. Ordföranden och vice ordföranden i dess förvaltningsråd äro socialdemokratiska förstakammarledamöter. Huvudorganisationen inom bostadskooperationen, HSB:s riksförbund, har också en socialdemokratisk senator som främsta man. En av de ledande inom Sveriges fastighetsägareförbund är folkpartirepresentant i första kammaren. O. s. v.

Alltsedan mitten av 1930-talet ha tjänstemannagrupperna i hög grad varit föremål för partiernas intresse. Det kan också konstateras talrika förbindelseleder mellan dessa och den först på 1940-talet konsoliderade tjänstemannarörelsen med TCO, Tjänstemännens centralorganisation, som samlande organ. TCO:s direktör är socialdemokratisk riksdagsman och partistyrelseledamot, och dess vice ordförande är högerriksdagsman, förtroenderådsledamot och sitt partis andre vice ordförande, för att nu endast nämna de främsta exemplen.

Det är naturligt att ledare inom olika intressekorporationer utnyttjas för politiskt arbete. I något fall har dessutom den politiska insatsen varit den primära, och den ledande ställningen inom intresseorganisationen kommit först senare. Korporationsrepresentanterna ha tillfört politiken en anda av saklighet och villighet att lyssna även till motpartens argument, som varit enbart av godo. Likväl har det dragits i tvivelsmål, om det är lyckligt, att

denna tendens går alltför långt. Det låter sig också väl sägas att det allttjämt behövs politiker av gammalt oblandat märke, inte bara korporationspolitiker, organisationsrepresentanter. De »rena» politikerna behövas för att ge färg och lyftning åt debatterna och som företrädare för det ideella momentet i politiken, men framför allt som oavhängiga representanter för allmänintresset. Den synpunkten har med rätta framförts, att organisationernas makttillväxt icke minskat utan ökat behovet av företrädare för just allmänintresset, helhetssynpunkterna, folkrepresentanter med den obundna ställning att de kunna medla mellan särintressena. Det måste också finnas av de stora korporationerna obundna folkrepresentanter, som tänka på de svagt organiserade och de oorganiserade folkgruppernas intressen. Frågan gäller här vilket utrymme man vill tillerkänna det rena korporationstänkandet inom folkrepresentationen.

Organisationsväsendets växande utbredning och betydelse aktualiserar även andra problem än dem som här ha behandlats. Det kan vara skäl att som avslutning åtminstone peka på ytterligare ett sådant, nämligen organisationsväsendet som ett led i de allmänna kollektiviseringstendenserna. Den enskilde individen har fått en osjälvständigare ställning men till gengäld en tryggare. De flesta ha kanske föga kännning av individens minskade betydelse i kollektivet och erfara endast den ökade tryggheten. En ofrånkomlig nackdel är dock under alla förhållanden den avtrubning av den personliga ansvars känslan, som denna utveckling fört med sig. Organisationerna (läs: organisationernas funktionärer) få tänka och handla i stället för den enskilde. Som ett extremfall framstår här den inom fackföreningsrörelsen förekommande kollektivanslutningen av medlemmarna till ett visst politiskt parti, varigenom organisationerna alltså avgöra den enskildes politiska hemvist. Förstärkning av nivellerings tendensen är en annan konsekvens av organisationernas maktutövning. Ett relativt betydande mått av utjämning ha väl de flesta ansett vara önskvärd, men då organisationernas inflytande tar sig det uttrycket, att en skälig differentiering av lönevillkoren till den kvalificerade arbetskraftens förmån hindras, har det givit anledning till kritik. Inte bara de kvalificerade få utan även samhällets egna intressen på längre sikt bli, framhåller denna kritik, lidande av en politik, som icke tillräckligt premierar utbildning och ansvar.