

ERIK ANNERS:

Intresseorganisationerna och folkstyret

I den sista av de fyra artiklarna om organisationerna och samhället diskuterar professor Erik Anners vilken "demokratisk legitimation" som dessas representanter egentligen har. Han konstaterar att den är avgjort mycket sämre än partirepresentanters. När trots detta intresseorganisationerna begär och får sig tilldelade uppgifter av offentligrättslig karaktär, kan lagstiftning bli nödvändig för att vi inte skall få en styrelse över folket och kanske rent av mot folket, skriver han.

I vår nya grundlag heter det som bekant att "all makt utgår från folket". Formuleringen går tillbaka på 1700-talets upplysningsideologi och därifrån ytterst till den romerska republikens idévärld.

Nu som på 1700-talet är den tysta förutsättningen för detta folkstyre att samhället är till för medborgarna och inte tvärtom. Samhället skall därför styras genom frivilliga insatser av den enskilde medborgaren, som antages vara medveten om den skyldighet till politisk aktivitet detta ansvar pålägger honom. Han (senare också hon) antages också sträva efter att skaffa sig de kunskaper, som behövs för denna uppgift. I än högre grad gäller detta de valda representanter, som skall företräda medborgarna i de politiska beslutsprocesserna. Framför allt är det i ett sådant representationssystem nödvändigt med en nära kontakt mellan medborgarna och deras företrädare. Samhällsfrågorna – de gemensamma angelägenheterna – förutsättes sedan komma att lösas genom fri opinionsbildning i hägn av de friheter (textryckfrihet och mötesfrihet) som är nödvändiga för att systemet skall fungera. I regel tänkes besluten tillkomma genom att de sakliga argumenten för en viss lösning blir allmänt accepterade. Vid olika meningar följer man majoritetens vilja.

Ur denna föreställningsvärld har den parlamentariska demokrati växt fram, som i dag är grundlagsfäst i vårt som i så många andra västerländska länder. Om det för äldre tid gällde att "ultima ratio regis" var konungens kanoner, är i parlamentarismens system en majoritet av en röst det yttersta argumentet.

Det är inte alltid tillräckligt observerat

inom den praktiska politiken att systemet vilar på två alldeles avgörande premisser, nämligen den enskilde medborgarens såväl aktivitet som nära kontakt med dem som representerar honom. Finns inte dessa är systemet teoretiskt ohållbart och fungerar inte i praktiken. Representanterna saknar – för att använda Stig Strömholms välfunna term – ”demokratisk legitimation”.

Inte i något demokratiskt land – alltså ej heller i Sverige – har vi på den punkten uppnått ett tillfredsställande läge. Den medborgerliga politiska aktiviteten är låg inom alla partier och alla grupper i samhället. Kontakten mellan de enskilda medborgarna och deras representanter är också svag. Vad detta kan bero på skall inte diskuteras här. Avsikten med detta inlägg är inte att filosofera i största allmänhet utan att diskutera ett särskilt allvarligt problem, som är förbundet med de nutida starka tendenserna till korporatism i vårt land.

Jag syftar då inte – för att tala med Nils Elvander – på korporativismen som styrelseform. Den är, som han med rätta säger, oförenlig med parlamentarisk demokrati, utan på korporativismen som en metod för politiskt beslutfattande.

Representanternas legitimation

Om representanter för intresseorganisationer skall taga del i de politiska beslutsprocesserna måste de ha vad som ovan kallats demokratisk legitimation, dvs deras agerande måste vara uttryck för en på kunskaper och aktivitet utlöst opinion inom den intresseorganisation de betrotts att representera. Eljest

företräder de bara sig själva. I bästa fall formlar de sin politik genom att generalisera sina subjektiva intryck av vad de tror att deras huvudmän vill. I värsta fall driver de en politik alldeles vid sidan av eller mot sina uppdragsgivares önskemål. Ett typiskt exempel på detta senare är agerandet från de i TCO infiltrerade socialdemokratiska ”agenterna”; de ser inte som sin uppgift att företräda medlemmarna – där majoriteten är borgerliga väljare – utan att göra TCO till ett verktyg för ”samhällets omvandling i socialistisk riktning”.

Hur förhåller det sig nu med de stora intresseorganisationerna – har deras företrädare demokratisk legitimation? En lämplig relief åt denna frågeställning kan åstadkommas om man jämför förhållandena därvidlag med läget i de politiska partierna.

Frågan om den demokratiska legitimationen kan konkretiseras i två hänseenden. För det första – vem väljer representant? Utses vederbörande i realiteten uppifrån, dvs från ett härskande överskikt, eller har vederbörande genuin personlig förankring i den väljande församlingen?

För det andra – hur är det med kontakten mellan förtroendemannen och den krets av personer, som han skall representera? Är kontakten endast formell och alltså en fiktion eller existerar ett verkligt samband och en motsvarande samhörighetskänsla mellan representanten och de som utsett honom?

På båda dessa punkter torde det svenska partiväsendets demokratiska förankring och därmed dess demokratiska legitimation ha förstärkts väsentligt under det senaste decenniet, närmare bestämt från och genom

införandet av partistödet från stat, kommun och landsting. Att detta stöd har sina risker, bl a att bestående partier blir privilegierade i förhållande till nya politiska åsiktsriktningar, är en sak för sig. Men genom de bättre ekonomiska resurserna har partierna fått råd med den dyrbara organisationsapparatur (ombudsmannalöner, kontor, resor, porton, telefon och allt annat) som är nödvändig för att intensifiera verksamheten och genomföra effektivt organiserade provval som underlag för nomineringarna. Utslagen i dessa provval betraktas inom alla partier som en så tydlig anvisning om partimedlemmarnas vilja att man i allmänhet följer dem. Undantag förekommer visserligen, t ex på grund av lokal maktkamp eller, troligen mera sällsynt, på grund av ingripanden från en partiledning. Men även bland socialdemokraterna, där det centrala inflytandet torde vara starkast, är man noga med att ge utmanövreringen av en obekvämd kandidat en "demokratisk" prägel. Man ser helt enkelt till att lydiga lokala krafter agerar på önskvärdt sätt. Ett typexempel erbjuder Nancy Eriksson, som till allmän och förmodligen även egen förvåning försvann såsom genom en fallucka.

Men i allmänhet blandar sig inte partiledningarna vare sig i regeringspartiet eller de demokratiska oppositionspartierna i nomineringarna till riksdags, landstings och kommunalval. Det anses diktatoriskt och fult att göra så. Till detta provvalets legitimerande betydelse kommer anciennitetsprincipen. Inom ett nutida parti avancerar man snart sagt enligt en stadgad befordringsgång. Den som i unga år börjat som en lokalförenings-

revisorssuppleant och sedan nitiskt deltar i det interna partiarbetet (och efter förmåga verkar utåt i partiets tjänst) kan så gott som alltid räkna på befordran, bara han troget håller sig till samma valkrets. När han blivit "känd" är hans karriär säker – om inte lokala motsättningar blir ett streck i räkningen.

Metoden har givetvis den nackdelen att den välsinnade medelmåttan med det goda sittfläsket får de bästa utsikterna i det långa loppet. Men en obestridlig fördel har den. Partipolitikern är och måste vara väl känd och förankrad i sin valkrets; han kan alltså förstå och anpassa sig efter opinionen hos de människor, som skall välja honom. Och när han (eller hon) en gång blivit vald, måste han först och främst hålla kontakten med valkretsen och bevara den nära samhörigheten med partimedlemmarna där. Gör han inte det, kan han råka ut för obehagliga överraskningar. Långt bättre för en riksdagsman att det i valkretsen klagas över att man så ofta tvingas lyssna till hans förkunsel och att han jämt säger samma saker än att det börjar viskas att han aldrig är "med ute på fältet".

Urval från ovan

Hur går det nu till inom intresseorganisationerna? Var och en med någon erfarenhet av verksamheten inom dessa lär kunna betyga att det finns en klar tendens att förnya kadern av förtroendemän genom kooptation, alltså ett urval från ovan. Inom LO med dess snart sagt till fulländning utvecklade metod att styra genom små men järnhårt sammanhållna minoriteter är detta närmast en själv-

klarhet. Hos LO visste man väl vad man gjorde, när LO övertog tillsättandet, lönerna till och driftskostnaderna för de lokala fackliga centralorganisationernas ombudsmän. Sådant är en viktig del av tekniken att styra valen från ovan i rätt riktning.

Så järnhårda metoder som i LO används inte inom TCO eller SACO-SR. Det behövs inte heller. Där finns inte den politiska integrationen med SAP och inte heller problemet med kommunisterna. Gemensamt för alla tre organisationerna är emellertid att de centralstyrs och att urvalet av förtroendemän i stort sett sker från ovan. Den gemensamma förklaringen till detta fenomen är att den spontana aktiviteten i de lokala organisationerna är så obetydlig. Folk går inte på möten och vägrar i det längsta att ta på sig förtroendeuppdrag. Det sunda förnuftet hos den stora massan medlemmar säger dem nämligen att mödan att arbeta för inflytande i intresseorganisationen inte står i ringaste proportion till möjligheten att få ett sådant. Vägen från den lokala organisationen upp genom hierarkien är för lång. Så varför bråka! Det överväldigande flertalet medlemmar i de organisationer, som bär upp det korporativa inflytandet nöjer sig med att betala sin avgift och studera de fackliga förhandlingsresultaten.

De korporativa hierarkiernas toppar behöver därför i regel inte göra mer än att spela igenom hela den formella proceduren med årsmöten, ansvarsfrihet och omval utan att riskera nämnvärda överraskningar. Skulle någon lokal förmåga bli verkligt besvärlig är det lätt att tysta honom genom att ta med honom i det styrande skiktet. Det är i alla fall

så få som föranleder den typen av befordran mot ledningens egentliga vilja att de inte spelar någon roll. Väl inne i hierarkien brukar de trivas de också.

Lagstiftning blir nödvändig

Systemet innebär naturligtvis att någon bredare eller närmare kontakt mellan intresseorganisationernas ledare och deras "gräsrötter" inte finns annat än inom LO, och då närmare bestämt i valtider. Ledarna för TCO och SACO-SR kan däremot agera i tryggt medvetande om att de inte behöver ta på sig bördan av en kontinuerlig kontakt med opinionen i de egna djupa leden. Ty vem skulle egentligen avsätta dem? Det är så få ute på fältet, som verkligen är engagerade i organisationens arbete. Ett år kan sjuksköterskorna gnissla med tänderna, att annat år adjunkterna. Men missnöjda grupper kan alltid sövas ner till passivitet med försäkringar om att deras organisation uppnått allt som var "lönepolitiskt möjligt" och att det säkert blir bättre nästa gång.

Resultatet av denna jämförelse mellan partierna och intresseorganisationerna är att det korporativa inslaget i de politiska beslutsprocesserna har en långt mindre grad av demokratisk legitimation än partiernas. Att intresset för partipolitiken är alltför svagt för att vårt folkstyre skall fungera tillfredsställande brukar erkännas av alla. Men det är ändå en himmelsvid skillnad mellan partiernas sätt att fungera och intresseorganisationernas. Ändå har de senare börjat tillerkännas uppgifter av en karaktär, som egentligen är offentlighetsrättslig. Om detta icke skall leda

till en styrelse över folket eller rent av mot folket måste rättsliga garantier ges för det korporativa inflytandets demokratiska legitimation. Dessa garantier måste vara av of-

fentligrättslig karaktär. Hur de skall se ut blir en mycket viktig fråga, till vilken riksdagen till sist måste ta ståndpunkt i form av lagstiftning.