

# Intresseakt

Relationen mellan stat och intresseorganisationer i  
demokratiteoretisk belysning

# Abstract

Which general outlines are preferable in the relation between organizations and government? From normative theory and method I throw light upon this question by defining and comparing two different democratic standpoints. The substantial democratic standpoint focuses on political effectiveness and the procedural democratic standpoint focuses on equal representation. The normative discussion aims at comparing how well the different standpoints function in political praxis. Since the ambition is to discuss concrete praxis I have also chosen to analyse an extensive case of interest influence in Swedish politics empirically. This case is about LO and the social democratic party. The empiric material shows that the organization has a lot of influence in the decision making. It also shows democratic problems connected to representation and special treatment. In a constructive chapter, the normative and empirical discussions are brought together in two main conclusions. The first conclusion is that no governmental special treatment is preferable when it comes to organizations' possibilities to influence politics. The second conclusion is that LO's economical support to the social democratic party should be discontinued, and that LO should become politically independent.

*Keywords:* Intresseorganisationer, Inflytande, Demokrati, Representativitet, LO.

# Innehållsförteckning

<b>1</b>	<b>Intresseorganisationer och demokrati .....</b>	<b>1</b>
<b>2</b>	<b>Metodologiska utgångspunkter .....</b>	<b>4</b>
2.1	Värdeteori och normativ metod.....	4
2.2	Fallstudier – att konkretisera teori.....	6
<b>3</b>	<b>Ett önskvärt organisationsinflytande.....</b>	<b>7</b>
3.1	Konflikten om demokratins värden och form .....	7
3.2	Demokrati och praktik.....	12
3.3	Slutsatser och möjligheter .....	14
<b>4</b>	<b>LO – en inflytelserik organisation.....</b>	<b>16</b>
4.1	Politiskt inflytande .....	17
4.2	Intern demokrati .....	20
4.3	Handlingskraft.....	23
4.4	Representativitet.....	24
<b>5</b>	<b>Demokratiska riktlinjer för fallet LO.....</b>	<b>25</b>
<b>6</b>	<b>Avslutning.....</b>	<b>27</b>
<b>7</b>	<b>Referenser.....</b>	<b>28</b>
<b>8</b>	<b>Bilaga 1. ....</b>	<b>33</b>

# 1 Intresseorganisationer och demokrati

Det svenska folkstyret består av väljare, partier, riksdag, regering och en statsminister. Intresseorganisationer har aldrig varit en konstitutionellt reglerad del i folkstyrelsen. Trots detta vet vi att företag, näringsliv, fackföreningar, rättighetsorganisationer m.fl. ofta har ett stort inflytande över den politik som förs (Rothstein 1992). Frågan är vilka demokratiska implikationer detta innebär? Det svenska politiska systemet är, liksom alla andra politiska system, organiserat kring en bestämd uppsättning intressen som är ett resultat av systemets regler, processer och institutioner. Om vi vill att systemet ska fungera annorlunda är det möjligt att förändra det. Hur ska man tänka kring frågan om organiserade intressen? Bör något förändras och i så fall vad? Den senast genomförda demokratiutredningen satte varken normativa eller konstruktiva frågor i fokus utan diskuterade främst intresseorganisationers inflytande empiriskt och på ett övergripande plan (SOU 2000:1). Eftersom jag anser att en normativ diskussion kring intresseorganisationers politiska inflytande är betydelsefull i utformandet av institutionella regleringar är det min ambition att med denna uppsats föra resonemang kring tydligare demokratiska riktlinjer i frågan.

Sverige är ett intressant land att studera för den som är intresserad av organisationers roll i demokratin. Det finns anledning att avgränsa denna uppsats till att enbart behandla den svenska situationen eftersom Sverige, i internationella jämförelser, har visat sig vara ett land där intresseorganisationer traditionellt sett har haft ett mycket stort inflytande över den politiska agendan (Schmitter 1981:294, Schmidt 1982:245). Den så kallade "svenska modellen" innebär just att intresseorganisationer ges mycket stora institutionaliserade möjligheter att delta i det politiska beslutsfattandet jämfört med situationen i andra länder (Rothstein & Bergström 1999).<sup>1</sup> Tidigare tävlade de politiska falangerna om vem som kunde integrera intresseorganisationerna mest i beslutsfattandet (Rothstein 1992:347). Detta skedde i princip helt utan demokratisk debatt ända fram till 1980-talet. Därefter har det institutionaliserade samarbetet avtagit samtidigt som många forskare hävdar att organisationers inflytande över den politiska agendan numera tar sig andra uttryck, exempelvis i form av lobbying och opinionsbildning (Lewin 1992, Micheletti 1994, Öberg 1997, Rothstein & Bergström 1999, Christiansen &

---

<sup>1</sup> Den mest omfattande verk kring den svenska modellen är Bo Rothsteins *Den korporativa staten* (1992). Rothstein menar att den svenska statens "lagomhet" underlättade etablerandet och legitimerandet av institutionaliserat samarbete mellan stat och intresseorganisationer i Sverige och att detta allteftersom blev ett nedärvt mönster i den politiska kulturen för att hantera motsättningar och konflikter (Rothstein 1992:343). Vidare hävdar Rothstein att detta hänger samman med dominansen av kollektivistisk demokratisyn, och den svaga ställningen för individuella rättsprinciper i svensk politik, vilket i sin tur bör betraktas som en konsekvens av socialdemokratins politiska dominans (Ibid.).

Rommetvedt 1999, Johansson 2000). Med utgångspunkt i denna bakgrund är det särskilt intressant att studera den svenska situationen. Huvudfrågan i denna uppsats är normativ, dvs. uttryckt som en ”bör-fråga”. Frågan kan preciseras i enlighet med följande: Vad bör en önskvärd demokrati tillåta i form av organisationsinflytande i Sverige? Inom forskningstraditionen har den normativa diskussionen kretsat kring huruvida det är bra eller dåligt att intresseorganisationer deltar i det politiska beslutsfattandet. Svaret på denna fråga genererar i litteraturen två olika falanger (Öberg, 1997:50ff), där den ena hävdar att intresseorganisationers representation i beslutsprocessen står i strid med den liberala demokratins grundprincip om alla medborgares politiska jämlikhet. Den andra falangen menar att det finns stora demokratiska fördelar att vinna, såsom exempelvis effektivitet och legitimitet, om intresseorganisationer tillåts delta i beslutsprocessen.

Syftet med denna uppsats är främst att konstruktivt kunna analysera ett konkret fall av organisationsinflytande. Ett sådant *hur* måste bygga på ett *är* och ett *bör*. För att kunna göra en konstruktiv analys krävs det alltså en utförlig normativ diskussion kring vad som är en önskvärd demokrati och en empirisk undersökning av ett konkret fall av organisationsinflytande. En kombination av normativ och empirisk analys kan på så vis generera konstruktiva slutsatser för det enskilda fallet. Kombinationen av en empirisk, normativ och konstruktiv analys är, enligt många forskare, just det som gör samhällsvetenskapen intressant (Jmf. t.ex. Goodin 1982, Lundquist 1993, Rothstein 1994, Held 1995 och Hall m.fl. 2005) och min förhoppning är att dessa tre delar tillsammans kommer att berika diskussionen. Alla tre momenten är tillsammans värdefulla att betrakta. På grund av det begränsade utrymmet är det omöjligt att helt djuplodat diskutera varje del och detta är jag medveten om. Min uppfattning är ändå att analysen är värdefull och att de tre delarna behövs för att uppfylla syftet med uppsatsen.

*Bör*-analysen är normativ och syftet med den är att diskutera vad ett önskvärt demokratiideal innebär. *Är*-analysen har empirisk karaktär och syftar till att beskriva ett konkret fall av inflytande, närmare bestämt relationen mellan Landsorganisationen (LO) och regeringsmakten. *Hur*-analysen, i sin tur, är konstruktiv. Med hjälp av svaren på de två första analyserna kan jag slå fast konkretare riktlinjer för relationen mellan en enskild intresseorganisation och regeringsmakten. På detta vis syftar analyserna till att diskutera vad en önskvärd demokrati bör tillåta i form av organisationsinflytande i Sverige. Den makt-dimension som intresseorganisationer kan utgöra ska problematiseras och ifrågasättas. Eftersom den senaste demokratiutredningen inte huvudsakligen fokuserat den normativa frågan kring vilka demokratiska riktlinjer som är önskvärda är ambitionen och syftet med denna uppsats just att problematisera men också klargöra var gränser för intresseorganisationers medverkan i beslutsfattandet bör dras. Det är en viktig uppgift som sätter frågor kring makt och demokrati i fokus.

Efter detta inledande kapitel diskuteras de utgångspunkter i teori och metod som ligger till grund för analysen. Därefter ägnas ett kapitel åt den normativa frågan, dvs. vad en önskvärd demokrati bör tillåta i form av organisationsinflytande i Sverige? Denna fråga diskuteras utifrån två olika demokratiideal och

syftet är att precisera, problematisera och jämföra dessa, snarare än att ta direkt ställning för ett av idealen. Det tredje kapitlet ägnas åt den empiriska frågan, dvs. hur relationen mellan stat och intresseorganisationer ser ut empiriskt. Här undersöks det konkreta fallet; relationen mellan LO och socialdemokratiska arbetareparti (SAP). Inflytandet över politiken står i fokus för empiri och analys. Det fjärde kapitlet behandlar den konstruktiva frågan om hur normativa slutsatser tillsammans med empiri kan realisera konkreta riktlinjer för det undersökta fallet. Avslutningsvis sammanfattas studien.

## 2 Metodologiska utgångspunkter

De vetenskapsteoretiska och metodologiska överväganden som ligger till grund för denna uppsats är viktiga att känna till för att kunna förstå resonemangen. Eftersom forskning är beroende av teoretiska utgångspunkter och metodologiska val har jag, för att uppfylla gängse intersubjektivitetskrav<sup>2</sup>, valt att noggrant och tydligt redogöra för mina teoretiska och metodologiska ställningstaganden.

### 2.1 Värdeteori och normativ metod

Normativ analys innebär att forskaren på vetenskapliga grunder problematiserar och argumenterar rationellt för ställningstaganden i värdefrågor<sup>3</sup>, dvs. att vetenskapliga svar ges på *bör*-frågor (Badersten 2006:8). Målsättningen med en normativ studie är att komma fram till hållbara principer för mänskligt agerande genom att skapa underlag för ett ställningstagande till det som undersöks (Esaiasson m.fl., 2003:42). Huvuddelen av våra viktiga samhällsfrågor har värdemässig innebörd och det är därför angeläget att statsvetare ägnar sig åt normativ forskning. Eftersom det övergripande syftet med denna uppsats är att diskutera en *bör*-fråga är den normativa metoden användbar.

Den kunskapsmässiga grund som den normativa analysen bottnar i är inte väsentligt annorlunda eller mer osäker än den empiriska forskningens grund. I båda fallen är kunskapen beroende av begrepp och perspektiv. För att kunna utföra en meningsfull normativ analys krävs två fundamentala ställningstaganden. Det första gäller den normativa analysens form som måste uppfylla vissa övergripande krav på intersubjektivitet. I denna uppsats har jag valt att huvudsakligen använda mig av en värderingsprincip som kallas lämplighetslogik (Badersten 2006:118ff). Lämplighetslogiken påtalar svårigheterna i att formulera universella värderingsprinciper eftersom verkligheten är alltför komplex. Vad som är ont och gott, rätt och orätt måste avgöras i det enskilda fallet och kan inte på förhand konstateras. Lämplighetslogiken fokuserar på så vis omständligheterna och värderingen blir därför mer eller mindre situationsbetingad.<sup>4</sup> I en värderings-situation måste en rad olika aspekter kontinuerligt vägas mot varandra och mot

---

<sup>2</sup> För utförliga beskrivningar av intersubjektivitetskrav vid kvalitativ och kvantitativ analys, se Esaiasson m.fl., 2003:23ff. För en inblick i intersubjektivitetskrav vid normativ analys, se Badersten, 2006:73-183.

<sup>3</sup> För en diskussion kring olika slags värden och värdeutsagor, se Spaemann 1989, Bergström, 1992, Hedin 1993 och Brandt 1996.

<sup>4</sup> I etik-teoretiska sammanhang beskrivs lämplighetslogiska resonemang inom ramen för så kallad karaktärsetik. För en närmare inblick i denna typ av etik, se Badersten 2002, Tännsjö 2000 och Sjölin, 2005.

konsekvenserna. Först vägs olika värden mot varandra i form av värdehierarkier och därefter vägs grundläggande värden och önskvärda principer mot eventuella konsekvenser. Detta värderande görs i enlighet med en form av normativ ”givet-att-analys” som visar hur olika värden kan generera olika slutsatser (Badersten 2006:44ff). Analysen syftar till att tydliggöra och jämföra utgångspunkter och ställningstaganden, snarare än att rättfärdiga en särskild normativ princip. Därefter beaktas och diskuteras de empiriska omständigheter som råder i det enskilda fallet. Slutligen prövas de normativa värdeutsagornas verklighetsförankring och tillämpbarhet på de empiriska omständigheterna och det praktiskt möjliga diskuteras (Jmf. Beckman 2005).

För att värderingen ska kunna betraktas som giltig krävs det goda argument som stöts av starka premisser. För det första krävs en så kallad intern giltighetsprövning, vilken består av explicita definitioner av begrepp och en tydlig argumentation (Badersten 2006:73-129). Den normativa metoden tar sin utgångspunkt i värden och det är därför viktigt att dessa noggrant preciseras. De resonemang som förs utifrån värdena måste vara systematiska och internt konsistenta. Slutsatserna som följer av resonemangen följer därmed på de grundläggande antaganden som inledningsvis ställts upp. För det andra krävs en extern giltighetsprövning som syftar till att bedöma premissernas rimlighet (Badersten 2006:133-183). Denna prövning innebär att det tydligt bör motiveras varför vissa värden anges och prioriteras framför andra, samt varför analysen bör betraktas som samhällsrelevant.

Det andra fundamentala ställningstagandet är värdeteoretiskt och har att göra med synen på värden och deras ontologiska status, dvs. i vilken mån utsagor om rätt och orätt uppfattas som en del av ”verkligheten” eller inte. En normativ analys förutsätter uppfattningen om att värden finns och att värdeutsagor kan göras till föremål för vetenskaplig analys. Min värdeteoretiska position är en mild form av värderelativism<sup>5</sup> eller så kallad kritisk realism. Explicit innebär detta ställningstagande att jag delar uppfattningen om att värdeomdömen finns och att värden är verkliga, men att de vanligtvis har lokal eller begränsad giltighet (Badersten 2006:65). Vad som är rätt och fel, och vad som kan rättfärdigas normativt, beror på kontexten. Innebörden av ett visst värde är beroende av omständigheter och betraktare. Detta innebär exempelvis att varje organisations inflytande bör bedömas och värderas utifrån rådande kontext. Denna vetenskapsteoretiska position stämmer väl överens med valet av lämplighetslogik som värderingsprincip.

---

<sup>5</sup> Denna värdeteoretiska position får inte förväxlas med den empiriskt metodologiskt inriktade ”vetenskapliga värderelativismen” som utgår ifrån en värdenihilistisk hållning, dvs. en uppfattning om att värden inte existerar, annat än som känsloutryck, och att de inte kan studeras vetenskapligt. Se, Lindkvist 1975 och Mouritzen 2005.

## 2.2 Fallstudier – att konkretisera teori

Slutmålet för denna uppsats är att kunna uttala sig om konstruktiva riktlinjer för ett enskilt fall av organisationsinflytande. För detta krävs det att den normativa argumentationen kombineras med en empirisk undersökning (Jmf. Badersten 2006:42). För att kunna få en uppfattning om hur relationen mellan intresseorganisationer och regeringsmakt kan fungera finns det anledning att studera ett konkret fall av organisationsinflytande. Min värde-teoretiska position och valet av lämplighetslogik som värderingsprincip motiverar ytterligare valet att göra en fallstudie. Värderelativism såväl som lämplighetslogik innebär att det enskilda fallet är mycket betydelsefullt att beakta eftersom normativa principer har lokal och begränsad giltighet. Intresset för den konstruktiva analysen kretsar kring huruvida de normativa demokratiidealerna är möjliga att förverkliga i förhållande till de omständigheter som råder i praktiken, dvs. empirin (Jmf. Beckman 2005).

Jag har valt att göra en fallstudie av LO:s politiska inflytande med huvudfokus på de två gångna mandatperioderna. Perioden är vald för dess aktualitet och relevans. Ett aktuellt tidsperspektiv kan tänkas ge ett bättre underlag för en konstruktiv diskussion än en tidigare period. Valet av LO som organisation gjordes av följande anledning; LO uppmärksammas och kritiserar ofta i samhällsdebatten som en mäktig organisation med ett mycket stort inflytande över svensk politik. Organisationens ekonomiska stöd till, och nära samarbete med, det socialdemokratiska partiet har många gånger kritiserats för att vara i strid med demokratiska grundprinciper i den öppna samhällsdebatten. Varför är det då intressant att studera en organisation som, i mångas ögon, har ett omfattande inflytande över politiken? Svaret på den frågan är att det är mer givande att utarbeta riktlinjer för hur ett större inflytande bör fungera än för ett mindre. Om riktlinjer för ett omfattande inflytande kan fastslås, borde dessa med stor sannolikhet kunna tänkas gälla även för organisationer med ett mindre inflytande. Eftersom jag i denna uppsats kommer att diskutera intresseorganisationer utifrån olika demokratiteoretiska perspektiv kan ett större inflytande tänkas generera fler demokratiska implikationer än ett mindre, vilket gör det intressantare att diskutera.

Den empiriska undersökningen är en kartläggning av LO:s politiska inflytande. Med utgångspunkt i argument för och emot intresseorganisationers deltagande i beslutsfattande har jag formulerat ett antal frågor som ligger till grund för materialinsamlingen. Materialet består av kritiskt granskande rapporter såväl som egenhändigt utförda telefonintervjuer med centrala samsarbetsföreträdare för SAP och LO. Intervjuerna kan benämnas med termen frågeundersökningar (Jmf. Esaiasson m.fl. 2003:253-277), vilket innebär att svars-personerna har fått svara fritt på frågorna i bilaga 1. utan att följdfrågor eller vidare diskussion förts. Detta för att svaren inte skulle vara beroende av ledande följdfrågor. Eftersom frågan kring organisationsinflytande delvis kan betraktas som politisk och knuten till ideologier anser jag att dessa olika typer av politiskt material kompletterar varandra och är nödvändiga för att nyansera diskussionen.

## 3 Ett önskvärt organisationsinflytande

Nedanstående kapitel behandlar den normativa frågan om hur relationen mellan regeringsmakt och intresseorganisationer bör fungera. Två olika demokratiideal preciseras genom att idealens utgångspunkter och värden förtydligas och diskuteras. Därefter uppmärksammas de brister och problem som idealen kan tänkas föra med sig i praktisk tillämpning.

### 3.1 Konflikten om demokratins värden och form

Demokratin kräver organisationsfrihet men organisationernas styrka kan i vissa fall utgöra ett hot mot demokratin. (Rothstein 1992:13)

Forskningen kring relationen mellan intresseorganisationer och stat har mestadels varit inriktad på att empiriskt kartlägga organisationsinflytandet.<sup>6</sup> Forsknings-traditionen har dock länge indirekt intresserat sig för de normativa argumenten. Debatten om intressegruppers ställning i svensk politik kan betraktas som en konflikt där skiljelinjen går mellan olika idéer om hur en demokrati bör fungera. Oenigheten beror på att olika demokratiska värden betraktas som viktigast. PerOla Öberg menar att båda sidor argumenterar för en ”förstärkt demokrati” med utgångspunkt i olika värden; Den ena sidan förespråkar tydliga ansvarförhållanden och representativ jämlikhet (vilket organisationerna anses försvåra) medan den andra sidan framhåller åsiktsrepresentativitet och effektivitet som centrala värden (vilket organisationerna anses förenkla) (Öberg 1997:50ff). En del menar att argumenten om en förstärkt demokrati bara är ett spel för gallerierna och att det är kampen om den politiska makten som avgör vilken position man har i frågan (Rothstein & Bergström 1999, Johansson 2000). Daniel Naurin hävdar att ideologier präglar politikernas uppfattningar om intresseorganisationer såväl som forskares normativa ställningstaganden och att detta faktum har utelämnats i forskningstraditionen (Naurin 2001:36). Om så är fallet finns det ytterligare en

---

<sup>6</sup> Den grundläggande statsvetenskapliga forskningen kring intresseorganisationer i svensk politik kan till stor del knytas till de så kallade RIO- (Riksdagen och de Organiserade Intressena) och PISA- (Politiska Institutioner och Strategiskt Agerande) projekten vid Uppsala universitet. RIO-projektet inkluderar bl.a. Lewin 1992, Rothstein 1992, Hermansson 1993 och Öberg 1994. PISA-projektet består av en del mindre skrifter och artiklar samt ett flertal böcker, däribland Öberg, Hermansson & Berg 1999, SOU 1999:121 och Melin 2000. Det finns också en mängd centrala forskningspublikationer utanför dessa projekt och däribland kan nämnas Rothstein & Bergström 1999, Swedenborg 1999, Johansson 2000, Uhrwing 2001 och Naurin 2001.

anledning att diskutera och problematisera de olika värden och argument som förs fram inom forskningstraditionen.

För att kunna diskutera intresseorganisationers roll i politiken måste grundläggande begrepp och värden förtydligas och problematiseras. En skiljelinje kan dras mellan förespråkare för ett substantiellt och ett proceduriellt demokratiideal (Naurin 2001:35ff).<sup>7</sup> Med intresseorganisationer menas, i denna uppsats, privata organisationer som agerar för att påverka beslut (Jmf. Naurin 2001:30). De substantiella förespråkarna fokuserar *substanskriterier*, dvs. vilket politiskt innehåll som följer av representationen medan de proceduriella förespråkarna fokuserar *formkriterier*, dvs. huruvida procedurerna kan betraktas som demokratiska eller inte och hur relationen mellan representanten och den representerade ser ut. Den sista frågan ansluter till politologins klassiska *demos*-problematik kring vem som utgör folket när vi brukar principen om folkstyre.<sup>8</sup> Vem inkluderas och exkluderas inom folkstyrets ramar?

De två demokratiidealen rangordnar politiska värden på olika sätt och ger därmed skilda svar på frågan om hur intresseorganisationer och stat bör förhålla sig till varandra. Demokratidefinitionerna är alltid mer eller mindre explicit normativt laddade och min uppfattning är att ingen diskussion kring detta kan föras oberoende av värdeinnehåll. I det följande utgår diskussionen därför främst ifrån demokratins abstrakta värden, dvs. de eftersträvansvärda värden som demokratin som styrelseform är tänkt att tillgodose (Jmf. Lundquist 1998:75f). Dessa värden varierar men man kan skilja mellan demokratins substansvärden (tex. jämlikhet och rättvisa) och demokratins processvärden (tex. deltagande och ansvar). Substansvärden är intrinsikala värden, dvs. värdefulla i sig själva, medan processvärden är instrumentella värden, vilket innebär att de syftar till att förverkliga något annat, i det här fallet demokratins substans.

Det substantiella demokratiidealet fokuserar vad staten gör, dvs. den politik som faktiskt bedrivs, snarare än den politiska proceduren. Anhängare av idealet ser intresseorganisationerna som nödvändiga för en effektiv politisk styrning. Effektivitetsvärden står på så vis i centrum. I denna uppsats ges dessa effektivitetsvärden samlingsnamnet *handlingskraft*, som dels avser politikens verkningsfullhet i termer av beslutskompetens, beslutsförmåga och kontroll över beslutens genomförande, dels politikens resurseffektivitet (Jmf., Rothstein 1995). En del forskare menar att effektivitet är ett demokrativärde i sig och menar att demokrati definitionsmässigt handlar om att producera resultat. Andra forskare ser demokrati och effektivitet som fundamentalt olika värden och förhållandet mellan demokrati och effektivitet är på detta vis omdiskuterat.<sup>9</sup>

Anhängare av det substantiella demokratiidealet är vanliga inom den korporativa forskningen. En övergripande definition av begreppet korporatism är att

---

<sup>7</sup> Jag utgår ifrån Naurins uppdelning i substantiell och proceduriell demokrati (2001), eftersom denna sätter de normativa argumenten helt i fokus. Andra kategoriseringar av ställningstaganden inom demokratidebatten är dock intressanta, t.ex. Rothsteins uppdelning i kollektivistisk och individualistisk demokratisyn (Rothstein 1992:12f) eller Premfors demokratistereotyper (2000).

<sup>8</sup> För mer utförliga resonemang kring problematiken, se exempelvis Dahl 1999:34f.

<sup>9</sup> För en inblick i debatten, se Dahl 1994, Jacobsson 1997 och Elofsson & Rindeljäll 1998.

politik bedrivs i nära institutionaliserat samarbete mellan stat och frivilligt skapade och demokratiskt styrda intresseorganisationer som får monopol på att representera ett visst intresse eller samhällsgrupp gentemot staten (Jmf. Rothstein 1992:29ff).<sup>10</sup> Många menar dock att det inte bara handlar om att representera utan att organisationerna och staten kompromissar utifrån ”allmännyttan” snarare än förhandlar utifrån sina egna preferenser (Öberg 1994:7-32, Rothstein, 1992:332f).

Rothstein och Bergström har i sin forskning visat att rådgivande organ ger sämre kompromissvilja än organ där organisationerna ges beslutsansvar (1999:96,103). Författarna framhäver demokrativärdet *deliberation*, här definierat som samtal eller dialog.<sup>11</sup> Beslutsfattandet ses som en överläggning och diskussion mellan medborgare (i form av organisationer) och staten. Konflikter ska lösas genom att konsensus nås. Frågan kring huruvida det är möjligt att nå konsensus i praktiken bör dock diskuteras, men också om organisationer verkligen kan sägas representera folket. Man bör också fråga sig om organisationer kan sätta allmännyttan framför egenintresset i den vida bemärkelsen som förespråkarna menar. Jag återkommer till dessa frågor senare.

Motiveringar för ett nära samarbete mellan stat och intresseorganisationer har varit att organisationernas institutionella deltagande och närvaro i förvaltningen medför kunskap, legitimitet, förtroende och en ”medborgerlig kontroll” över byråkratin (Öberg 2002, Öberg 1997:51). Dessa värden kan sammanfattas i processvärdet *medborgerligt deltagande* som kan sägas vara ett fundamentalt demokrativärde sedan urminnes tider såväl som i modern demokratiteori.<sup>12</sup> Folkstyre innebär definitionsmässigt att människor på något vis har inflytande över politiken och kan påverka besluten.

Svensk demokrati bygger på ett indirekt deltagande där medborgarna överlåter sin makt till representanter som verkar på deras uppdrag. Den representativa svenska demokratin är *framåtblickande* på så vis att medborgarna ger representanter mandat att förverkliga partiprogram och *bakåtblickande* genom att medborgarna i efterhand belönar eller bestraffar representanterna med valsedeln (Jmf. Peterson 2002). Förespråkare av det substantiella demokratiidealet vill dock bredda det medborgerliga deltagandet och låta organisationer delta som representanter för olika intressen. Detta innebär att organisationerna blir folkets förlängda arm. På så vis bidrar organisationerna med kunskap och folklig legitimitet till beslutsfattandet. Detta bygger dock på förutsättningen att organisationerna verkligen driver folkets intressen.

Det proceduriella demokratiidealet fokuserar till skillnad från det substantiella idealet den demokratiska beslutsprocessen i sig, och framförallt förverkligandet av

---

<sup>10</sup> Begreppet korporatism är ett svårångat och omtvistat begrepp. Olika innebörder och definitioner har ställts emot varandra inom forskningstraditionen, se exempelvis Williamsson 1989, Cawson 1986, Schmitter 1985 & Lewin 1992. Här har jag valt att endast kortfattat ge en övergripande förståelse för forskningen och en fullständig begreppsbestämning är därför inte nödvändig.

<sup>11</sup> För närmare inblick i diskussionen kring deliberation, se Gutmann & Thompson 1996, Weigård & Eriksen 1998, Lindensjö 1999, Elster 1998.

<sup>12</sup> För en inblick i modernare forskning och diskussion kring medborgerligt deltagande, se Dahl 1999, Rothstein 1995, Held 1995, Lindensjö 1999, Premfors 2000.

idealet om politisk representativ jämlikhet. Om intresseorganisationer får politiskt inflytande finns det risk att den enskilde medborgarens röst inte längre är lika mycket värd. Det medborgerliga deltagandet bör därför vara indirekt och begränsat till ovan beskrivna valdemokrati. Företrädare av idealet förespråkar olika lösningar för att värna beslutsprocessen, såsom att organisationernas intressen bör balanseras av staten eller att staten bör förhålla sig passiv gentemot intresseorganisationerna (Naurin 2001:35ff).

Forskare som tillhör den pluralistiska traditionen menar, i enlighet med denna forskningstradition, att intresseorganisationer bör konkurrera om inflytandet inom det politiska systemet.<sup>13</sup> De mest radikala anhängarna av det proceduriella idealet befinner sig inom den så kallade public choice-traditionen och förespråkar i princip att intresseorganisationerna bör motverkas genom att politiken avregleras och att en återgång till de fria marknaderna sker (ex. Swedenborg 1999). Många menar dock att organisationer inte nödvändigtvis måste motverkas med så radikala nyliberala metoder (Lowi 1979, Sunstein 1990, Chubb & Peterson 1989, Rauch 1994, SOU 1993). Generellt sett vill dock förespråkarna i största möjliga utsträckning separera det offentliga samtalet från intresseorganisationers inflytande.

Förespråkare av det proceduriella idealet framhåller ofta *ansvarsutkrävande* som ett viktigt demokrativärde.<sup>14</sup> Ansvar handlar om medborgarnas möjligheter att ställa sina representanter till svars och när intresseorganisationer får inflytande över det politiska beslutsfattandet försvåras detta. Som jag tidigare beskrivit kan ansvarsutkrävandet vara både bakåtblickande och framåtblickande genom röstsedeln. Medborgarna kan dessvärre inte ställa organisationer till svars med hjälp av valsedeln, vilket kan anses vara problematiskt.

Ansvarsutkrävande bygger också på ett annat klassiskt processvärde i demokratin, nämligen *öppenhet*.<sup>15</sup> Folkstyret kräver att medborgarna har möjlighet att skaffa sig kunskap och relevant information så att de kan ta ställning i politiska sakfrågor. Detta kräver också att medborgarna får insyn i politiska processer och institutioner. Organisationers inflytande och nätverkens betydelse i beslutsfattandet kan tänkas bidra till otydligare strukturer och en sämre insyn för medborgarna. Demokratiutredningen motiverar öppenhet och upplyst förståelse som instrumentella värden till andra processvärden i demokratin på följande vis:

De politiska processerna måste utmärkas av öppenhet och insyn. [...] Det handlar om tillgången på former och arenor för deltagandet, liksom om medborgarens institutionaliserade rättigheter, lagstiftning osv. att få påverka innehållet i de politiska besluten. (SOU 2000:1:37f)

---

<sup>13</sup> Den pluralistiska forskningen är omfattande och företräds av ett flertal klassiska verk, däribland Truman 1951 och Dahl 1956, 1961. För en inblick i modernare internationell pluralistisk forskning, se Walker 1991, Baumgartner & Jones 1993, Heinz m.fl. 1993, Richardson 1993, Crotty, Schwartz & Green 1994, Berry 1997, Cigler & Loomis 1998, Baumgartner & Leech 1998.

<sup>14</sup> Vidare diskussion kring demokrati som ansvarsutkrävande, se Dahl 1999, Petersson 2002.

<sup>15</sup> För en vidare inblick i vad öppenhet och förståelse kan betyda i demokratin, se Dahl 1992, Rothstein 1995, Gutmann & Thompson 1996, Elster 1998.

Diskussionen ovan visar hur konflikten om demokratins värden och form grundar sig i olika utgångspunkter, värden och demokratiideal. De substantiella demokratiförespråkarna utgår från idéer om *vilken politik som bör bedrivas* medan de proceduriella demokratiförespråkarna utgår ifrån uppfattningar om *hur den demokratiska proceduren bör fungera*. Förhållandet mellan demokrati och effektivitet är sedan länge ett omtvistat diskussionsämne.<sup>16</sup> Frågan gäller huruvida effektivitetsvärden ska ses som demokrativärden eller inte, och om så är fallet hur dessa värden ska rangordnas i förhållande till andra demokrativärden. De som betraktar effektivitet som ett processvärde resonerar på följande vis; Om våra demokratiskt valda församlingar försvagas i handlingskraft blir det politiska systemet mindre demokratiskt. På detta vis bör maximal effektivitet eftersträvas och detta kan ske på bekostnad av medborgarinflytande utan att man förlorar i demokrati. Effektiviteten blir med en sådan argumentation en integrerad del av demokratibegreppet.<sup>17</sup> Att beslutsfattandet blir mer effektivt ju mer organisationerna deltar är inte nödvändigtvis säkert men det finns anledning att tro att de kan bidra med detaljerad kunskap och goda synpunkter. De flesta forskare och demokratiförespråkare kan också enas om att föreningsrätten är viktig och att ett levande föreningsliv är bra för samhället. Exempelvis kan organisationer fungera som ”alstrare av de demokratiska dygderna” och ”skolor i medborgarfostran” (Hermansson 1999:25). Ett rikt organisationsväsende kan också tänkas skapa förtroende mellan människor i ett samhälle, vilket i sin tur kan generera politisk stabilitet såväl som en förstärkt ekonomi (Putnam 2000). De flesta är överens om att organisationslivet är viktigt och inte bör inskränkas. Frågan är hur organisationernas inflytande ska hanteras för att inte inskränka den representativa demokratin.

Jag anser det problematiskt att betrakta effektivitet eller handlingskraft som ett mått på demokrati. Effektivitet är definitionsmässigt inte detsamma som demokrati. Däremot kan man bedöma hur effektiv demokratin är exempelvis genom att studera beslutsförmågan eller kontrollen över de politiska beslutens genomförande. Detta är inte detsamma som att analysera hur demokratisk beslutsprocessen är. Jag vill här framhålla vikten av en tydlig distinktion mellan demokrativärden och effektivitetsvärden (Jmf. Elofsson & Rindeljäll 1998:17). Naturligtvis innebär inte detta att effektivitet är oviktigt. Ett ineffektivt system som begränsar möjligheterna att fatta beslut är inte önskvärt. Utan verkningsfulla beslut blir demokratin en intetsägande apparat och på så vis utgör effektivitet en förutsättning för att demokratin ska kunna leva vidare. Problemet är att en snabb, rationell och flexibel beslutsprocess ofta leder till minskad insyn och ett minskat eller ojämnt medborgerligt deltagande. Renodlade står de två demokratiidealerna i konflikt om just dessa värden. Det substantiella idealet värderar handlingskraft högst medan det proceduriella värderar representativitet högst. I varje situation måste dessa värden vägas mot varandra.

---

<sup>16</sup> Se exempelvis Dahl 1994 och Elofsson & Rindeljäll 1998.

<sup>17</sup> En förespråkare som använder denna typ av argument är Kjell Goldman 1995: 9.

## 3.2 Demokrati och praktik

I enlighet med föregående avsnitt kan det konstateras att det som är eftersträvansvärt i relationen mellan stat och intresseorganisationer är beroende av vilka demokrativärden som utgör utgångspunkt. Olika ideal kan dock te sig mer eller mindre lämpliga i praktiken och jag ska därför i det följande utifrån lämplighetslogik diskutera vad demokratiidealen kan tänkas innebära i praktiken. Fokus för diskussionen är de praktiska brister och risker som substantiell och proceduriell demokrati kan innebära.

Det proceduriella demokratiidealet är praktiskt problematiskt i enlighet med den logik som beskrivits ovan. En genomgående slutsats inom forskningen kring relationen mellan intresseorganisationer och stat är att det är svårt för staten att bedriva politik av en viss omfattning utan att på något vis ta de organiserade intressena till hjälp (Naurin 2001:36). Naturligtvis bör man inte isolera staten från organisationsväsendet som bidrar med detaljerad kunskap och handlingskraft till beslutsfattandet. Frågan är inte om organisationer bör isoleras ifrån beslutsfattandet utan snarare hur mycket inflytande organisationerna bör ha och hur detta inflytande bör fungera.

Leif Lewin är en anhängare av det substantiella idealet och har diskuterat det proceduriella idealets så kallade intensitetsproblem (Lewin 1992:9-23). Problemet består i att majoriteter kan överrösta minoriteter som har mycket starka preferenser vad gäller särskilda frågor. Lewin hävdar att korporatismen är lösningen på problemet eftersom den möjliggör att minoriteter kan utöva extra mycket inflytande i sina frågor, vilket är demokratiskt värdefullt (Lewin 1992:22). De direkt berörda åsikter väger tyngre än de som inte har samma starka intresse för frågan. I ett korporativt system är det staten som bestämmer vilka grupper och organisationer som är ”tillräckligt berörda” och får delta i överläggningarna. Jörgen Hermansson m.fl. är inne på Lewins linje när de poängterar att demokrati inte innebär att en majoritet bör fatta vilka beslut som helst. En ”rättsstat” bör därför särskilt värna minoriteters intressen och situation, enligt förespråkarna. Vidare hävdar Hermansson m.fl. att korporativismens försvagning har stärkt de klassiska elitorganisationerna i svensk politik på folkrörelsernas bekostnad vilket har försämrat den politiska jämlikheten (Hermansson 1999:253).

En annan lämplighetsinvändning mot det proceduriella idealet är organisationernas möjligheter till lobbying och opinionsbildning. Detta är viktiga maktmedel som finns kvar även om staten väljer att motverka intresseorganisationers inflytande. Om staten försöker minska inflytandet är risken att den strategin lyckas när det gäller de resursvaga grupperna samtidigt som resursstarka organisationer och företag fortfarande har möjligheter till inflytande genom lobbying och opinionsbildning. Detta skulle i så fall innebära att den demokratiska processen blir mer ojämlig än under ett system där alla intresseorganisationer har möjlighet att höras.

Det substantiella demokratiidealet möter också ett antal komplikationer när det omsätts i praktik (Jmf. Rothstein 1992:20ff). Om intresseorganisationer får inflytande sätts den representativa valdemokratin mer eller mindre åt sidan. Den

första problematiken är att en regering har möjlighet att selektivt stödja och lyssna mer på vissa organisationer än på andra. Eftersom regering och riksdag är ideologiskt färgad finns det anledning att tro att vissa organisationer får inflytande på andras bekostnad om organisationerna deltar på korporativt vis i beslutsfattandet. I sammanhanget bör det betonas att staten, i termer av regering och riksdag, inte är eller kan vara en neutral makt.

Den andra problematiken består i att det substantiella idealet bygger på förutgången att organisationers representation är representativ (Jmf. Micheletti 1985). Detta är inte nödvändigtvis fallet och därför är det viktigt att beakta organisationers interna demokrati. Är det verkligen medlemmarnas intressen som representativt förs fram? Uppfattningen att organisationerna skulle kunna representera hela folket och se till allmännyttan är också viktig att ifrågasätta. Definitionsmässigt kan en intresseorganisation inte koppla bort sitt egenintresse. Intresseorganisationens mål är att se till medlemmarnas intressen och inte till helheten (Jmf. Rothstein 1992:16). Nära sammanhängande möter vi en tredje problematik och det är att ett system med stort intresseinflytande tenderar att ge vissa medborgare mer än en röst. Eftersom en organisation i regel företräder sina medlemmar snarare än allmänintresset ger detta organisationsmedlemmarna ytterligare möjligheter att påverka. Dels kan de rösta i allmänna val, dels kan de påverka politiken genom sin organisation.

En fjärde problematik är att ansvarsutkrävandet blir oklart när beslutsfattandet drivs av nätverk som inte är valda med valedeln (Lewis 1990:93f). Det är inte möjligt att utkräva juridiskt ansvar av de representanter som organisationerna utser eftersom de varken väljs av statsmakten eller medborgarna utan av organisationens medlemmar. För att kompensera bristen på ansvar kan man ålägga aktörerna själva en ansvarsutkrävande funktion. Detta förutsätter dock att ett flertal olika intressen finns representerade i nätverken och att förhandlingsmakten är symmetrisk, vilket kan tänkas vara svårt att uppnå i praktiken.

En femte problematik gäller intresseorganisationers olika möjligheter att organisera sig och sitt inflytande. Mindre organisationer är ofta resurssvaga och har därmed svårare att påverka. Ofta är det större organisationer som har möjligheter till inflytande. De resursstarka organisationerna företräder dessutom ofta fler medborgare och det ligger därför på ett annat sätt i statens intresse att dessa organisationer får möjlighet att höras. Vissa intressen har dessutom lättare att organisera sig än andra. Producentintressen har exempelvis av naturliga skäl lättare att organisera sig än konsumentintressen (Offe 1985:239). Utifrån detta resonemang är det viktigt att fråga sig huruvida det är möjligt att organisationer kan representera folkets intressen.

Är det realistiskt att tro att organisationer kan utgöra en jämlik representation av medborgarna utan att staten reglerar detta? Tidig pluralistisk forskning visar att endast ett fåtal stora, resursstarka intresseorganisationer har haft möjlighet att utöva ett betydande inflytande (Egenberg, Olsen & Saetren 1978). Senare forskning har konstaterat att utvecklingen på flera olika områden går mot en ökad konkurrens där även mindre organisationer har möjlighet att göra sig hörda (Hunold 2001, Petersson 1994). Om detta påstående råder det dock delade meningar. Sociologisk forskning kring nya sociala rörelsers intressepåverkan inom politiken;

såsom miljörelsen, kvinnorörelsen och fredsrörelsen anser sig nämligen ha hamnat utanför den breda pluralistiska forskningslinjen.

Marie Uhrwing studerar olika typer av intresseorganisationers tillträdesmöjligheter till miljöpolitiska beslutsprocesser (Uhrwing 2001). Hon hävdar att den svenska staten har stängt dörren för de icke-etablerade organisationerna (Uhrwing 1998:215). Enligt denna pluralistiska falang finns alltså en uppfattning om att intressegrupper inte själva kan skapa en politisk jämlik representation, utan att en statlig balansering av intressen är nödvändig. Personligen finner jag i sammanhanget anledning att ställa frågan om det är realistiskt att tro att statliga regleringar kan bidra till en jämlik politisk situation? Jag tvivlar på detta både med tanke på svårigheten i att balansera organisationernas inflytande på ett rättvist sätt men också med tanke på att staten har ideologiska preferenser som hindrar ett neutralt agerande. Detta betyder naturligtvis inte att staten inte borde sträva efter att uppnå en bättre balans än i dagsläget.

### 3.3 Slutsatser och möjligheter

Slutsatserna av ovanstående diskussion är att det varken är möjligt att motverka eller anamma intresseorganisationerna från statens sida. Varken en korporativ eller en isolerande strategi verkar helt funktionell. Det finns inget enkelt svar på frågan kring vilken roll intresseorganisationerna bör ha i politiken. Beroende på vilken värdehierarki man utgår ifrån prioriterar man olika, och därmed finns det inget objektivt svar på bör-frågan eftersom detta står i relation till vilket värde man betonar framför andra. Detta betyder dock inte att det inte går att ta ställning eller agera i någon riktning. Tvärtom är det viktigt att konstruktiva diskussioner kring politikens effekter och ansvaret för besluten blir tydligt för svenska medborgare. Demokratiidealen behöver inte heller nödvändigtvis betraktas som varandras motsatser eller helt och hållet sägas utesluta varandra. Det handlar inte alltid om att välja det ena eller det andra. En konstruktiv diskussion bör rimligen eftersträva en gyllene medelväg där värden vägs emot varandra och där demokratiidealens brister motarbetas i största möjliga mån. Utifrån praktiska skäl, i form av idealens brister, är medelvägen en diplomatisk och konstruktiv lösning.

Utifrån ovanstående redogörelse kring problematiken med de olika idealen skulle en sådan konstruktiv diskussion rimligtvis resultera i ett accepterande av intressegrupper som en del av det demokratiska styrelseskicket i vid mening. Samtidigt kan man tänka sig olika försök att balansera de ojämlikheter som uppstår mellan olika grupper. Riksdag och regering bör stå oberoende gentemot intresseorganisationer i bemärkelsen att inga organisationer får särbehandlas på andra organisationers bekostnad. Ingen organisation bör ges specifika möjligheter till inflytande som inte andra organisationer har möjlighet att använda sig utav. Naturligtvis är det omöjligt att nå en exakt rättvisa om rättvisa definieras i termer av lika resursmöjligheter. Det måste dock finnas en medvetenhet om mindre organisationers svårigheter att göra sig hörda och dessa måste därför särskilt uppmärksammas. I dagens svenska politiska system finns det flera myndigheter

som med statlig finansiering bidrar till att balansera ojämlikheter mellan intressen, ex. Konsumentverket, Naturvårdsverket, Integrationsverket, Ombudsmännen m.fl.

En respekt för intresseorganisationerna måste kunna förenas med försök till balansering av deltagande. Idag saknas konkreta principer och riktlinjer för hur riksdag och regering ska agera när det gäller kontakter med intressegrupper. Det enda som står skrivet är regeringsformens uppmaning att låta ”sammanslutningar och enskilda” få möjlighet att yttra sig vid beredningen av regeringsärenden ”i den omfattning som behövs” (RF 7:2). Denna formulering är otillräcklig som riktlinje i hanterandet av intresseorganisationer. En konkurrenslagstiftning för den politiska marknaden med någon form av reglerat skydd för svaga och bortglömda intressen skulle kunna övervägas. Beslutsfattare borde uppmuntras att se utanför de traditionella nätverken och fundera över om det saknas några röster eller perspektiv i den tillgängliga informationen. Myndigheternas konsultationsritualer skulle också kunna undersökas eller kontrolleras, vilket inte görs idag. Inhämtandet av information skulle på så vis kontrolleras och regleras med olika riktlinjer. Sådana regler skulle kunna förorda ett beslutsfattande präglat av mångfald snarare än slutna traditionella nätverk.

Dessa nämnda kontrollmekanismer är olika förslag som utifrån det proceduriella idealets värden förespråkar en mer balanserad och kontrollerad organisering av intressen än vad dagens svenska system erbjuder. Det måste dock poängteras att dessa förslag inte nödvändigtvis står i motsats till ett substantiellt system av rådgivande organ och kommittéer, där intresseorganisationer är med och bidrar till beredningen av beslut. Även om tillträdesmöjligheterna i viss mån blir begränsade och exkluderande i ett sådant system kan rätt utformning av organen underlätta för en mångfald av argument att komma fram. Exempelvis kan de deltagande representanterna göras skyldiga att stå till svars och besvara frågor och synpunkter från dem som inte deltar. De som inte deltar bör dock kunna bidra med information och rådfrågas på något annat meningsfullt sätt.

## 4 LO – en inflytelserik organisation

Utifrån de värden och den problematik som beskrivits i föregående kapitel är en empirisk studie av intresseorganisationen LO:s roll i svenskt beslutsfattande intressant. Eftersom socialdemokraterna har innehaft regeringsmakten under 21 av de senaste 25 åren och under de två gångna mandatperioderna, vilka står i fokus för denna uppsats, omtalas partiet här som synonymt med regeringsmakten. Utifrån ett konkret fallexempel kan värden bedömas och diskuteras i lämplighetslogiska termer. Hur väl fungerar demokratiidealerna och hur allvarliga blir dess brister i praktiken? Nedanstående empiriska analys är tematisk och behandlar fyra olika teman. Först undersöks LO:s inflytande över beslutsfattandet i fråga om möjligheter och omfattning. Syftet med detta tema är att få en empirisk överblick som den konstruktiva diskussionen kräver. Därefter diskuteras den interna demokratin i organisationen. Denna diskussion är nödvändig för att undersöka huruvida det substantiella idealets utgångspunkt, om att organisationer bör representera sina medlemmar, fungerar i det enskilda empiriska fallet. Utifrån det substantiella idealets främsta värde, handlingskraft, och det proceduriella idealets främsta värde, representativitet, förs sedan kritiska analytiska resonemang i två kortare avsnitt. Diskussionen tar i vissa fall avstamp i politiskt material men det bör i sammanhanget betonas att detta material är granskat på intersubjektiva grunder och att den kritiska hållningen gentemot LO är nödvändig för att pröva demokratiidealerna i empirin. Det redogörs också utförligt för LO:s försvarslinje och bemötande av kritiken och det politiska materialet urholkar därför inte vetenskapligheten i diskussionen. Följande frågor har valts med utgångspunkt i demokratiidealerna och utgör grunden för materialinsamling och diskussion:

- Hur ser LO:s kanaler till inflytande ut?
- Har LO ett större inflytande än andra berörda organisationer?
- Innebär eventuella inflytandemöjligheter att politiskt utfall påverkas?
- Vilken betydelse i sammanhanget har LO:s koppling till socialdemokratin?
- Hur väl förankrade och demokratiskt uppbackade är LO:s representanter inom organisationen?
- Har LO bidragit till ett effektivare och legitimare beslutsfattande?
- Har LO:s inflytande påverkat den politiska jämlikheten?

## 4.1 Politiskt inflytande

Det har betydelse vem som styr politiken. Vi vet att det går att påverka. [...] Därför är den facklig-politiska samverkan så viktig. [...] Svensk arbetarrörelse, facket och partiet, står sida vid sida för att ta gemensam strid för den svenska modellen på valdagen den 17 september 2006. Vi ska kämpa för allas rätt att vara delaktiga. När vi vinner får alla vara med. (Wanja Lundby Wedin & Göran Persson, Internet 1)

Citatet är hämtat från den inbjudan som LO och SAP skickade ut till gemensam valupptakt inför riksdagsvalet 2006. Att partiet och facket beskriver sig som en enhet med ett gemensamt intresse och inflytande är intressant och säger en hel del om det nära samarbetets betydelse och räckvidd. Frågan är vilka konsekvenser den facklig-politiska samverkan får för det demokratiska systemet. Om det nära samarbetet går ut över andra organisationers inflytande och över den klassiska representativa valdemokratin kan det tyckas paradoxalt att alla samtidigt är ”delaktiga” och får ”vara med” som författarna hävdar i sin inbjudan. Vilka begreppet ”alla” inkluderar i detta avseende kräver en utförligare diskussion. Jag återkommer till detta i senare resonemang. Först måste samarbetet och LO:s möjligheter till inflytande belysas. Under rubriken ”Vår samverkan” motiverar LO på sin hemsida samarbetet med SAP:

Politiska beslut påverkar LO-medlemmarnas livssituation. Vi kan därför inte bara inskränka vår påverkan till att agera på arbetsplatserna och förhandla med arbetsgivarna, utan vi måste påverka också i politiken. (Internet 2)

Vidare hävdar man också att samverkan historiskt sett har varit mycket framgångsrik och att LO:s inflytande är orsaken till den starka arbetsrätten i Sverige. På min fråga om vilka möjligheter och kanaler LO har till inflytande över den politiska agendan, svarar Ulla Lindquist, vice ordförande i LO och ansvarig för det facklig-politiska samarbetet,<sup>18</sup> följande i en telefonintervju:

[...] vi satsar väldigt mycket på att engagera de fackliga i s-föreningar för att på så sätt kunna påverka politiken. Sen ger vi också bidrag till socialdemokraterna, både från LO och sen gör förbunden det. Sen har vi ju samtal och så med s-politiker, till exempel med riksdagsmännen och sen har vi vår ordförande som sitter med i VU och fackförbundsordförande är ju med i partistyrelsen. Så vi har ett inflytande på så sätt också, men det absolut viktigaste är ju att vi försöker engagera medlemmarna att bli politiskt aktiva också. (Ulla Lindquist, 21-12-06)

---

<sup>18</sup> För en mer utförlig presentation av Ulla Lindquist, se Internet 5.

Sammanfattningsvis påtalar Lindquist fem olika möjligheter till inflytande för LO:s del. Explicit är dessa:

- LO uppmuntrar medlemmarna att engagera sig i SAP.
- LO uppmuntrar medlemmarna att engagera sig i fackliga s-föreningar
- LO ger ekonomiskt bidrag till SAP.
- Samtal förs mellan LO och socialdemokratiska politiker.
- LO:s ordförande Vanja Lundby-Wedin sitter i socialdemokraternas parti-styrelse och verkställande utskott.

Till Lindquists fem punkter vill jag foga ytterligare två:

- LO-medlemmar uppmuntras att rösta på socialdemokraterna.
- Det historiska arvet och ett långvarigt samarbete har format ett tätt nätverk för SAP och LO vilket innebär möjligheter till inflytande för LO.

Den första av dessa två kan utläsas av ett dokument från LO:s fackliga valcentrum, vars mobiliseringsmål inför valet 2006 bland annat var att:

Andelen s-röster bland LO-förbundens medlemmar ska vara minst 65-procent. (Internet 3)

Den andra typen av inflytande kan befästas med hjälp av de intervjuade företrädarna för samarbetet. Att det historiska samarbetet har format en gemenskap och skapat stora möjligheter till inflytande för LO är företrädarna överens om. På frågan om vilken betydelse det historiska arvet och den nära kopplingen mellan SAP och LO spelar för dagens samarbete, svarar Lindquist, men också Sven-Erik Österberg,<sup>19</sup> socialdemokratisk riksdagsledamot och vice ordförande i arbetsmarknadsutskottet, följande:

Det är egentligen grunden väldigt mycket för det är ju så att vi som facklig organisation ser ju att vi måste påverka politiken också för att kunna skapa de bästa förutsättningarna för våra medlemmar. Det var ju faktiskt fackliga organisationer som bildade det socialdemokratiska partiet. (Ulla Lindquist i telefonintervju, 21-12-06)

Man säger att man tillhör, så att säga, den socialdemokratiska grenen utav det politiska livet. Det är klart att det har betydelse, det är ju den historiska delen, och det finns ju kvar fortfarande i allra högsta grad. (Sven-Erik Österberg i telefonintervju, 22-12-06)

Att LO uppmanar sina medlemmar att rösta på och engagera sig i partiet är naturligt med tanke på att LO som förbund har tagit ställning partipolitiskt för

---

<sup>19</sup> För en mer utförlig presentation av Sven-Erik Österberg, se Internet 4.

SAP. På samma sätt kan det tyckas naturligt att LO bidrar med ett omfattande ekonomiskt stöd till partiet. Enligt LO själva är detta bidrag 6 miljoner kronor årligen (Internet 2) men denna siffra bör kompletteras med LO:s indirekta stöd som enligt vissa beräkningar vida överstiger den summan.<sup>20</sup> Förbunden uppmanas att bidra ytterligare och på den gemensamma valupptakten i februari 2006 överlämnade facket en check på 60 miljoner kronor till partiet (Hjort & Segerfeldt 2006:3). LO bidrar också med ett omfattande indirekt stöd till partiet och detta särskilt i valtider. Genom LO:s egna valkampanjer värvas röster och medlemmar till socialdemokraterna. Förbundet bekostar och genomför också politiska utbildningar för sina medlemmar (Forsell & Tamsons 2002:7). I regel slår facket och partiet fast att LO har huvudansvaret för valarbetet på arbetsplatserna (Ibid.), och facket tillhandahåller på så vis gratis valarbetare till partiet eftersom ”Facklig förtroendeman har rätt till den ledighet som fordras för det fackliga uppdraget” (Lag, 1974:358, 6§).

Hur mycket inflytande LO har kan naturligtvis diskuteras fram och tillbaka men en historisk tillbakablick visar att socialdemokraternas agenda ofta förändrats i linje med LO:s politiska krav. En lång rad av viktiga beslut som fattades av regeringen under mandatperioden 1998 till 2002 har exempelvis tydliga spår av LO:s närvaro.<sup>21</sup> Ulla Lindquist uttrycker inflytandet så här:

vi gjorde en stor undersökning och frågade våra medlemmar vilka som var de viktigaste frågorna inför valet och det är ju också de frågor som socialdemokraterna lyfter fram väldigt mycket i sitt valmanifest. Så det påverkar väldigt mycket alltså.

(Ulla Lindquist i telefonintervju, 21-12-06)

Flera av de socialdemokratiska riksdagsledamöterna har mer eller mindre uppgett att de agerar explicit å LO:s vägnar i riksdagen. I *Dagens arbete* (Lund, 2006-06-22) får fackligt aktiva riksdagsledamöter med bakgrund i IF Metall beskriva huruvida de anser att LO:s krav har genomförts tillräckligt under den gångna mandatperioden 2002-2006. Dessa riksdagsledamöter verkar agera utifrån ett LO-perspektiv/uppdrag snarare än utifrån ett partipolitiskt arbetslag.

Jag tycker att LO har fått mycket stort gehör för sina krav [...]. För egen del har jag drivit på för höjningen av taken i socialförsäkringarna, som vi nu får igenom under våren.

(Thomas Eneroth)

Tillräckligt blir det först när alla krav genomförts. Deltar i fackliga studiegruppens möte, deltar i de förbundsspecifika mötena som regel-

---

<sup>20</sup> För en mer detaljerad men sammanfattande skrivelse kring olika uppskattningar av omfattningen av LO:s ekonomiska bidrag se Carl B Hamiltons (fp) riksdagsmotion 2004/05:K334.

<sup>21</sup> För en detaljerad inblick i dessa frågor och LO:s roll i beslutsfattandet, se Forsell & Tamsons 2002:10ff.

bundet hålls, backar upp förslagen när de kommer på riksdagsgruppens bord.

(Elisebeth Markström)

Alla dessa LO-frågor finns på agendan. Vi diskuterar dem i vår fackliga studiegrupp, men vi har inte nått ända fram. Vi är för få ledamöter med LO-bakgrund. LO är i minoritet i vår riksdagsgrupp, vilket är ett stort problem! Vi skulle behöva vara fler.

(Nils-Göran Holmqvist)

På frågan om vilka krav som kommer att genomföras om socialdemokraterna har fortsatt regeringsmakt efter valet ges övertygade svar (ibid.):

Det som återstår på LO:s lista. Jag har många hjärtefrågor, men att ligga på mer om facklig-politiska frågor är något jag vill.

(Lars U Granberg)

Då kommer vi att höja taket i A-kassan och göra verklighet av den önskelista vi har om förstärkningar av LAS och MBL. (Rolf Lindén)

Rolf Lindéns citat förtydligar det komplexa nätverket och hans tillhörighet till både parti och fack genom att först hänvisa ”vi” till socialdemokratin och handlingsmakten och i samma mening hänvisa ”vi” till LO och den önskelista han vill förverkliga. Många skulle säkerligen instämma i Österbergs påstående att LO är en del av socialdemokratin snarare än en fristående organisation.

Sen finns det ju en historisk nära koppling mellan LO och partiet eftersom man är grenar på samma träd som vi brukar säga.

(Sven-Erik Österberg i telefonintervju, 22-12-06)

Men att partiet vill förverkliga LO:s önskelista på det vis som riksdagsledamöterna antyder ovan, dementeras av Österberg.

Att partiet skulle ta emot något slags diktat från LO för att de skulle ta emot något som de beställt från någon lista så har det aldrig fungerat någon gång när jag har varit med och inte historiskt heller tror jag.

(Sven-Erik Österberg i telefonintervju, 22-12-06)

## 4.2 Intern demokrati

I tidigare avsnitt konstaterades det att ett substantiellt demokratiideal bygger på förutsättningen att organisationers representation är representativ (Jmf. Micheletti 1985). Om samverkan ska kunna bidra till ett effektivare och legitimare beslutsfattande måste en organisation ha medlemmarna bakom sig. Det har dock visat sig

att LO:s nära samarbete med SAP inte stöds fullt ut utav medlemmarna.<sup>22</sup> I valet 2002 röstade endast 58 % av LO:s medlemmar på socialdemokraterna.<sup>23</sup> Andra opinionsundersökningar har också visat att en majoritet av medlemmarna motsätter sig att deras medlemsavgifter går till socialdemokraterna. Bland LO-medlemmarna har 48 % uppgett att de tycker att facket har en för nära relation med socialdemokraterna, bara 19 % ger relationen sitt godkännande i en undersökning av Demoskop (Rankka & Stegö Chilò 2006). På frågan om demokratin fungerar bra inom organisationen svarar dock Ulla Lindquist och Wanja Lundby-Wedin följande:

Ja, det gör den ju. För om man tänker det här med facklig-politisk samverkan, vi har ju uppe det varje kongress, och fattar beslut om det. Skulle LO:s medlemmar vilja slopa den och säga att nu ska vi inte jobba på så sätt längre, då blir det ju sådana beslut på kongressen så småningom. (Ulla Lindquist i telefonintervju, 21-12-06)

Det är frivilligt att vara med i facket och besluten om facklig-politisk samverkan har tagits av LO i demokratisk ordning.  
(Wanja Lundby-Wedin, Internet 7)

Dessa svar bygger på två olika premisser. Den första är att det verkligen är frivilligt att vara med i facket och den andra är att LO:s beslutsprocesser fungerar så att medlemmarnas vilja reflekteras i organisationens handlande. Dessa premisser kan ifrågasättas. Att bli medlem i ett fackförbund är frivilligt såtillvida att det inte är obligatoriskt enligt lagen. Det finns dock många starka incitament för ett medlemskap. Enligt medbestämmandelagen (MBL) måste företagsledning förhandla med facket när större förändringar i verksamheten ska göras. Icke-medlemmars intressen riskerar här att åsidosättas. Lagen om anställningsskydd (LAS) har medfört att företagen förhandlar med facket när de ska säga upp personal och det finns då risk att icke-medlemmar löper större risk att förlora sina jobb. Strejkrätten gör det också svårt att stå utanför facket. Den som strejkar får ingen lön och den som inte är medlem i facket får ingen ersättning. Det kräver mod att gå till jobbet och riskera att bli klassad som strejkbrytare av sina kollegor. Dessa incitament nyanserar alla bilden av att medlemskap i facket är frivilligt. Det demokratiska problemet är att ett medlemskap i LO också innebär ett politiskt ställningstagande som många gånger kan verka ofrivilligt. De LO-medlemmar som inte röstar på socialdemokraterna vill självfallet inte att deras fackavgifter ska gå till valkampanjer för socialdemokraternas räkning.

Den andra premissen är att medlemmarnas vilja ska reflekteras i organisationens handlande. Frågan är om det omfattande ekonomiska bidraget till, och samarbetet med, socialdemokraterna har stöd bland medlemmarna. Enligt en

---

<sup>22</sup> Se exempelvis LO:s egen rapport som visar hur medlemmarnas osäkerhet kring samverkan med SAP på några år har ökat från 20 till 36 procent, Internet 12.

<sup>23</sup> För en närmare inblick hänvisas till SCB:s statistik, Internet 13.

SIFO-undersökning gjord på uppdrag av SVT:s Rapport tyckte 61 procent av LO-medlemmarna att det är fel att en del av fackavgiften går till SAP (Internet 8). En tydlig majoritet motsatte sig på så vis bidraget. Endast 24 procent tyckte att det var rätt medan 15 procent svarade att de inte vet. Endast 39 procent av de LO-medlemmar som sa att de skulle rösta på socialdemokraterna i valet stod bakom de ekonomiska bidragen till partiet. När Wanja Lundby-Wedin intervjuades i Ekots lördagsintervju i januari tillfrågades hon om hon kunde garantera LO-medlemmar som inte är socialdemokrater att deras medlemsavgifter inte kommer att användas till partipolitisk verksamhet (Internet 7). Trots att det kan verka odemokratiskt och att det drabbar en stor del av LO-medlemmarna svarade Lundby-Wedin att hon varken kunde eller ville garantera något sådant (Ibid.).

Ulla Lindquists citat ovan antyder att samverkan mellan LO och SAP är oproblematisk så länge frågan diskuteras årligen på LO:s kongresser. Lindquist hävdar att medlemmarnas vilja styr kongressens beslut men detta påstående kräver en problematisering. Hur kommer det sig att valresultat och opinionsundersökningar skiljer sig från de beslut som tas på kongressen? Att alla personer i LO:s ledning är socialdemokrater, att organisationens ordförande sitter i partistyrelsens verkställande utskott och att LO har gemensamt kampanjkontor med SAP indikerar att den som står lite längre från partilinjen kan få svårt att få något inflytande på högre nivåer.

Förbunden utser ombuden till LO-kongressen och det största förbundet, Kommunal, utser ensamt en tredjedel av alla ombud till LO-kongressen (Hjort & Segerfeldt 2006:12). I Kommunals stadgar 3§ står det att förbundet ska ”verka för en samhällsutveckling på demokratisk socialistisk grundval” (Internet 9). Den som ”vägrat rätta sig efter föreskrifter som har stöd i stadgar eller kongress/förbunds-mötes beslut” kan uteslutas enligt 10§ och ”Detsamma gäller då medlem bedriver eller stöder sådan verksamhet som är oförenlig med organisationens ändamål eller på annat sätt uppträder illojalt (Ibid.). Förbundets lojalitets- och uteslutningsparagrafer kan tolkas som att någon med en annan politisk uppfattning än ”demokratisk socialistisk” har mycket liten möjlighet att bli förtroendevald eller få något inflytande över organisationens politik.

Att majoriteten inom LO har rätt att disponera minoritetens resurser på konkreta politiska ändamål, på det vis som beskrivits, innebär att valdemokratin och den politiska rösträtten urholkas. Att bidra med ekonomiska resurser till valkampanjer för ett annat parti än det man har valt att rösta på är problematiskt eftersom detta innebär att många medlemmar då utnyttjas i politiska syften.

Man kan invända att de medlemmar som motsätter sig LO:s ledning borde gå ur LO och bilda alternativa fackförbund. Att bygga upp en fungerande organisation som kan konkurrera med LO bör dock betraktas som en övermäktig uppgift. LO:s ekonomiska resurser, omfattande nätverk och kontakter i politiken är en tung part på arbetsmarknaden och andra oberoende fackföreningar spelar i jämförelse en ytterst marginell roll (Hjort & Segerfeldt 2006:14). Är det rimligt att människor ska behöva välja mellan att bilda egna konkurrenskraftiga fackförbund eller att betala pengar till socialdemokraterna för att ta tillvara sina intressen på arbetsmarknaden?

Vid en närmare granskning kan det alltså slås fast att det inte kan sägas vara helt frivilligt att vara med i facket och att det kan tänkas vara svårt för människor som inte delar LO:s politiska värderingar att få gehör för sina ståndpunkter inom LO och medlemsförbunden. De två uppställda premisserna om LO som en internt demokratisk organisation faller därmed. Detta visar sig inte minst i det begränsade stöd LO:s samverkan med SAP har bland medlemmarna (Internet 12).

## 4.3 Handlingskraft

Handlingskraft som ett mått på effektivitet är det främsta värdet för det substantiella demokratiidealet. Både Ulla Lindquist och Sven-Erik Österberg påtalar vid förfrågan att LO har bidragit med kunskap och verklighetsförankring till besluten som fattats. Därmed har partiets handlingskraft i viss mån förstärkts i beslutsfattandet.

Det är klart att den nära kopplingen till fackföreningsrörelsen har gjort att man har fått en nära input i hur de upplever frågan hanteringsmässigt och hur det slår mot sina medlemmar. Det är klart att de kanalerna används då.

(Sven-Erik Österberg, telefonintervju, 22-12-06)

Det är klart att det finns många som har erfarenheter av att ha varit arbetslösa eller har kamrater som är arbetslösa eller så och då är det klart att det blir mer tryck i frågan om arbetslöshet än om det inte är någon som har de erfarenheterna. Det tycker jag att man kan märka väldigt tydligt på om man ser på de borgerliga partierna, att de har ju inte alls den erfarenheten, de som är aktiva i de borgerliga partierna. Det är ju inte arbetare som är det. Det är klart att då förstår man inte den verkligheten. Så det är därför vi tycker att det är väldigt viktigt att vi har många LO medlemmar som är aktiva i socialdemokraterna för att påverka politiken på så sätt.

(Ulla Lindquist i telefonintervju, 21-12-06)

Lindquist går till och med så långt att hon hävdar att den som inte har en personlig erfarenhet av arbetslöshet inte kan förstå eller prioritera detta fenomen. Även om detta kan ifrågasättas liksom uppfattningen om att personer i de borgerliga partierna inte kan ha varit arbetslösa, kan det konstateras att Lindquist upplever att LO:s deltagande är viktigt och användbart för SAP i beslutsfattandet. Det är svårt att bedöma hur stor roll kunskapen och förståelsen har spelat i beslutsfattandet. Huruvida LO:s kunskaper är outhärliga för socialdemokraterna i beslutsfattandet eller inte kan inte fastslås här.

## 4.4 Representativitet

Representativitet i den demokratiska proceduren kan sägas vara det främsta värdet inom det proceduriella demokratiidealet. Jag har ovan konstaterat att representativiteten inom LO:s interna demokrati kan betraktas som problematisk eftersom LO:s beslut inte kan sägas representera dess medlemmar. Ur ett demokratiskt perspektiv är det också intressant att studera LO:s inflytande i förhållande till andra organisationers inflytande. Det finns alltså anledning att kommentera inflytande i ett bredare, jämförande perspektiv. I förhållande till andra organisationer har LO helt andra möjligheter till inflytande. Att LO:s ordförande Wanja Lundby-Wedin sitter i det socialdemokratiska partiets verkställande utskott och partistyrelse skapar utrymme för stora möjligheter till inflytande för organisationen eftersom detta är partiets ledande och mäktigaste organ. Detta är en möjlighet som inga andra organisationer besitter. Likaså är LO och socialdemokraternas historia och traditionella samarbete unikt och fullt av möjligheter till inflytande. Det ekonomiska stödet och de täta kontakterna och samtalen är naturliga inslag som vilar på återkommande samarbete och innebär ett stort utrymme för LO-representanter att forma politiken. Den traditionella och inarbetade formen för samarbetet kan tänkas ha uppfattats som objektivt givna villkor för båda parter och det har inte funnits anledning att ifrågasätta samarbetet. I ett jämförande perspektiv är detta dock odemokratiskt i avseendet att andra organisationer inte har samma möjligheter. På frågan om andra fackförbund har samma möjligheter till inflytande som LO svarar Sven-Erik Österberg, paradoxalt ovan anförda punkter till trots, att skillnaden mellan LO och andra fackförbunds inflytande nog är marginell trots det intimare samarbetet med LO:

Det är svårt att svara på det, det är klart att den kopplingen gör ju så klart att det är intimare på så sätt va, men samtidigt är det oerhört viktigt för besluten att de fungerar på hela arbetsmarknaden och att man också går till andra grupper på arbetsmarknaden. Mera inflytande, det kanske är möjligt, på något sätt, men jag tror det är mest marginellt.  
(Sven-Erik Österberg i telefonintervju, 22-12-06)

## 5 Demokratiska riktlinjer för fallet LO

Utifrån ett proceduriellt och ett substantiellt demokratiideal finns det ett antal konstruktiva kommentarer att göra för fallet LO. Med utgångspunkt i det proceduriella idealet, som fokuserar öppenhet och ansvarsutkrävande i den demokratiska proceduren, kan skarpa invändningar göras vad gäller relationen mellan medborgare, LO och SAP. Det täta och intima nätverket minskar möjligheterna till insyn för allmänheten. Att LO:s representanter i samtal och överläggningar inte kan ställas till svars av medborgarna för besluten som fattas är ytterligare problematiskt. Om samverkan ska fortsätta måste insynen i samarbetet såväl som en procedur för medborgerligt ansvarsutkrävande upprättas.

Med utgångspunkt i det substantiella idealet kan samverkan mellan LO och SAP istället ses som föredömlig i avseendet att organisationen har bidragit med kunskap och på så sätt gjort beslutsfattandet mer effektivt. Det är dock oklart hur betydande LO:s kunskaper har varit för beslutsfattandet och det kan inte uteslutas att skillnaden kanske endast är marginell. Däremot pekar empirin mot att LO genom inflytande har påverkat besluten för egen del.

Samarbetet mellan LO och SAP medför två större komplikationer oavsett om utgångspunkten är ett substantiellt eller ett proceduriellt demokratiideal. Enligt båda idealen är det en förutsättning för samverkan att en korrekt intresse-representation verkligen förekommer. Organisationens vilja måste spegla sina medlemmars vilja enligt det substantiella idealet och hela den svenska befolkningens vilja enligt det proceduriella idealet. I detta fall är det uppenbart att inga av dessa krav uppfylls. Empirin visar på så vis stora demokratiska brister i samverkan mellan LO och SAP.

En stor del av LO:s medlemmar röstar inte på socialdemokraterna och flertalet stöttar inte det intima samarbetet med SAP. Det finns dock starka incitament för att ändå vara med i facket. Problematiken består i att LO delvis finansierar socialdemokraternas valrörelse. För att kunna påverka LO måste man dessutom vara förtroendevald, vilket kan vara svårt att bli om man inte står för de grundläggande politiska värderingarna. LO är på detta vis inte bara en löntagarorganisation utan även en politisk kampanjorganisation som använder medlemmarnas pengar i partipolitisk verksamhet mot deras vilja i många fall, vilket kan betraktas som mycket odemokratiskt. En radikal men konstruktiv lösning på problemet är att LO, liksom SACO och TCO, gör sig partipolitiskt oberoende. Detta innebär också konkret att LO bör stoppa de olika former av ekonomiska bidrag som går till partipolitisk verksamhet. Idag tycks dock organisationen snarare gå i motsatt riktning, dvs. en ökad politisering, och ett sådant agerande bör uppmärksammas och sättas i perspektiv.

På LO:s hemsida finns en text som med stor oro diskuterar fenomenet att allt färre medlemmar står bakom samarbetet med socialdemokraterna (Internet 10). Istället för att anpassa sig till medlemmarnas förändrade preferenser drar LO:s ledning slutsatsen att organisationen mer strategiskt måste påverka medlemmarnas politiska uppfattning (Ibid.). Detta agerande kan ställas i kontrast till danska LO som avbröt det politiska och ekonomiska samarbetet med socialdemokraterna i Danmark år 2003, när en majoritet av medlemmarna inte längre röstade på SAP. Danska LO:s ordförande Hans Jensen motiverade brytningen, i SEKO-magasinet år 2003:

Vi måste ändra våra värderingar i takt med dagens anställda för att kunna försvara deras intressen. (Hans Jensen, Internet 11)

Den andra stora komplikationen som LO-SAP-samarbetet utgör för båda demokratiidealen är den ojämlika situation som uppstår mellan LO och andra organisationer. I enlighet med det proceduriella idealet får inga organisationer särbehandlas på andra organisationers bekostnad. Även det substantiella idealet förespråkar en mångfald av intresserepresentation. Särskilt de mindre och resurssvaga organisationernas inflytande lyfts fram av företrädare för idealet (tex. Lewin 1992:22). En enighet tycks råda kring uppfattningen om att alla legala intressen bör ha samma grundläggande möjligheter till representation och inflytande. Den normativa diskussionen resulterade i slutsatsen att statligt beslutsfattande inte kan isoleras ifrån intresseorganisationer rent praktiskt och lämplighetsmässigt. LO bör naturligtvis ha möjligheter till inflytande, men inte mycket större möjligheter än andra organisationer. Jämlikhet mellan organisationer bör därför prioriteras och en medvetenhet kring resurssvaga intressens sämre möjligheter bör uppmärksammas. En klar insikt kring denna problematik saknas hos de intervjuade företrädarna för samarbetet.<sup>24</sup> De specifika möjligheter som LO har till skillnad från andra organisationer, dvs. förbundsordförande i partiets styrelse och verkställande utskott, regelbundna möten och samtal och gemensamma utbildningar, kongresser, verksamheter m.m., innebär en politisk särbehandling. Politiska partier kan inte på ett sådant sätt särbehandla specifika organisationer utan att detta innebär demokratiska implikationer. Utifrån både ett substantiellt och proceduriellt demokratiideal är särbehandlingen orimlig och bör motverkas.

---

<sup>24</sup> Se tidigare citat av Ulla Lindquist och Sven-Erik Österberg.

## 6 Avslutning

Denna uppsats har diskuterat det substantiella och det proceduriella demokrati-dealet som kan sägas utgöra två huvudfåror i den vetenskapsteoretiska debatten kring intresseorganisationers inflytande över svensk politik. Den normativa diskussionen visade hur idealens olika utgångspunkter möter olika problematik vid praktisk tillämpning och att de olika ytterligheterna är svåra att realisera i praktiken. Den empiriska undersökningen har förtydligat den normativa diskussionen genom att ett konkret fall av intresseinflytande uppmärksammades utifrån demokratiteoretiskt perspektiv. Olika typer av problematik kring relationen mellan LO och SAP har visat på olika demokratiska implikationer, främst kopplade till LO:s interna demokrati och ojämlikheter i möjligheter till inflytande mellan LO och andra organisationer. Med hjälp av empirin har det varit möjligt att sedan diskutera konkreta konstitutionella förändringar kopplade till det enskilda fallet. Den främsta slutsatsen här är att socialdemokraterna och LO bör avbryta samverkan vad gäller ekonomiska flöden och bli politiskt oberoende formellt sett. SAP i sin tur bör avbryta särbehandlingen av LO vad gäller specifika möjligheter till inflytande. Detta för att alla organisationer bör ges samma möjligheter till inflytande över regeringsmaktens politik.

Det bör påpekas att denna uppsats utifrån andra teoretiska och metodologiska utgångspunkter hade kunnat generera helt andra reflektioner och resultat. Min ambition har dock varit att inte låsa in mig teoretiskt exempelvis genom att förespråka ett av demokratiidealen framför ett annat. Jag förordar ett vidgat perspektiv på frågan kring intresseorganisationers inflytande och tror att en mångfacetterad jämförelse av de två idealen tydligare öppnar upp för en diskussion kring den normativa frågan än vad ett ensidigt argumenterande hade gjort.

Eftersom september 2006 innebar ett maktskifte i Sverige vill jag påtala att LO:s möjligheter till inflytande säkerligen har påverkats av detta. Den nya regeringen bör rimligen granskas lika hårt som den föregående borde ha granskats och den normativa frågan kring intresseorganisationers inflytande måste föras upp på den politiska dagordningen och ges en högre prioritet i framtida demokratikutredningar. En levande diskussion kring vår demokratis brister och funktionalitet är avgörande i utformningen av framtida demokratiska riktlinjer.

## 7 Referenser

- Badersten, Björn, 2002. *Medborgardygd. Den europeiska staden och det offentliga rummets etos*. Stockholm: Natur och Kultur.
- Badersten, Björn, 2006. *Normativ metod - att studera det önskvärda*. Lund: Studentlitteratur.
- Baumgartner, Frank R. – Jones, Bryan D., 1993. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Baumgartner, Frank R. – Leech, Beth L., 1998. *Basic Interests. The Importance of Groups in Politics and in Political Science*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Beckman, Ludvig, 2005. *Grundbok i idéanalys. Det kritiska studiet av politiska texter och idéer*. Stockholm: City University Press.
- Bergström, Lars, 1992. *Grundbok i värdeteori*. Stockholm: Bokförlaget Thales.
- Berry, Jeffrey M., 1997. *The Interest Group Society*. Third edition. New York: Longman.
- Brandt, Richard B., 1996. *Facts, values, and morality*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cawson, Alan, 1986. *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell.
- Christiansen, Peter Munk – Rommetvedt, Hilmar, 1999. "From Corporatism to Lobbyism? – Parliaments, Executives, and Organized Interests in Denmark and Norway". *Scandinavian Political Studies*, vol.22, Nr.3.
- Chubb, John E. – Peterson, Paul E., (red.), 1989. *Can the Government Govern?* Washington D.C.: Brookings.
- Cigler, Allan J. – Loomis, Burdett A. (red.), 1998. *Interest Group Politics*. Fifth edition. Washington D.C.: Congressional Quarterly Press.
- Crotty, William – Schwartz, Mildred A. – Green, John C. (red.), 1994. *Representing Interests and Interest Group Representation*. Lanham: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert A., 1956. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dahl, Robert, 1961. *Who Governs?* New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert, 1982. *Dilemmas of Pluralist Democracy*. New Haven: Yale University Press.
- Dahl, Robert, 1992. "Demokrati som procedur", *Idéer om demokrati*. Tidens idéserie, vol.5. Stockholm: Tidens förlag.
- Dahl, Robert, 1994. "A Democratic Dilemma: System Effectiveness versus Citizen Participation", *Political Science Quarterly*, 109, s.23-24.
- Dahl, Robert, 1999. *Demokratin och dess antagonister*. Stockholm: Ordfront och Demokratiakademin.

- Elofsson, Kristina – Rindefjäll, Teresia, 1998. *Flernivådemokrati. En teoretisk såväl som praktisk utmaning*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen.
- Elster, Jon, 1998. "Introduction" i Elster, Jon (red.), *Deliberative Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Esaiasson, Peter – Gilljam, Mikael – Oscarsson, Henrik – Wängnerud, Lena, 2003. *Metodpraktikan – Konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Andra upplagan. Stockholm: Norstedts juridik.
- Forsell, Johan – Tamsons, Kristoffer, 2002. *LO står kvar – en rapport om LO, pengarna och politiken*. Stockholm: Timbro.
- Goldmann, Kjell, 1995. "Demokrati och internationalism" i Arvidsson, Claes (red.), *Sverige och det nya Europa*. Stockholm: Ekerlids Förlag.
- Goodin, Robert E., 1982. *Political theory and public policy*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gutmann, Amy – Thompson, Dennis, 1996. *Democracy and Disagreement*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- Hall, Patrik – Sjövik, Kristian – Stubbergaard, Ylva, 2005. *Nätverk söker förankring: Öresundsregionen i ett demokratiperspektiv*. Lund: Studentlitteratur.
- Hamilton, Carl B., 2004. 2004/05:K334 *Bidrag till politiska partier och valkandidater*. Stockholm: Sveriges riksdag.
- Hedin, Christer, 1993. *Etikens grunder. En vägledning bland värden och normer*. Stockholm: HLS Förlag.
- Heinz, John P. – Laumann, Edward O. – Nelson, Robert L. – Salisbury, Robert H., 1993. *The Hollow Core. Private Interests in National Policy Making*. Cambridge: Harvard University Press.
- Held, David, 1995. *Demokratimodeller. Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*. Göteborg: Daidalos.
- Hermansson, Jörgen, 1993. *Politik som intressekamp – Parlamentariskt beslutsfattande och organiserade intressen i Sverige*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Hermansson, Jörgen, 1999. "Om att tämja folkmakten" i demokratiutredningens antologi *Maktdelning*, SOU 1999:76.
- Hjort, Klas – Segerfeldt, Fredrik, 2006. *Naturlig samverkan eller demokratiskt problem? Om LO, pengarna och partiet*. Stockholm: Timbro.
- Jacobsson, Kerstin, 1997. *Så gott som demokrati. Om demokratifrågan i EU-debatten*. Umeå: Boréa.
- Johansson, Joakim, 2000. *SAF och den svenska modellen: En studie av uppbrottet från förvaltningskorporatismen 1982-91*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Lewin, Leif, 1992. *Samhället och de organiserade intressena*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Lewis, Norman, 1990. "Corporatism and Accountability: The Democratic Dilemma" i Crouch, Colin – Dore, Ronald (red.), *Corporatism and Accountability*. Oxford: Clarendon Press.
- Lindensjö, Bo, 1999. "Demokrati", i *Demokrati och medborgarskap*. SOU 1999:77. Stockholm: Fakta info direkt.

- Lindkvist, Kent, 1975. "Om värdesatsteori, spelregler för vetenskap och idéanalys", *Statsvetenskaplig tidskrift*, Årg. 77, s.160-172.
- Lowi, Theodore J., 1979. *The End of Liberalism. The Second Republic of the United States*. Second edition. New York: Norton.
- Lund, Lennart, 2006-06-22, "Facit för facket's riksdagsledamöter", *Dagens arbete*.
- Lundquist, Lennart, 1993. *Det vetenskapliga studiet av politik*. Lund: Studentlitteratur.
- Lundquist, Lennart, 1998. *Demokratins väktare*. Lund: Studentlitteratur.
- Melin, Carl, 2000. *Makten över trafikpolitiken. Korporatism, lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Micheletti, Michele, 1985. *Organizing Interests and Organized Protest*. Stockholm: University of Stockholm.
- Micheletti, Michele, 1994. *Det civila samhället och staten – Medborgarsammanslutningarnas roll i svensk politik*. Stockholm: Publica.
- Mouritzen, Per, 2005. "Vaerdier i samfundsvidenskabelig forskning", *Politica*, Årg.37, Nr 3, s.265-273.
- Naurin, Daniel, 2001. *Den demokratiska lobbyisten*. Umeå: Boréa.
- Offe, Claus, 1985. *Disorganized Capitalism*. Cambridge: Polity Press.
- Petersson, Olof (red.), 2002. *Demokrati utan ansvar*. Stockholm: SNS Förlag.
- Premfors, Rune, 2000. *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas.
- Putnam, Robert, 2000. *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. New York: Simon & Schuster.
- Rankka, Maria – Stegö Chilò, Cecilia, 2006. *Synen på facket's roll. Resultat av en undersökning från Demoskop*. Stockholm: Timbro.
- Rauch, Jonathan, 1994. *Demosclerosis: The Silent Killer of American Government*. New York: Random House.
- Richardson, Jeremy J., 1993. "Introduction: Pressure Groups and Government" I Richardsson (red.), *Pressure Groups*. Oxford: Oxford University Press.
- Rothstein, Bo, 1991. "Svenska intresseorganisationer – från lösningar till problem" i Olsen, Johan P. (red), *Svensk demokrati i förändring*. Stockholm: Carlssons.
- Rothstein, Bo, 1992. *Den korporativa staten*. Stockholm: Nordstedts Juridik.
- Rothstein, Bo, 1994. *Vad bör staten göra? Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo (red.), 1995. *Demokrati som dialog. Demokratirådets rapport 1995*. Stockholm: SNS Förlag.
- Rothstein, Bo – Bergström, Jonas, 1999. *Korporatismens fall och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Schmidt, M.G.,1982. "Does Corporatism Matter? Economic Crises, Politics and Rates of Unemployment in Capitalist Democracies in the 1970s" I Lehbruch & Scmitter (red.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage.
- Schmitter, Philippe C., 1981. "Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America" I Berger (red.) *Organizing interests in Western Europe*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Schmitter, Philippe C., 1985. "Neo-corporatism and the State", I Grant Wyn (red.), *The Political Economy of Corporatism*. London: Macmillan.
- Sjölin, Mats, 2005. *Politisk etik*. Lund: Studentlitteratur.
- Swedenborg, Birgitta, 1999. "Om betydelsen av konstitutionella spelregler" i Swedenborg (red.). *Makten över politiken – om konstitutionella spelregler och politikens innehåll*. Stockholm: SNS Förlag.
- SOU, 1993:16. *Nya villkor för ekonomi och politik*. Ekonomikommisionens förslag.
- SOU, 1999:121. Hermansson, Jörgen – Lund, Anna – Svensson, Torsten – Öberg, PerOla. *Avkorporatisering och lobbyism – konturerna till en ny politisk modell*.
- SOU, 2000:1. *En uthållig demokrati! Politik för folkstyrelse på 2000-talet*. Demokratiutredningens slutrapport.
- Spaemann, Robert, 1989. *Basic moral concepts*. London and New York: Routledge.
- Sunstein, Cass, 1990. *After the Rights Revolution. Reconciling the Regulatory State*. Cambridge: Harvard University Press.
- Truman, David B., 1951. *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*. New York: Alfred A. Knopf.
- Tännsjö, Torbjörn, 2000. *Grundbok i normativ etik*. Stockholm: Bokförlaget Thales.
- Uhrwing, Marie, 1998. "Staten – kung, fästning eller slagfält? Statssyner inom forskningen kring intresseorganisationer", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, nr 2, vol.101.
- Uhrwing, Marie, 2001. *Tillträde till maktens rum. Om intresseorganisationer och miljöpolitiskt inflytande*. Hedemora: Gidlunds Förlag.
- Walker, Jack L.Jr., 1991. *Mobilizing Interest Groups In America. Patrons, Professions, and Social Movements*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Weigård, Jarle – Eriksen, Erik Oddvar, 1998. "Deliberasjon og demokrati" i Midgaard, Knut – Rasch, Björn Erik (red.), *Demokrati – vilkår og virkninger*. Berger – Sandviken: Fagbokforlaget.
- Williamson, Peter J., 1989. *Corporatism in Perspective*. London: Sage.
- Öberg, PerOla, 1994. *Särintresse och allmänintresse: Korporatismens ansikten*. Stockholm: Almqvist & Wiksell International.
- Öberg, PerOla, 1997. *Medborgarnas inflytande och särintressenas makt: Korporatism och lobbying i statsförvaltningen: Rapport till förvaltningspolitiska kommissionen*. Uppsala: Statsvetenskapliga institutionen.
- Öberg, PerOla – Hermansson, Jörgen – Berg, Per-Åke, 1999. *I väntan på solnedgången. Arbetslivsfondens tillkomst och verksamhet. En studie av makt och rationalitet inom förvaltningspolitiken*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Öberg, PerOla, 2002. "Does Administrative Corporatism Promote Trust and Deliberation?" *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, vol. 15, Nr.4, s.455-475.

## Internet:

Internet 1: Gemensam inbjudan till Valupptakt från LO och SAP.

[http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/F7A8844991C2AE96C12571110047E9FB/\\$file/lo\\_valupptakt2006\\_inlaga.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/F7A8844991C2AE96C12571110047E9FB/$file/lo_valupptakt2006_inlaga.pdf)

Internet 2: LO:s beskrivning av samverkan med SAP.

<http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/68604E058B39B483C1256E40004C71F6>

Internet 3: LO:s fackliga valcentrum.

[http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/D59D6EECB27C39EC1257115003886AE/\\$file/valcentrum\\_webb.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/D59D6EECB27C39EC1257115003886AE/$file/valcentrum_webb.pdf)

Internet 4: Presentation av Sven-Erik Österberg.

<http://www.riksdagen.se/webbnav/?nid=1111&iid=0714307225418>

Internet 5: Presentation av Ulla Lindquist.

<http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/D77B471B40B66169C1256E4D00423F3F>

Internet 7: Wanja Lundby-Wedin i ekots lördagsintervju den 28 januari 2006.

<http://www.sr.se/cgi-bin/ekot/artikel.asp?Artikel=757888>

Internet 8: Rapport i Sveriges Television den 9:e april 2006.

[http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=22620&a=570811&lid=puff\\_401860&lpos=rubrik](http://svt.se/svt/jsp/Crosslink.jsp?d=22620&a=570811&lid=puff_401860&lpos=rubrik)

Internet 9: Kommunals stadgar på förbundets hemsida.

[http://www.kommunal.se/files/050614094742294/Stadgar\\_2004.pdf](http://www.kommunal.se/files/050614094742294/Stadgar_2004.pdf)

Internet 10: LO:s hemsida - Strategi för fler fackliga på politiska tjänster.

<http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/A57E80D715E6A647C1256EBC0034C4CE>

Internet 11: Hans Jensen i SEKO-magasinet, februari 2003.

<http://www.sekomagasinet.se/2003/01/utrik.htm>

Internet 12: LO:s egen rapport: Röster om facket och jobbet.

[http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/F308EBF119535CC4C1256E7600447616/\\$file/rosteromfacket1\\_text.pdf](http://www.lo.se/home/lo/home.nsf/unidView/F308EBF119535CC4C1256E7600447616/$file/rosteromfacket1_text.pdf)

Internet 13: SCB:s statistik över LO-medlemmars röster och valdeltagande 2002.

[http://www.scb.se/statistik/ME/ME0106/2002A01/ME0106\\_2002A01\\_BR\\_05\\_ME04SA0401.pdf](http://www.scb.se/statistik/ME/ME0106/2002A01/ME0106_2002A01_BR_05_ME04SA0401.pdf)

<http://www.scb.se/statistik/ME/ME0105/2003M00/ME13SM0301.pdf>

## 8 Bilaga 1.

Intervjufrågor till företrädare för SAP och LO. Efter en kort presentation av mig själv och mitt uppsatsämne ställdes följande frågor till socialdemokrater och LO-representanter:

- Vilka möjligheter och kanaler har LO till inflytande över den politiska agendan?
- Är LO:s roll att vara rådgivande eller delaktig i beslutsfattandet?
- Finns det skillnader i intressen mellan SAP och LO?
- Har samarbetet förändrats under de senaste åren, och i så fall på vilket sätt?
- Vilken betydelse, tror du, att det historiska arvet och den nära kopplingen mellan socialdemokratin och LO har för dagens samarbete?
- Vilken betydelse har sociala relationer och många partiaktivas LO-bakgrund för möjligheterna till inflytande?
- Har LO representanter genom sitt perspektiv och kunskap bidragit till att svensk beslutsfattande har blivit mer effektivt under den gångna mandatperioden?
- Har LO genom sin förankring på arbetsmarknaden och sitt politiska inflytande bidragit till en ökad legitimitet för de beslut som fattats under den gångna mandatperioden?
- Kan ni se några risker med samarbetet och det inflytande som finns?

Till Sven-Erik Österberg:

- Har andra fackförbund samma möjligheter till inflytande som LO?
- Får olika intresseorganisationer möjligheter till inflytande beroende på vilket politikområde det gäller? (Får exempelvis miljöorganisationer samma inflytande över beslut kring miljöfrågor som LO får över arbetsmarknadsfrågor?)

Till Ulla Lindquist:

- Hur väl förankrade och demokratiskt uppbackade inom organisationen är de beslut som fattas av LO:s styrelse?