

Partikongressens roll i partiernas organisation — en illusion av politiskt beslutsfattande

Viveca Ramstedt-Silén

Partilagens införande år 1969 förändrade de politiska partiernas ställning i juridisk betydelse. Man skrotade ned en struktur, vars rötter kunde föras tillbaka till den representativa demokratis gammalliberala ideologi och införde istället något som man kunde karaktärisera som organisations- eller partidemokrati¹.

I praktiken hade utvecklingen gått i denna riktning under hela 1960-talet inte bara i Finland utan även i övriga Europa. Den politiska kulturen hade förändrats i en mera pragmatisk riktning, antalet medlemmar som aktivt deltog i organisationsverksamheten höll på att minska och partierna betraktades som nytto- och serviceinrättningar, som förutsättningar för det demokratiska systemets verksamhet och fortbestånd.

Partilagen, som egentligen stiftades för att trygga statlig finansiering i form av partistöd, innehåller en paragraf som stipulerar "att partiets stadgar bör trygga iakttagandet av demokratiska principer vid fattandet av föreningens beslut samt i dess verksamhet". I praktiken kom partikongressens ställning i partiorganisationen att förstärkas. Den utgör det högsta beslutande organet, kärnan i partiernas interna liv.

Enligt den normativa eller klassiska modellen av demokrati borde det inte existera aktörer eller grupper av aktörer som utövar mindre inflytande än andra. Demokratin kan således definieras som en styrelseform som förverkligas i den utsträckning medborgarna inflytelserikt deltar i det politiska beslutsfattandet. Demokratin definieras då inte endast utifrån sättet på vilket besluten produceras, utan även i termer av beslutsinnehåll. Trots införandet av nya indirekta influenskanaler, såsom opinionspejlingar bland medlemmar, s.k. medlemsförfrågningar, medlemsomröstningar och nya kontaktnät, kan man fortfarande anse att motionsinstitutet, d.v.s. medlemmarnas rätt att framföra önskemål och synpunkter till högre beslutsorgan, som distriktsmötet, partirådet

och kongressen, utgör den främsta kanalen att direkt påverka sitt partis politik, åtminstone i teorin.

Före 1960-talet var motionsverksamheten i samtliga partier i Finland mycket begränsad och saknade pratiskt taget helt betydelse som indikator på politikutformning. De enstaka motioner som inlämnades till kongresserna tog upp interna organisationsärenden eller var expressiva utrop eller proklamationer. Men än idag är verksamhetens omfattning rätt blygsam, ifall man jämför med Sverige och övriga Norden. Där är det inte ovanligt att antalet inlämnade motioner till en kongress överstiger 1000 st. I vårt land är det endast i det socialdemokratiska partiet och i centerpartiet antalet motioner per kongress kan räknas i ett hundratal. Deltagandet i motionsverksamheten är således betydligt livligare i dessa långvariga regeringspartier än i t.ex. Kokoomus och SFP, — en omständighet som främst bör ses mot bakgrunden av parti-interna förhållanden, såsom partikultur, organisationsstruktur och partiapparatus specialisering och byråkratisering. Kongressmotioner jämte partiledningens utlåtande utgör det huvudsakliga datamaterialet i mitt forskningsprojekt kompletterat med övriga partikongressdokument och med intervjuer och deltagande observationer från tre partikongresser.

Det fanns även andra argument som talade för att som studieobjekt välja partikongressen som beslutsarena. Dessa var praktiska och energibesparande-, partikongressdokument är nämligen offentliga handlingar, tillgängliga för allmänheten och forskare-, dels teoretiska. Via nordiska kontakter fick jag kunskap om den forskning kring åsiktskonflikter och problemlösning på kongresserna i flera EG-länder som pågått sedan slutet av 1970-talet. Även om mina frågeställningar och utgångspunkter inte i första hand dikterades utifrån föreställningar om diffusion länder emellan vad beträffar politikens innehåll eller utifrån hur svängningar i

partiernas väljarkår och förändringar i regeringskonstellationer påverkar partiernas arenaföring och beslutsfattande, hade jag stort utbyte av att ta del av denna forskning tillika men den partiforskning som bedrivs i Sverige och Norge. Jag hoppas givetvis att även mina resultat lämnar ett bidrag till teorin om partiers beteende och beslutsfattandet i partiorganisationer.

Hur uppfyller motionsverksamheten på kongressen kravet på medlemsinflytande över partiernas politikutövning? Jag riktar mitt intresse mot motionsverksamhetens statiska och dynamiska aspekter. En viktig aspekt att fånga, förutom att beskriva motionsverksamhetens utformning och innehåll, är att analysera partiledningens agerande på kongressen.

Det visar sig nämligen att partiledningen mycket starkt dominerar partikongressens arbete. Förslag från andra grupperingar, fraktioner eller enskilda medlemmar än de som har ansvaret för implementeringen av sakfrågorna; skall innehålla önskemål eller krav som inte strider mot partiledningens preferenser för att få ett positivt bemötande. Partiledningens strävan att bygga en säker dagorning och försök att undvika diskrepans mellan parti-interna beslut och parti-externa beslut tar sig olika uttryck vid motionsbehandlingen under de två tidsperioder jag studerat, nämligen 1972—1976 och 1981—1984. Men generellt kan man konstatera, att partiledningen dominerar partikongressens dagordning mycket starkt och att denna maktutövning inte synes minska under 1980-talet trots att deltagandet i verksamheten, d.v.s. motionsaktiviteten ökat, snarare tvärtom.

En studie av beslutstekniken på SDP:s kongresser ger vid handen att omröstningar i sakfrågor minskar över tiden och att under 1981 och 1984 års kongresser fattades över 98 % av besluten enhälligt. I centerpartiet är sannolikheten för att förslag skall gå till omröstning ännu mindre. De politiskt kanske mest konfliktladdade frågorna på SDP:s kongresser, där omröstningar förekommit, har gällt frihandelsavtalet med EEC 1972, pensionsskyddet 1975, förbud mot vapenexport 1981 och energipolitiken 1984. En omständighet som bidrar till att konfliktfrågor sällan går till öppen eller sluten omröstning i plenum är att i båda partierna är kongresserna utskottsarbetande. Det är här texterna omformas och frågor går till omröstning och partiledningens preferenser eventuellt får ge vika för utskottsmajoritetens.

Partiledningen har givetvis även andra handlingsmönster för att bygga en säker dagorning på kongressen än att ha en eller flera representanter i utskotten, som kan försvara partiledningens förslag till beslut ifall meningsskiljaktigheter skulle uppstå. En systematisk genomgång av innehållet i partiledningens bemötande i relationer till motionsinnehållet, en population på ca 1500 observationsenheter från 4 SDP kongresser och 2 centerpartikongresser ger ett resultat som visar att det avgjort vanligaste handlingsalternativet är att inte alls ta ställning till förslagen. Preliminära resultat ger vid handen att omkring 50 % av alla bemötanden i båda partierna är sk. "anser-beslut", (puoluejohto toteaa..., puoluejohto yhtyy mutta toteaa...) eller utsagor där man hänvisar till tidigare partibeslut, pågående utredning eller hänskjuter ärendet till något annat organ än partikongressen. Jag har valt att kalla ett dylikt handlingsalternativ för *bortbeslut*, för att skilja det från alternativet att ta ett beslut i ärendet, vilket innebär att partiledningen godkänner eller avslår kongressmotionen.

Partiledningens maktutövning kan således inte enbart beskådas vid öppna konflikter utan den kan även ta sig latent uttrycksformer. Eliten har en förmåga att organisera bort för den olämpliga ärenden utan att frågorna tillspetsas på kongressen. I vissa situationer kan det ligga i partiledningens intresse att inte endast undvika bindande kongressbeslut utan även undvika att en plenardebatt äger rum. Att på kongressen inför massmedia spela med öppna kort och synliggöra brister i partisammanhållningen kan vara riskabelt i sakfrågor där det kan vara nödvändigt för partiet att bryta preferenser med konkurrerande förhandlingspartners för att uppnå parlamentariska lösningar.

Inom SDP har man under de senaste kongresserna, då revideringen av principprogrammet intagit en central plats på dagordningen, gått mot mer öppna plenardebatter. Faktorer som talar för att debatten i högre grad borde föras och besluten tas i plenum, är antagandet om att kongressdelegaterna och riksdagsgruppen då skulle ha större beredskap att arbeta för att genomföra dessa beslut i praktiken. Med hjälp av en utskottsarbetande kongress kan partieliten visserligen bättre styra och kontrollera den politiska dagorningen, men det är svårare att nå den mobiliserande effekten av besluten.

Sannolikheten för att partiledningen skall bemöta motionerna med ett godkännande eller

avslag är större ifall ärendet hör till interna organisationsfrågor, än i ärenden som har karaktären av politiska riktlinjer, programärenden eller externa sakfrågor. Men partiledningens motiv att inte ge klara och entydiga svar på medlemsmotionerna och kongressordförandes rutinmässiga avklubbande av motionsbuntarna bör givetvis även ses utifrån beslutsunderlagets kvalitet. Partiledningens utfästelser blir vaga, konturlösa eller kringgående på grund av att budskapet saknar krav eller handlingsdirektiv eller framställningen är så oklar och diffus att det är osannolikt att skribenternas avsikt har varit att påverka partiets politikutformning. I detta avseende finns det intressanta skillnader mellan SDP:s och CP:s dagordning. Min studie visar bl.a. att SDP:s dagordning har större drag av formalitet och institutionalisering än CP:s, trots att de externa politiska sakfrågornas antal %-ellt sätt är större i CP. SDP:s dagordning uppfyller i högre utsträckning kravet på politik som rationellt/instrumentellt handlande medan de expressiva och symboliska inslagen är stora på CP:s kongresser och motionsverksamheten kan bättre beskrivas som en barometer på stämningar och konfliktlägen inom organisationen än som ett fönster mot världen utanför. Motionerna är expressiva och ibland populistiska till sin karaktär och framställningen kan ses mer som ett utslag av protestbeteende än som ett politiskt samtal med ståndpunkter och argument. De strukturella skillnader mellan partiernas politikutformning kan förklaras med att socialdemokraterna har en betydligt starkare plattform att utgå ifrån i partiprogram och ideologiska traditioner, och utifrån skillnader i partikongressens sammansättning och beslutskompetens och medlemmarnas socio-ekonomiska förankring.

Men det finns även gemensamma drag hos de båda partierna. Motionärenas inflytande över vissa viktiga sakfrågor är i båda partierna så gott som obefintligt, och denna lista toppas av utrikespolitiken. För det första förekommer det oerhört få observationer inom sakområdet

utrikespolitik och för det andra är sannolikheten större att dessa förkastas än inom andra sakområden. Här finns även ett samband mellan motionär och sakfråga. Det är främst ungdomar och studerande som intresserar sig för utrikespolitik och inte representanter för starka ekonomiska intressegrupper inom partiernas medlems- eller väljarkår.

Man kan fråga sig ifall införandet av systemet med partireglster och partiilag påverkat demokratins utveckling i en positiv riktning? I ljuset av min empiri förefaller eventuella försök att skapa förutsättningar för organisations- eller partidemokrati inte ha fallit särskilt väl ut. Aktiviteter, vars syfte är att mobilisera stöd för partiet och indirekt influera partiernas beslutsfattande syns ha ökat. Medlemmarnas möjligheter att delta i personval, enkäter och medlemsömröstningar tillika med kampanjer, deputationer och jippon av olika slag har ökat, medan medlemmarnas möjligheter till direkt inflytande på politikutformningen fortfarande är små.

Partikongressen har en viktig roll som traditionsbevarare och sammanhållande länk mellan olika grupper och intressen inom partiet. Den kan ses som ett socialt kitt i SDP:s organisation som inte fungerat särdeles aktivt och medryckande på det lokala planet eller i CP:s organisation där avstånden rent geografiskt och socialt är stora. Men motionerna är i många fall oklara budskap som leder till oklara beslut. Kongressens ändamål kan vara ett fungera som det statliga styrningssystemets redskap i förhållande till medlemmarna, och att mobilisera stöd och legitimera partiledningens handlande, i stället för en aktiv utformare av den politiska verksamheten. Motionsaktiviteten kan ses mera som en indikator på partikultur, medlemskårens regionala och sociala sammansättning och partiets organisationsstruktur, än som en indikator på politiskt beslutsfattande.

1 Denna uppfattning om partiagens tillkomst har bl.a. professor Jaakko Nousiainen i Muuttuva puoluelaitos, Ingår i Protesvaalit, nuorisovaalit (red.) Pertti Pesonen, Ylioppilastuki r.y. Helsinki 1972.