

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

- Martin Lindström*: Conservative Voting and the Church: The Religious Dimension in the Electoral Geography of the Conservative (Moderate) Party in Sweden 1921–1998
Rolf Å Gustafsson: Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna? – argument för en konsekvent medborgarrätt

ÖVERSIKTER

- Iver B Neumann*: Antropologer og staten
Anders Troedsson: The term "Human Security": Why policymakers use it; Some notes on how to define it

LITTERATURGRANSKNINGAR

- Mikael Sundström*: Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age. Anm. av Åke Grönlund. Replikskifte.
Kristina Jönsson: Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam. Anm. av Stein Tønnesson.

NOTIS

ABSTRACTS

INNEHÅLL

UPPSATSER

- Martin Lindström*: Conservative Voting and the Church: The Religious Dimension in the Electoral Geography of the Conservative (Moderate) Party in Sweden 1921–1998..... 305
- Rolf Å Gustafsson*: Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna? – argument för en konsekvent medborgarrätt 329

ÖVERSIKTER

- Iver B Neumann*: Antropologer og staten..... 349
- Anders Troedsson*: The term "Human Security": Why policymakers use it; Some notes on how to define it 370

LITTERATURGRANSKNINGAR

- Mikael Sundström*: Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age. Anm. av Åke Grönlund. Replikskifte..... 377
- Kristina Jönsson*: Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam. Anm. av Stein Tønnesson..... 390

NOTIS..... 394

ABSTRACTS..... 395

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Vetenskapsrådet.

Redaktionssekreterare: Lennart Lundquist
(ansvarig utgivare)
Bitr. redaktionssekreterare: Anders Sannerstedt
Redaktionsutskott: Lennart Lundquist, Anders
Sannerstedt och Lars-Göran Stenelo
Teknisk redaktör: Bengt Lundell

Tidskriftens ombud
Göteborg: Mikael Gilljam
Stockholm: Rune Premfors
Umeå: Gullan Gidlund
Uppsala: Jörgen Hermansson

Eftertryck av tidskriftens innehåll utan
angivande av källan förbjudes.
ISSN 0039-0747
Tryck: Studentlitteratur, Lund 2003

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 2001 320 kr, 2002 340 kr.
Pris för enstaka nummer 90 kr.

Studenter erhåller abonnemang till nedsatt pris
efter hänvändelse till vederbörande lärare.

Prenumeration sker genom insättning av av giften
på postgiro 27 95 65-6 med angivande av namn
och adress eller skriftligen till tidskriftens exp.

Adress: Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52,
221 00 Lund.

Telefon: 046-222 9776 (Lundquist), 222 8939
(Sannerstedt), 222 1071 (exp), telefax 222 4006.

e-post: Statsvetenskaplig.Tidskrift@svet.lu.se.

Conservative Voting and the Church: The Religious Dimension in the Electoral Geography of the Conservative (Moderate) Party in Sweden 1921–1998

Martin Lindström

Introduction

In the beginning of the 1990s no less than three doctoral theses were presented concerning the ideology and the ideological development of the Swedish Conservative (Moderate) Party. Torbjörn Aronsson's "Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner" (1990) was the first. The second was "Fosterlandet främst" by Jan Hylén (1991), and the third "Folkhemskapitalismen" (1992) by Stig-Björn Ljunggren. The conclusions drawn by these three authors differ to a very important extent. The conclusions of Aronsson and Ljunggren are essentially that there has been no transformation of the party ideology in a liberal direction during the twentieth century. Conservatism is still the prevailing ideology of the Moderate party, according to these two authors. In contrast, the conclusions of Jan Hylén are that the ideology has been almost completely transformed. The ideology was formerly characterised by a conservative collectivism with a pessimistic view of man's capabilities that traced its foundations in traditional Christian religion. During the twentieth century this basically conservative ideology was gradually transformed into an ideology permeated by liberal individualism and an optimistic view of man's capabilities, according to Hylén. This political science debate has been discussed in a previous article (Lindström 2000). The analysis in this article of the theoretical and methodological frameworks of these three theses led to the conclusion that Jan Hylén's framework is the most sufficient for the study of such a secular process as the ideological transformation of the political programme of a major political party.

The most fundamental condition for the analysis of conservative as opposed to liberal traits in the ideology of a political party must be a theoretical framework and an analytical instrument that include both these concepts as clearly defined and separate entities. Conservatism represents a particular problem on the borderline between traditional metaphysical belief systems and, on the other hand, the inherent secularised and action-oriented characteristics of modern political ideologies. Modern ideologies differ from former traditional belief systems that were characterised by religiously and metaphysically anchored thoughts in several ways. First, modern ideologies try in their language

to adhere to the modern scientific and rational tradition of the Western world. Second, modern ideologies are totally worldly. They only deal with material realities as opposed to the spiritual and metaphysical dogmas of traditional religions. Traditional religious thinking dealt with the hierarchical relationship between God and man. This metaphysical dimension disappears in modern ideologies. Third, modern ideologies are action-oriented. Their aim is to use science and modern political thought in order to change the material realities of society. They include an ideal of perpetual change, a dynamism, in contrast to the rather static religious dogmas of traditional society (Boudon 1989, pp. 20ff.; di Palma 1991, pp. 55ff.; Habermas 1970, p. 99; McClellan 1986, pp. 2ff.). Russel Kirk has defined conservatism in a distinct way that adheres to the discussion concerning the borderline position between traditional religious belief systems and modern ideologies:

First, conservatives generally believe that there exists a transcendent moral order, to which we ought to try to conform the ways of society...

Second, conservatives uphold the principle of social continuity...

Third, conservatives believe in what may be called the principle of prescription. "The wisdom of our ancestors" is one of the more important phrases of Burke: presumably Burke derived it from Richard Hooker...

Fourth, conservatives are guided by their principle of prudence. Burke agrees that in the statesman, prudence is chief among virtues. Any public measure ought to be judged by its probable long-run consequences, not merely by advantage or popularity. Fifth, conservatives pay attention to the principle of variety. They feel affection for the proliferating intricacy of long-established social institutions and modes of life, as distinguished from the narrowing uniformity of radical systems...

Sixth, conservatives are chastened by their principle of imperfectibility. Human nature suffers irremediably from certain faults, the conservatives know. Man being imperfect, no perfect social order ever can be created (Kirk 1982, pp. XV-XVIII).

Conservatism thus seems to be a political ideology that partly remains anchored in traditional religious belief systems. However, as the process of secularisation gradually proceeds, conservatism may be expected to be gradually transformed into a variant of the liberal ideology, or at least an ideology much closer to liberalism than before (Lindström 1997).

Aronsson acknowledges the particular metaphysical traits of the cosmology of the conservative ideology. However, already in the theoretical framework he adds that there has also been a secularised variant of conservatism ever since the French revolution. This addition partly obscures his theoretical framework. It gives a picture of conservatism as an unchanged ideology with different secularised and metaphysical variants over the past 200 years. Hylén's theoretical and conceptual framework is very elaborate and completely fullfills the condition stating that the concepts of liberalism and conservatism should be defined as mutually separate and exclusive entities in the analysis. Hylén has elaborated an analytical instrument that consists of four parametres, four scales with a purely liberal, individualist and optimistic (when it comes the view of the nature of man) extreme as opposed to a conservative, collectivist and pes-

simistic extreme at the other end of the four parametres/scales. The theoretical framework elaborated and used by Ljunggren does not seem to live up to this condition. Already from the outset, Ljunggren defines three different variants of conservatism that form the basis of his analytical instrument. The pure concept of liberalism, as defined by Hylén, is completely neglected by Ljunggren. One of the three concepts used by Ljunggren, the liberal conservative form of conservatism, also represents an unfortunate mix of the two pure and mutually exclusive liberal and conservative concepts (Lindström 2000).

However, we must also specify what we mean when we say *the ideology of a political party*. Do we mean the ideological principal statements made by the party leader (s)? Do we mean the ideology that can be observed by studying the work of its politicians in the practical political work within the national (Riksdag), regional or local parliaments? Do we mean the political attitudes of its party members, supporters and voters? Aronsson's study includes only the statements of the party leaders concerning certain issues. Ljunggren's study concerns both the party leaders and statements by the rest of the party organisation. Hylén's study concerns the party leaders, the party organisation and the practical political work in the Riksdag. None of the studies concern the voters or the supporters of the party. The social geographer Peter J Taylor has defined three types of electoral politics. Taylor defines two spheres of politics: "the politics of power", a sphere that concerns the leadership of the party and its party program and policies, and, on the other hand, "the politics of support", a sphere that concerns the attitudes and opinions of those who support and vote for the party. The two spheres "politics of power" and "politics of support" should normally be related to each other in a way whereby the politics of the party leadership, the politicians and the party organisation are congruent with the attitudes and opinions of those who vote for the party, i.e. "congruent politics". When the politics of the leadership of the party differ from the opinion of the voters and supporters, the relationship between the party leadership and the voters is disconnected, i.e. "disconnected politics". Finally, Taylor defines the unfortunate hypothetical state in which the politics and policies of the party leadership are completely opposed to the opinion of the party's traditional voters and supporters, i.e. "contradictory politics". The ideal state is of course always a state of "congruent politics", i.e. a complete congruence between the "politics of power" sphere and "the politics of support" sphere within the party (Taylor 1989, pp. 228ff.).

The parties in Western Europe have traditionally been stable and the relationship between the policies of the party leadership and the attitudes of the voters have mostly been characterised by a state of "congruent politics". The question that emerges is whether the electoral support for the Swedish Conservative (Moderate) party has changed in a way that would imply a shift from a mainly conservative, traditionalist and Christian electorate towards a more secularised and liberal electorate or not. Hylén's conclusions that imply such a shift would be supported if significantly higher proportions of traditionalist Christian voters that go to the morning services on Sundays in church formerly supported the party but have ceased to do so. Aronsson's and Ljunggren's conclusions

would be supported if this relationship between Christian beliefs and voting for the Conservative (Moderate) party have remained unchanged.

There has been a profound process of secularisation in Swedish society during the twentieth century. This in a deeper sense cultural transformation has of course also affected the minds of the population. The composition of the electorate of the Swedish Conservative (Moderate) party has in fact even been transformed to a higher extent than the average Swedish population. In the 1950s and the 1960s, the electorate of the party still went to morning service in church to a much higher extent than the rest of the population. No less than 51 % of the persons that went to morning service four times per month or more stated in an opinion poll in 1955 that they would vote for the Conservative party. Even among persons that went to morning service 1–3 times per month the proportion of conservative voters was significantly higher than among those who did not, 16 % compared to only 11 % (Gustafsson 1965, p. 335). Särilvik has also described the importance of religion for the political parties in the 1950s and the 1960s. The non-socialist parties often defended the church and traditional Christianity, often in opposition to the Social Democrats and the Communists. The Liberal (People's) party was firmly established among the members of the free churches during this period, while the Conservative party was strongly supported by the active members of the Swedish Lutheran State Church. In the 1968 election to the second chamber of the Riksdag the Conservative party obtained 16 % of the votes among the voters who went to morning service in church at least once a month, 13 % of those who went a couple of times a year, 9 % among those who went more seldom and only 5 % among those who never went to church (Särilvik 1974, pp.415ff.). In the 1980s and the 1990s there were no such differences between the electorate of the Moderate (before 1969 Conservative) party and the rest of the population (Holmberg 1987, p. 206; SCB 1994, p. 164).

Individual level survey data thus seems to confirm the hypothesis that could be based on Hylén's conclusions. Individual level survey data clearly indicate that there has been a transformation of the support for the Swedish Conservative (Moderate) party in a secularised and liberal direction, even compared to the average of the total Swedish electorate. The aim of this article is to investigate the long-run secular consequences of this process on the geography of electoral support for the party. The focus of this article is thus on the area level (i.e. municipalities) of analysis rather than the individual level. This will be further discussed in the following sections.

Political behaviour, electoral geography and party regionalism

The inclination to vote for a specific political party in a two-party or a multi-party system may be determined by several different factors. In many countries in Western Europe social class has been the strongest determinant of the voting behaviour of the electorate. In Sweden the voting pattern has been determined by social class to an even more prominent extent than in many other European

countries. Non-manual employees and self-employed persons have traditionally voted for the Conservative (Moderate) party or for the Liberal (People's) party. Peasants have traditionally voted for the Agrarian (Centre) party and manual workers for the Social Democratic party and the Communists (see e.g. Lewin 1972; Särilvik 1965, p. 169; Särilvik 1969, p. 278; Holmberg 1981, pp. 298ff.; Elvander 1980, pp. 311ff.; Przeworski and Sprague 1986, p. 115; Holmberg and Gilljam 1987, pp. 178ff.; Oskarsson 1990, pp. 216ff.). Although voting by social class has become somewhat weaker in recent decades, social class still remains the strongest determinant of party preferences in contemporary Sweden. However, there are also other factors that determine voting behaviour. Lipset and Rokkan have stressed both ethnic and religious differences as important determinants of voting behaviour (Lipset and Rokkan 1967, pp. 13ff.). The religious divisions concern both different confessional segments of the population and the division between religious as opposed to secularised, agnostic segments of the population of modern Western society (Lijphart 1974, pp. 228ff.). Sartori has described these conflict dimensions as one ordinary left-right (social class), one secular-denominational, one authoritarian-democratic and one ethnicity-integration dimension (Sartori 1976, p. 336).

The geographical patterns of electoral support for political parties has been studied in Sweden since the 1950s by e.g. Sven Rydenfelt in his doctoral dissertation "Kommunismen i Sverige" (1954), Carl-Gunnar Jansson in "Mandatfördelning och regional röstfördelning" (1961), Gösta Carlsson in "Partistyrkeförskjutningar som tillväxtprocesser" (1963), Leif Lewin in "The Swedish electorate 1887-1968" (1972), Göran Gustafsson in "Partistyrka och partistyrkeförskjutningar" (1974) and Lars Ricknell in "Politiska regioner. Studier i regionindelningsproblematik" (1976). The common trait of most of these studies is the investigation of the variations in voting patterns that cannot be explained by the social class distribution of the voters in different geographic areas (Rydenfelt 1954; Jansson 1961; Gustafsson 1974; Ricknell 1976). The concept of political region has been thoroughly discussed by these authors. Party regionalism or political region has often been defined in the following way:

A specific social structure determined by economic-technological circumstances, variations within the framework of this structure determined by cultural, ethnic and religious circumstances, sense of community and belonging within the collective of citizens, interests and values within the collective that could result in stable deviations from the national political pattern (Ricknell 1976, p.33).

Religion is thus one of the factors that may explain variations between areas in the geographic distribution of the votes for a political party that cannot be explained by the social class distribution of the voters in the areas. Religion may have been of smaller importance than social class in determining voting behaviour in Sweden during the twentieth century, but it was certainly not without importance. Rydenfelt states that he was surprised by the great importance of religion as a determinant of voting behaviour:

When we started this investigation in 1947 the religious conditions were one of the explaining factors that we expected not to matter. During the process of the investigation we have been forced to revise this notion.

Despite the ongoing process of secularisation there are big areas in our country where religion is still a living reality that deeply affects the apprehension and values of people, and consequently their social and political behaviour. Even when the economic conditions are similar, the political sympathies in these areas are completely different from the political sympathies in religiously indifferent areas. This pattern can only be understood when the religious structure is taken into account (Rydenfelt 1954, pp. 209f.).

Carl-Gunnar Jansson also found that the average number of people that went to morning service in the Swedish Lutheran State Church was highly positively correlated with the proportion of votes for the Conservative party, to some lesser extent with the proportion of votes for the Agrarian (Centre) party, to almost no extent with the proportion of votes for the Liberal (People's) party and highly negatively correlated with the proportion of votes for the Social Democratic party and the Communists (Jansson 1961, pp. 218ff.).

Other more recent political science authors have denied the importance of religion on Swedish electoral geography. Sten Berglund, Bo Hallin and Ingemar Wörlund state that religion as expressed by membership in the free churches can not add any explanatory value to the geographic variations in the electoral support for the Social Democrats and the Communists in the counties of Västerbotten and Norrbotten during the period 1917–1936 (Berglund, Hallin and Wörlund 1986). In another chapter of the same book Wörlund also states that there were no correlations at the geographic area level between the membership in the free churches and the electoral support for the Liberal (People's) party in the county of Västerbotten, one of the most prominent strongholds of the Liberal (People's) party (Wörlund 1986, pp. 202ff.).

The strong positive correlation between the proportion of party members and the electoral support for the same party have been reported in these and other studies (e.g. Albinsson 1986, pp.41ff.). However, such correlations are not surprising, given the fact that the members and the voters are recruited from the same population that either generally feel sympathy for the ideology of the party or feel antipathy for the party. Back and Berglund (1978) also claimed that the strong support for many decades of the twentieth century for the Conservative party in the constituency of southern Älvsborg county was due to the organisational and recruitment work of the party in this constituency during the period 1912–1921. The authors do not at all discuss the possibility that the high proportion of both conservative party members and conservative voters of the whole population could have been caused by the same structural factor (confounder). Such a confounder could for instance be the fact that the constituency of southern Älvsborg county is situated in the very heartland of the old religious revival areas within the Swedish Lutheran State Church in western Sweden. In contrast, these characteristics were described by Rydenfelt:

The county of Älvsborg can be characterised as old fashioned conservative, a trait that is expressed both politically and religiously. The southern part of the county has accordingly been the constituency in Swedish elections with the highest pro-

portion of conservative voters, and the county contains some of the most religious areas in Sweden (Rydenfelt 1954, pp. 111f.).

In the 1920s the Conservative party received its strongest electoral support in the most religiously traditionalist municipalities in Sweden, e.g. the northernmost Laestadian municipality of Karesuando, in which the party obtained 94.1 % of the votes in 1921, 100.0 % in 1924 (!) and 92.3 % in 1928, the Schar-tauan municipalities Kåringön in the county of Gothenburg and Bohus (88.0 % in 1921 and 92.2 % in 1928) and Tölvsjö in the southern part of the county of Älvsborg (87.8 % in 1921 and 82.8 % in 1928), and the High-Church municipality of Kalvsvik in the county of Kronoberg (89.8 % in 1921 and 91.7 % in 1928).

There is thus strong support for the notion that there has formerly been a strong positive correlation between voting for the Conservative party and religious affiliation to the Swedish Lutheran State Church. Individual data also suggest that this positive correlation has disappeared in recent decades. The following analysis will investigate the profound impact of this transformation on the electoral geography of the Swedish Conservative (Moderate) party.

Material, methods and the ecological fallacy

The data investigated in this study depict characteristics of geographic areas (ecological units) rather than characteristics of individuals. The geographic areas analysed are the Swedish municipalities after the municipality reform in 1973/1974 that reduced the number of municipalities in Sweden from approximately 1,000 to 278 (the number of municipalities analysed in this article):

The population size of these municipalities became rather even, to the extent that no less than 171 of the 282 blocks of municipalities (1964) had a population of between 7,000 and 20,000 inhabitants, 95 a bigger population and only 16 a smaller population (Gustafsson 1988, p. 22).

Although some minor revisions of the number of municipalities have been made after 1973/1974, the election results for the Conservative (Moderate) party in the elections to the national parliament (Riksdag) have been easily accessible for the elections to the Riksdag in 1973, 1976, 1979, 1982, 1985, 1988, 1991, 1994 and 1998. Division of the municipalities has been derived from the division used by Jan Carlsson in his thesis "Region och religion" (1990). In order to make the election results prior to 1973/1974 comparable to these results, the election results in the elections to the second chamber of the Riksdag in 1921, 1928, 1940, 1948, 1958 and, finally, the first election to the one chamber Riksdag in 1970 have been aggregated from the pre-1973/1974 municipality divisions (major revisions in the number of municipalities occurred in 1951/1952, 1967 and 1973/1974. This has been done by using Per Andersson's book "Sveriges kommunindelning 1866–1993" (1993).

The strength of the practise to attend morning service in the Swedish Lutheran State Church was analysed by Jan Carlsson in "Region och religion" (1990) after adjustment for the socioeconomic structure of the population of

the municipalities, measured as the age composition, professional composition (in agriculture, industry, construction, trade, public administration and communication), the proportion of the population in the active workforce aged 20–49 with jobs and the proportion of the population in densely populated areas in the municipalities.

The study period 1921–1998 was chosen because the 1921 election to the second chamber of the Riksdag was the first election with equal right to vote for both men and women.

The system with proportional elections has been revised two times since it was installed in 1911. In all national elections to the second chamber of the Riksdag from 1911 until 1948, the d'Hondt quotient was used to distribute the seats among the contesting parties. This meant that the number of votes for the party were divided by 1, 2, 3, 4, 5 etc. until all the seats within a particular constituency were distributed. From 1952 until 1968 another method to distribute the seats within the constituencies was used in the national elections to the second chamber of the Riksdag, by which the number of votes for the political parties were divided by 1.4, 3, 5, 7 etc. until all the seats within each constituency were distributed among the contesting parties. From the national election of 1970 and onwards this quotient system has been used with the addition that 40 (from 1976 and onwards 39) seats in the one chamber Riksdag have been distributed at the national level to the contesting political parties in order to make the distribution of the seats among the political parties (all parties with more than 4 % of the total number of votes) proportional to their number of votes in the whole country (von Sydow 1989, pp. 24f., p. 51, p. 120, p. 284; Cotteret and Émeri 1983, pp. 56ff.). These minor changes to the proportional election system that has been used in Sweden since 1911 described above have most probably not had any impact on the voting behaviour in Sweden.

The post-1973/1974 municipalities were analysed by Jan Carlsson in his thesis "Region och religion" (1990) in order to investigate the strength of the religious tradition within the Swedish Lutheran State Church in all the 278 municipalities in Sweden during the period 1970–1982. One of the most important measures of religious tradition is the proportion of persons that attend morning service on Sundays. These proportions were assessed in all municipalities in Carlsson's thesis. Furthermore, adjustments were conducted by a multivariate regression analysis for the socioeconomic structure (age composition, professional composition, the proportion of population in the active workforce with jobs among those 20–49 years and the proportion of the population living in densely populated areas within the municipalities during the 1970s). The municipalities were divided into quintiles according to the strength of the religious tradition (attending morning service in the Swedish Lutheran State Church on Sundays) adjusted by socioeconomic structure.

The division of the 278 municipalities into quartiles according to the strength of religious tradition was then used for the analysis of the electoral geography of the Conservative (Moderate) party 1921–1998. The strength of the party (percentage of all votes cast) was assessed, and compared to the percentage of all votes for the party at the national level in the same election. The lower

quartile limit (25 %), the median (50 %) and the upper quartile limit (75 %) measures were analysed within each of the five religious tradition quintiles. The time trends concerning the relative strength of the party compared to the national average for the period 1921–1998 was assessed for each of the quintiles of municipalities regarding religious tradition. The Conservative party for instance obtained 30.1 % of the votes in the southern constituency of Älvsborg in the national election to the second chamber of the Riksdag in 1940 compared to the national average 18.1 %, which meant that the relative strength of the party in this constituency was $30.1/18.1 = 1.66$ compared to the national average in 1940.

It may be argued that it is hard to draw any conclusions concerning causality at the individual level, i.e. the relationship between religious traditionalism and ring-wing voting, from analyses at the ecological (geographic area) level of analysis. The association at the ecological level could theoretically be caused by certain municipalities having both certain segments of the population that vote conservative to a high extent, and other segments of the population that uphold the religious tradition to a high extent without voting for the Conservative party, and other certain municipalities having lower proportions of both these independent segments of the population. This problem of inference from ecological studies to causal relationships at the individual level is called "the ecological fallacy" (Schwartz 1994). However, in our case we already know that there formerly were high positive associations at the individual level of data analysis between voting for the Conservative party and religious traditionalism in Sweden.

Religious traditions within the Swedish State Church and the process of secularisation

The process of secularisation has been a long-time process over centuries in the Western world. In Sweden, as in other countries, the process of secularisation and the division of the former unity of Christianity may be regarded as two aspects of the same phenomenon. The authorities in Sweden occasionally proclaimed reforms that strengthened the secularisation process. In contrast, the authorities were always opposed to tendencies of division of the State Church or breakouts from it. After the reformation in 1527 the number of clerical holidays was significantly reduced. King Gustav III further reduced the number of clerical holidays after his coronation in 1772. This was done as a consequence of the prevailing mercantilistic ideology of the time in order to increase the number of work days during the year (Malmstedt 1994). In 1726 the Swedish Riksdag decided that all other denominations than the Swedish Lutheran State Church should be illegal, i.e. the "Konventikelplakatet" (1726–1858) (Carlsson and Rosén 1980, p.95). However, the hermnhutic parishes in Stockholm and Gothenburg were granted dispensation from this law from 1783/1785 and onwards. Furthermore, foreign citizens acquired the right to practise their religion in Sweden in 1781, and persons of mosaic denomination were permitted to live

in Stockholm, Gothenburg and Linköping from 1782 and onwards (Ibid, pp. 167f.). Public offices were opened for persons of other denominations in 1870, wedding couples were granted the legal possibility to choose either church or lay weddings in 1908, and total religious freedom was granted in 1951 (Ibid, pp. 336ff.).

The movement of revival within the Swedish Lutheran State Church began in the late eighteenth century as a theologically traditionalist reaction against the secularisation tendencies that were partly strengthened by the reforms decided by the central authorities as a consequence of the mercantilistic and the enlightening ideologies. In western Sweden the priest Henrik Schartau (1757–1825) became the leader of this movement. This revival movement was mainly anchored in the counties of Gothenburg and Bohus, Halland, Älvsborg (especially the southern part of this county), Kronoberg (western part) and the parts of Scania neighbouring Halland and Kronoberg. Smaller strongholds existed in the town of Skanör and Falsterbo in the southwest of Scania and in the southeastern part of the county of Östergötland (Kindabygden). This revival movement still exists, and it generally has retained the same geographic strongholds (Gustafsson 1965, pp. 313ff.).

Another traditionalist revival movement was the Laestadian in the northern part of Sweden with its most important strongholds in Tornedalen and Gällivare. The founder of this movement, Lars Levi Laestadius, was vicar in Kareuando, the northernmost parish in Sweden. Even the Laestadian revival movement still exists, and has also retained its traditional geographic strongholds (Ibid, pp. 313ff.).

Both the Schartauan and Laestadian revival movements were theologically very conservative and traditionalist. Both Schartau and Laestadius stated that the faithfulness and the respect for the King and the traditional authorities were important for a true Christian. A true Christian should also avoid the temptations of modern life and scientific inventions (Ibid, pp. 313ff.).

In the counties of Skaraborg, Kronoberg, Kalmar and Östergötland there has also been a long High-Church tradition that still exists. Furthermore, a both theologically and politically conservative Low-Church tradition emerged during the nineteenth centuries in the county of Kalmar in southern Sweden, and in the counties of Västerbotten and Norrbotten in the northernmost part of Sweden. Carl-Olof Rosenius travelled in northern Sweden in the mid-nineteenth century, and the Low-Church movement "Evangeliska Fosterlandsstiftelsen" was founded in 1856 with its strongholds in the northernmost parts of Sweden (Carlsson and Rosén 1980, pp. 392ff.).

In contrast to these theologically and politically conservative religious movements within the Swedish Lutheran State Church, the free churches emerged during the nineteenth century. The Swedish "Community of Baptists" was founded in 1848. Paul Petter Waldenström left the Low-Church movement "Evangeliska Fosterlandsstiftelsen" in 1878 and founded "Svenska Missionsförbundet" that already from the start had a much more liberal standpoint in theological matters. The organisation of this revival movement also had a much more democratic structure. It had its strongholds in Svealand in the mid-

dle of Sweden, and in southern Norrland (Ibid, p. 392). In 1913 the Pentecostal movement was founded as a breakout from the Baptist movement. The Pentecostal movement retained its stronghold in the major cities throughout the twentieth century (Ibid, p. 393).

The free churches had their strongholds in the county of Jönköping, and in Svealand (mid-Sweden) and in southern Norrland (counties of Gävleborg and Västernorrland) (Lundkvist 1974). They were mostly politically allied with the Liberal party, and during the period 1923–1934 when the Liberal party was split into one secularised and one religious party, they supported the religious liberal party. From 1934 they supported the Liberal (People's) party (Back and Berglund 1978, p.28), and in more recent decades also partly the new Christian Democratic party (KDS).

These geographic patterns of different religious traditions have remained unaltered during a very long time period. The theologically conservative and traditionalist regions have remained the religious strongholds within the Swedish Lutheran State Church, and they e.g. still retain the highest proportions of persons that attend morning service in church on Sundays. Viktor Rundgren was the first author who described these patterns in 1897. He found the highest proportions of persons that attended morning service in the State Church on Sundays in the dioceses of Skara, Växjö, Lund, Gothenburg and Kalmar, lower proportions in the diocese of Härnösand (including Luleå at that time), and lowest in the dioceses of Stockholm, Uppsala, Strängnäs, Västerås and Karlstad in the middle of Sweden in 1890 (Rundgren 1897, p. 67). A similar pattern was described by Nils Lövgren for the period 1901–1910: 1) a religiously highly traditionalist area in western Sweden that included the dioceses of Gothenburg, Skara, and the counties of Växjö and Kalmar, 2) a geographic area with a very weak religious tradition within the Swedish Lutheran State Church in Uppland, Södermanland, Västmanland, Närke and Värmland in Svealand in mid-Sweden, and 3) the rest of Sweden with a level of religious traditionalism between these extremes (Lövgren 1912, pp. 75ff.). Very similar and unaltered geographic patterns have later been described by Lundman (1942), Brilioth (1947), Gustafsson (1957) and Carlsson (1990) for different time periods during the twentieth century.

The geographic area patterns of religious traditionalism have thus remained unaltered during the entire twentieth century. Another author, Thorleif Pettersson, concludes that

It is important to note that these regions are defined by historical processes and that they were evident as distinct "entities" already at the beginning of the twentieth century ... Thus, the regions pre-exist such regional divisions as can be made on the basis of present-day variations in church-commitment (Pettersson 1988, p. 26).

The latest investigation concerning the geographic patterns of the strength of the religious tradition within the Swedish State Church is Jan Carlsson's thesis "Region och religion" (1990). Carlsson examines several different measures of religious tradition and religious activities. The study period in the thesis is 1970–1982, and the geographic areas are the post-1973/1974 municipalities.

The proportion of the population that attend morning service in church on Sundays has been the most commonly used marker of religious tradition in the literature, which is the reason why this marker is used in this article. Adjustments were made in the thesis in a multivariate linear regression model for sociodemographic factors such as the age composition, professional composition (agriculture, industry, construction, trade, public administration and communication), the proportion of the population in the active workforce with jobs among those aged 20–49 years, and the proportion of persons within each municipality living in densely populated areas.

The correlations in religious traditionalism (measured as the proportion of the population attending morning service) between different years are very high. The correlation between the 1970 and the 1975 measures for all municipalities is 0.87, between the 1975 and the 1980 measures 0.90, and between the 1970 and the 1980 measures it is 0.80 (Carlsson 1990, p. 51).

Carlsson divides the municipalities into quintiles according to the degree of religious tradition measured as the proportion of the population attending morning service in the Swedish State Church. The two quintiles with the lowest level of religious traditionalism have been impossible to separate from each other by reading the maps in Carlsson's thesis, and my personal contacts with Carlsson have revealed that the original data is lost. The two quintiles with the lowest levels of religious tradition within the State Church measured as the proportion attending morning service in church are thus analysed as one group of municipalities instead of two.

Figure 1 shows that the municipalities with the highest level of religious traditionalism during the period 1970–1980 were found in the counties of Västerbotten and Norrbotten in the northernmost part of Sweden, in the counties of Gothenburg and Bohus, southern Älvsborg, Halland, Kronoberg and Kalmar, in a few municipalities in the western part of the county of Jönköping and in the municipality of Kinda in the county of Östergötland in southern Sweden. Finally, a few municipalities around the Lake Siljan in the county of Kopparberg in Svealand in mid-Sweden also belong to this quintile.

Figure 2 illustrates that the municipalities in the second quintile with the second strongest religious tradition are situated in the northernmost counties of Västerbotten and Norrbotten, in the county of Kopparberg and in the southwest of Sweden in the counties of Skaraborg, Älvsborg, Halland, Kronoberg, Kalmar, Östergötland and northern Scania.

Figure 3 shows that the municipalities in the third, "medium traditionalist", quintile are rather unsystematically scattered over the whole country.

Finally, the fourth and fifth quintiles are observed in western Västerbotten, in the counties of Jämtland, Västernorrland and Gävleborg in northern Sweden, in the counties Värmland, Örebro, Västmanland, Uppsala, Stockholm and Södermanland in the middle of Sweden, and in Scania in the southernmost part of Sweden.

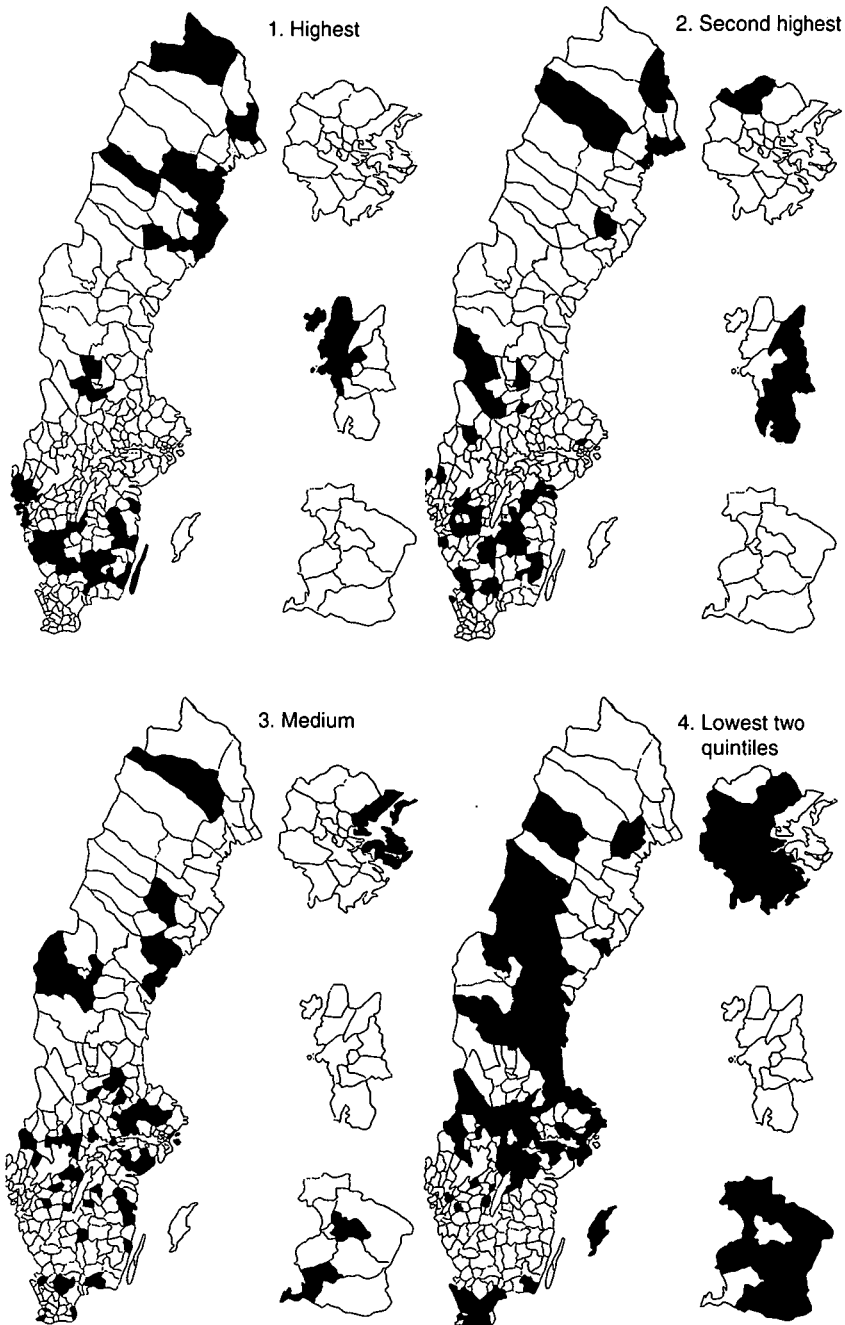


Figure 1–4. Municipalities divided into quintiles according to proportion of the population that attended morning service in the Swedish Lutheran State Church on Sundays in 1970–1998.

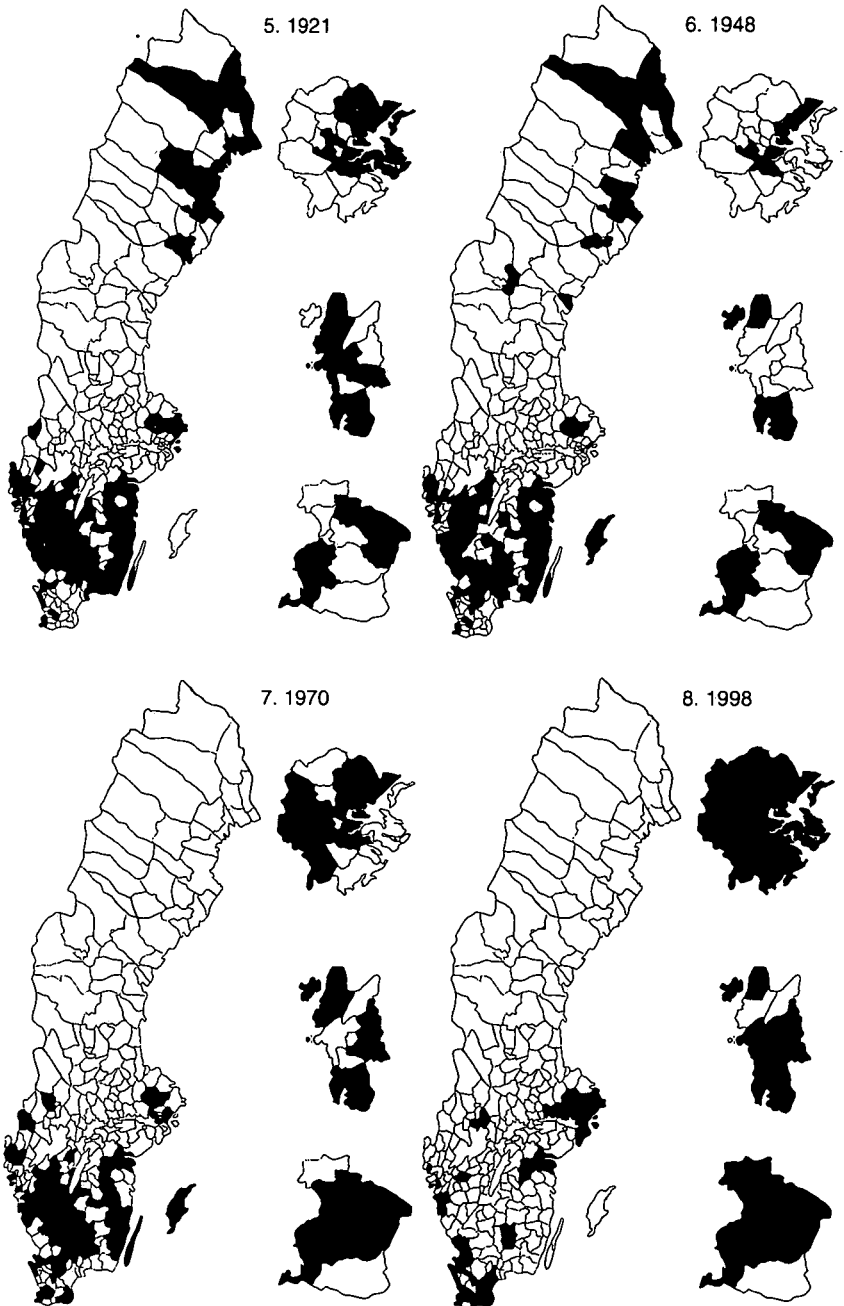
The geographic pattern of electoral support for the Conservative party 1921–1998

In the following, the relative strength of the Conservative (Moderate) party in the municipalities are compared to the national average as a quotient. If the party acquires 25 % of the votes in a particular municipality and the national average is 20 % of the votes for the party, then the quotient is $25/20 = 1.25$. This means that the party is 25 % stronger in that municipality compared to the national average.

Figure 5 shows that the Conservative party had two principal strongholds in the national election to the second chamber of the Riksdag in 1921. One of these strongholds was the vast majority of all the constituencies in Götaland in the south and southwest of Sweden, i.e. the vast majority of municipalities in the counties of Gothenburg and Bohus, Halland, Älvsborg (especially the southern part of the county of Älvsborg), Skaraborg, Kalmar, Blekinge and most of the counties of Östergötland and Jönköping, with the exception of Scania in the southernmost part of Sweden. The second major stronghold was the counties of Västerbotten and Norrbotten in the northernmost part of Sweden, especially the coastland from Umeå and Luleå to Haparanda, and the municipalities in Tornedalen. It should be noted that these two major strongholds almost completely coincide with the most religiously traditionalist areas in the previous section of this article. A few municipalities around Stockholm were also stronger in the electoral support for the Conservative party than the national average in this election (25.8 %).

Figure 6 shows that the pattern of 1921 had become somewhat eroded in 1948, but still remained principally the same. The municipalities in the counties of Gothenburg and Bohus, Halland, southern Älvsborg, Skaraborg, Kronoberg and Kalmar, and parts of the counties of Blekinge and Östergötland still remained above the national average in this national election to the second chamber of the Riksdag. In the counties of Västerbotten and Norrbotten in northern Sweden fewer municipalities remained above the national average in electoral support for the Conservative party than in 1921. In a few municipalities in the Stockholm area and in Scania the electorate also voted for the Conservative party to a higher extent than the national average in 1948 (12.3 %).

Figure 7 shows that in the first election to the new one chamber Riksdag in 1970 the former major stronghold in the electoral support for the Moderate (Conservative) party in the counties of Västerbotten and Norrbotten in the northernmost part of Sweden had completely disappeared. The major stronghold in the south of Sweden remained, but had been somewhat eroded compared to the election in 1948. A big number of municipalities in the counties of Gothenburg and Bohus, Älvsborg (especially the southern part), Skaraborg, Kronoberg and Kalmar, and some municipalities in the counties of Jönköping and Östergötland still supported the Moderate (Conservative) party to a higher extent than the national average (11.5 %). However, the electoral support for the party had now grown in other municipalities to the extent that a greater



Figures 5–8. Electoral strongholds (proportion of votes above national average) for the Conservative (Moderate) Party in the elections to the Riksdag in 1921 (national average 25.8 %, 1948 (12.3 %), 1970 (11.5 %) and 1998 (22.9 %).

number of municipalities in the counties of Stockholm, Uppsala, and in Scania now supported the party.

Finally, in figure 8 the geographic patterns of above average electoral support for the Moderate (Conservative) party in 1921 and 1948 are completely erased from the political map of Sweden in the election of 1998. Almost nothing remains of the two major strongholds of the elections of 1921 and 1948, only a few scattered municipalities in the former major stronghold of the south. Instead, the counties of Stockholm, Uppsala, eastern Västmanland, and the northeast of Södermanland contain many municipalities that are above the national average result of the party (22.9 %). Most of the municipalities in Scania were also above the national average of the party in the national election of 1998, making this the second major stronghold besides the Stockholm area in 1998.

The quintile of municipalities with the strongest degree of religious tradition within the Swedish Lutheran State Church during the period 1970–1980 almost completely overlap the stronghold municipalities of the Conservative (Moderate) party in 1921 and 1948. Table 1 shows that the the median, upper quartile and lower quartile values of relative strength of electoral support for the party have been gradually weakened during the 1921–1998 period. The upper quartile value of relative strength in electoral support for the party in this quintile with the highest degree of religious tradition declined during the whole study period from 1.90 in 1921 to 0.95 in 1998, the median value declined from 1.52 in 1921 to 0.81 in 1998, and the lower quartile value of electoral support declined from 0.92 in 1921 to 0.75 in 1998.

Table 2 shows that in the second strongest quintile of municipalities regarding religious traditionalism, the upper quartile limit value of relative strength in the electoral support for the Conservative party also continuously decreased

Table 1. Relative strength for the Conservative (Moderate) Party (upper quartile limit, median and lower quartile limit) compared to the national average in the quintile of municipalities with the highest level of religious traditionalism.

Year	Upper quartile limit	Median	Lower quartile limit
1921	1.90	1.52	0.92
1928	1.68	1.35	0.95
1940	1.45	1.18	0.86
1948	1.46	1.13	0.90
1958	1.24	0.98	0.82
1970	1.25	1.08	0.78
1973	1.09	0.92	0.74
1976	1.05	0.90	0.72
1979	0.98	0.88	0.76
1982	0.98	0.86	0.75
1985	0.97	0.88	0.69
1988	0.91	0.82	0.64
1991	0.91	0.79	0.63
1994	0.95	0.81	0.65
1998	0.90	0.78	0.63

Table 2. Relative strength for the Conservative (Moderate) Party (upper quartile limit, median and lower quartile limit) compared to the national average in the quintile of municipalities with the second highest level of religious traditionalism.

Year	Upper quartile limit	Median	Lower quartile limit
1921	1.41	1.19	0.75
1928	1.40	1.15	0.83
1940	1.18	0.92	0.64
1948	1.24	1.00	0.70
1958	1.20	0.99	0.77
1970	1.21	0.96	0.76
1973	1.07	0.94	0.70
1976	1.09	0.95	0.68
1979	1.11	0.96	0.69
1982	1.09	0.92	0.66
1985	1.08	0.94	0.77
1988	1.05	0.88	0.71
1991	1.06	0.88	0.68
1994	1.09	0.89	0.71
1998	1.04	0.84	0.69

compared to the national average during the period 1921–1998 from 1.41 in 1921 to 1.04 in 1998. The median value among these municipalities in this quintile also decreased from 1.19 in 1921 to 0.88 in 1998, and the lower quartile limit value from 0.75 in 1921 to 0.70 in 1998.

Table 3 shows that in the third quintile with a medium level of religious traditionalism, the upper quartile limit of relative strength in the support for the Conservative party decreased from 1.24 in 1921 to 0.95 in 1998. On the other hand, the median value in this quintile remained almost unaltered during the whole 1921–1998 period, and no difference between 1921 (0.81) and 1998

Table 3. Relative strength for the Conservative (Moderate) Party (upper quartile limit, median and lower quartile limit) compared to the national average in the quintile of municipalities with the medium level of religious traditionalism.

Year	Upper quartile limit	Median	Lower quartile limit
1921	1.24	0.81	0.54
1928	1.09	0.75	0.60
1940	1.00	0.81	0.53
1948	1.06	0.80	0.59
1958	1.10	0.89	0.65
1970	1.09	0.87	0.56
1973	0.91	0.77	0.58
1976	0.97	0.78	0.59
1979	1.03	0.79	0.60
1982	1.04	0.81	0.65
1985	1.03	0.82	0.65
1988	0.97	0.76	0.60
1991	0.91	0.78	0.64
1994	0.95	0.78	0.64
1998	0.93	0.73	0.67

Table 4. Relative strength for the Conservative (Moderate) Party (upper quartile limit, median and lower quartile limit) compared to the national average in the quintile of municipalities with the second lowest and lowest levels of religious traditionalism.

Year	Upper quartile limit	Median	Lower quartile limit
1921	0.90	0.64	0.41
1928	0.91	0.66	0.49
1940	0.90	0.70	0.46
1948	0.89	0.64	0.46
1958	0.93	0.71	0.53
1970	0.98	0.69	0.49
1973	0.97	0.68	0.47
1976	1.06	0.71	0.46
1979	1.09	0.76	0.47
1982	1.09	0.79	0.52
1985	1.14	0.77	0.55
1988	1.16	0.73	0.50
1991	1.17	0.77	0.54
1994	1.12	0.76	0.53
1998	1.12	0.76	0.56

(0.79) could be observed. A third pattern could be observed for the lower quartile limit of relative strength in the electoral support for the Conservative party within this medium quintile of religious traditionalism, because it increased during the period from 0.54 in 1921 to 0.65 in 1998.

Table 4 shows that in the aggregate of the fourth and the fifth quintiles of religious traditionalism (lowest level of religious traditionalism) among the municipalities, the relative strength of the electoral support for the Conservative party increased throughout the whole spectrum of relative results. The upper quartile limit value of relative strength in electoral support increased from a relative strength of the party compared to the national average from 0.90 in 1921 to 1.15 in 1998, the median value from 0.64 in 1921 to 0.76 in 1998, and the lower quartile limit value from 0.41 in 1921 to 0.53 in 1998.

Finally, table 5 shows the five quintiles of religious traditionalism regarding the median values of relative strength of the electoral support for the Conservative party throughout the period 1921–1998. The quintile with the highest degree of religious traditionalism had the highest median value in 1921, the next quintile with the second highest degree of religious traditionalism the second strongest median value of relative strength of the electoral support, and so on in a highly coherent pattern of ordinally decreasing median values. The pattern of convergence of the median values of the quintiles is obvious. Hardly any differences between the quintiles of religious traditionalism regarding the median strength of the electoral support for the party compared to the national average remained in the 1980s and in the 1990s.

The observed patterns could of course theoretically be due to other social and economic changes in the different quintiles of municipalities analysed in this investigation. However, it can be observed from e.g. table 5 regarding the development of the median values of party strength that one major leap in the process of evening out of the differences occurred during the 1970–1982 pe-

Table 5. Relative strength for the Conservative (Moderate) Party (median) compared to the national average in each of the quintiles of municipalities according to religious traditionalism.

Year	Highest quintile of religious traditionalism	Second highest quintile	Medium quintile	Two lowest quintiles
1921	1.52	1.19	0.81	0.64
1928	1.35	1.15	0.75	0.66
1940	1.18	0.92	0.81	0.70
1948	1.13	1.00	0.80	0.64
1958	0.98	0.99	0.89	0.71
1970	1.08	0.96	0.87	0.69
1973	0.92	0.94	0.77	0.68
1976	0.90	0.95	0.78	0.71
1979	0.88	0.96	0.79	0.76
1982	0.86	0.92	0.81	0.79
1985	0.88	0.94	0.82	0.77
1988	0.82	0.88	0.76	0.73
1991	0.79	0.88	0.78	0.77
1994	0.81	0.89	0.78	0.76
1998	0.78	0.84	0.73	0.76

riod. Johansson and Schmidt drew the following conclusion regarding the increase in the support for the Moderate (Conservative) party during the period 1973–1982:

The biggest increase for the Moderate party can be localised to the commuter municipalities with increasing population and a stable non-socialist tradition (Johansson and Schmidt 1983, p. 34).

The decline in the relative strength of the party may thus hypothetically have been due to low population growth as a less benevolent determinant for the electoral support of the party.

However, the empirical evidence does not seem to support this notion. Table 6 shows that the population change in the first quintile of municipalities with the highest degree of religious traditionalism had a higher proportion (30 %) of municipalities with a large increase in the population (10 % or more) during the period 1971–1981 than all the other quintiles. Correspondingly, the proportion of municipalities with a decrease (< 0 %) in the population during the 1971–1981 period was lowest in the first quintile group with the highest degree

Table 6. Different rates of population growth 1971–1981 in the municipalities (%) within each quintile of municipalities according to religious tradition (Johansson 1982).

Quintiles of religious tradition	Population growth 1971–1981.			Sum
	>10 %	0–10 %	< 0 %	
Highest	30 %	42 %	28 %	100 %
Second highest	24 %	43 %	33 %	100 %
Medium	28 %	40 %	32 %	100 %
Lowest two quintiles	27 %	36 %	37 %	100 %

of religious traditionalism. It was in fact lower than in any other quintile group of municipalities. The population change in the first quintile group with the highest degree of religious traditionalism had the largest proportion of municipalities with a strong increase in the population and the lowest proportion of municipalities with a decrease in the population, which means that this social and economic factor cannot explain the decrease in the relative strength of the Moderate (Conservative) party in this quintile group during the 1971–1981 period.

The decreasing variation between the median values in table 5 could also hypothetically be explained by a decrease in the statistical variation expressed as the standard deviation (SD) of the party strength during the 1921–1998 period. However, although the standard deviation in the relative strength of the electoral support for the party decreased during the whole 1921–1998 period from 0.54 in 1921 to 0.34 in 1998, and from 0.42 in 1970 to 0.36 in 1982, this decrease in standard deviation is not at all sufficient to explain the large decrease in variation of the median values of the quintile groups that are ordinarily ranked according to the degree of religious traditionalism.¹

In conclusion, neither changes in the social and economic structure within or among the municipalities, nor a general decrease in the standard deviation in the relative strength of electoral support for the Conservative (Moderate) party can explain the decreasing differences and the convergence of the relative strength of the electoral support for the Conservative (Moderate) party during the 1921–1998 period. The hypothesis concerning a change in the geographic area variations in the electoral support for the Conservative (Moderate) party that is caused by a change in the religious dimension of the electoral support for the party thus seems highly plausible.

Discussion

The geographic pattern of the strength of the electoral support for the Conservative (Moderate) party in Sweden has been largely transformed during the twentieth century by a long-term trend. This secular trend in the geographic pattern of electoral support is closely associated with the process of secularisation and liberalisation of the electorate of the party that has been even more profound than the secularisation and liberalisation of the general Swedish electorate. Formerly the geographic strongholds of the party were concentrated to the northernmost counties of Västerbotten and Norrbotten, where the Laestadian revival movement was prominent within the Swedish Lutheran State Church in the nineteenth and twentieth centuries, and in the south and southwest of Sweden (with the exception of most municipalities in Scania), where the Schartauan revival movement also was prominent within the Swedish Lutheran State Church. Today the strongholds of the party are concentrated to the most urbanised and modern areas of Sweden, the Stockholm region, Scania and Gothenburg. This transformation from a religious conservative to a more modernist, secularised and urbanised electoral support observed at both the geographic area and individual level of analysis has also taken place within the

party leadership and among the politicians of the party, a process that has been described by Jan Hylén in "Fosterlandet främst?" (1991).

Several conclusions can be drawn from this study. First, the general modern view that man's behaviour is motivated almost solely by economic motives, i.e. "homo economicus", may be questioned. The Swedish professor of economic history, Eli F. Heckscher, made the following statement concerning economic as opposed to other determinants in the study of the Medieval ages:

It has to be confessed, that idealistic motives dominated all aspects of society during the peak days of influence of the Catholic Church ... it is misleading to emphasise for instance the economic preconditions of the crusades – in fact, the economic motives are emphasised most strongly concerning a period when they were of least importance (Heckscher 1904, p.182).

It may be argued that the socioeconomic model still is of interest in this paper, since the process of secularisation and even the split into different denominations are closely associated with the economic and social development of society. However, the perceptions of the voters and their motives are the focus of interest here.

Second, both short- and long-term processes should be taken into consideration when human behaviour, e.g. voting behaviour, is studied. One example is Göran Gustafsson's "Partistyrka och partistyrkeförskjutningar" (1974) that investigates the residuals of the geographic area patterns in the Swedish elections of the 1960s (1960–1970) that cannot be explained by the social and economic composition of the populations within the areas. The changes in the patterns of relative strength for the Conservative (Moderate) party are very small for the Conservative (Moderate) party during this period, according to Gustafsson:

For the Conservatives the change patterns are almost entirely and along both dimensions of strength such that the transition rates cannot have been according to "the transition model"; the levelling of regional differences is not as evident for this party as for the other bourgeois parties (Gustafsson 1974, pp. 293f.).

Gustafsson's results and conclusions concerning the 1960–1970 period are completely correct from both the statistical and political science point of view. However, he seems to have studied a time period, the 1960s, that constitutes maybe the only exception to the evening out patterns observed for the whole 1921–1998 period in this article. Furthermore, the political strategists within the Conservative party during the 1930s did not either comprehend the secular trend described in this article that was already evident in this decade:

For the Swedish Right the 1930s was a difficult time period. The headwind was hard and stubborn. In every election the representation in the Riksdag was weakened. Among the Conservatives this was called the "eternal retreat". The setbacks felt even more bitter since nothing was spared in the efforts to make the propaganda of the party more efficient and personal (Anderson 1956, p. 336).

It seems to be evident that the efforts to propagate for an increasingly more capitalist and liberal political program must have made it harder to retain the slowly eroding traditionalist electorate of the party.

Third, the secularisation process means that the size and importance of the bourgeois, non-socialist electorate has been eroded and weakened. This may be one explanation for the weak support for the non-socialist parties in Sweden

during recent decades (with the exception of the election to the Riksdag in 1991). This phenomenon has been observed to an even greater extent in other countries, e.g. France:

Entre 1945 et 1988, d'une élection à l'autre, la droite modérée a beaucoup reculé. Aujourd'hui, elle n'est plus majoritaire dans aucun département (Ysmal 1993, pp. 118f.).

Some specific areas for further research may also be derived from the results of this article. First, the breakthrough of the Agrarian Party on the electoral arena during the 1910s and 1920s was geographically rather uneven and occurred at different points in time. The breakthrough came almost immediately in the counties of Malmöhus and Gotland, two counties that were weaker in religious tradition, while the Conservative (Moderate) party retained its strongholds in the countryside in for instance the counties of Älvsborg (especially the southern part), Gothenburg and Bohus, Kronoberg and Kalmar for very long periods, counties that were very strong in religious tradition within the Swedish Lutheran State Church throughout the twentieth century. Second, even the geographical patterns of the Social Democratic and Communist parties may be studied in the same way as I have investigated the Conservative (Moderate) party in this article. In the case of the Social Democrats and the Communists the hypothesis would be the completely opposite: the recruitment of party members and voters for these two secularised socialist parties would probably have been hindered by a strong religious tradition within the Swedish Lutheran State Church.

One of the most important results of the profound secularisation and liberalisation of the Conservative (Moderate) party is that the struggle between those who defended traditional society and those who wanted to change society in an individualist, modernist, liberal and secularised direction has been completely won by the modernists. The foundations of traditional society were the beliefs in Christian religion, the Church, the traditional authorities and the traditional family. Traditional society entailed only little room for the freedom of the individual, and the room for self-fulfillment was limited. Now society is permeated by individualism and a modern commercial materialism. This development seems to be in accordance with the ideology of the new political and commercial elites:

The elites' attitude to religion ranges from indifference to active hostility (Lasch 1995, p. 215).

However, the modern commercial and political elites have not rebuilt any tenable norm or ethical system of their own.

Postmodernism repudiates much of what modernism stands for, but it is still rooted in the modernist ideal of individuals that have made themselves free from conventions, built their own personalities and live their own lives (as Oscar Wilde would have said) as if life was a piece of art (Ibid, p. 190).

The Moderate party is now a conformist part of this modernist liberal, secularised and individualist society both at the ideological, party leadership, politician and voter levels.

Note

1. The standard deviation (SD) is not a perfect and optimal measure of the degree of variation, since the distribution of the values of relative strength of electoral support is not strictly Gaussian. However it is an acceptable and reasonable approximation.

References

- Albinsson, P, 1986. *Skiftningar i blått. Förändringar i Moderata Samlingspartiets riksortsorganisation 1960–1985*. Lund: Lund Political studies 46.
- Anderson, I, 1956. *Arvid Lindman och hans tid*. Stockholm: Norstedts.
- Andersson, P, 1993. *Sveriges kommunindelning 1866–1993*. Mjölby: Bokförlaget DRAKING.
- Aronsson, T, 1990. *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Stockholm: Norstedts.
- Back, P-E, Berglund, S, 1978. *Det svenska partiväsendet*. Stockholm: AWE/Gebbers.
- Berglund, S, Hallin, B, Wörlund, I, 1986. "Politisk tradition. En studie i oförklarad varians" in *Svensk partiregionalism*. (Eds.) Berglund, S, Dellenbrant, J Å. Malmö: Liber Förlag.
- Boudon, R, 1989. *The analysis of ideology*. Cambridge: Polity Press.
- Brilioth, Y, 1946. *Svensk kyrkokunskap*. Andra reviderade upplagan. Stockholm: Svenska kyrkans diakonistyrelses bokförlag.
- Carlsson, G, 1963. Partistyrkeförskjutningar som tillväxtprocesser. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 66: 172–213.
- Carlsson, J, 1990. *Region och religion*. Lund: Lund University Press.
- Carlsson, S, Rosén, J, 1980. *Svensk historia. Del 2*. Stockholm: Esselte Studium.
- Cotteret, J-M, Émeri, C, 1983. *Les Systèmes Électoraux*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Di Palma, G, 1991. Legitimation from the Top to Civil Society. Politico-Cultural Change in Eastern Europe. *World Politics* 44: 49–80.
- Elvander, N, 1980. *Skandinavisk arbetarrörelse*. Stockholm: Liber Förlag.
- Gustafsson, B, 1957. *Svensk kyrkogeografi*. Lund: Gleerup.
- Gustafsson, B, 1965. "Det religiösa livet" in *Svensk samhällsstruktur i sociologisk belysning*. (Ed.) Dahlström, B. Stockholm: Svenska Bokförlaget/Norstedts.
- Gustafsson, B, 1988. *Den tysta revolutionen. Det lokala välfärdssamhällets framväxt. Exemplet Örebro 1945–1982*. Stockholm: Gidlunds.
- Gustafsson, G, 1974. *Partistyrka och partistyrkeförskjutningar. Förändringar i svenskt väljarbeteende under 1960-talet belysta genom data på kommunnivå*. Lund: Studentlitteratur.
- Habermas, J, 1970. *Towards a Rational Society*. London: Heineman.
- Heckscher, E F, 1904. Ekonomisk historia. Några antydningar. *Historisk Tidskrift*: 167–198.
- Holmberg, S, 1981. *Svenska väljare*. Stockholm: Liber Förlag.
- Holmberg, S, Gilljam, M, 1987. *Väljare och val i Sverige*. Stockholm: Bonniers.
- Hylén, J, 1991. *Fosterlandet främst? Konservatism och liberalism inom Högerpartiet 1904–1985*. Stockholm: Norstedts Juridikförlag.
- Janson, C-G, 1961. *Mandattdelning och regional röstfördelning*. Stockholm (Thesis).
- Johansson, L, 1982. *Kommunal servicevariation*. Rapport från Kommunaldemokratiska forskningsgruppen. Kommunaldemokratiska kommittén, Ds Kn 1982: 2.
- Johansson, L, Schmidt, S, 1983. *Stabilitet, variation och förnyelse. Partipolitisk struktur i kommunerna 1973–1982*. Lund: Kommunfakta förlag.
- Kirk, R, 1982. *The Portable Conservative Reader*. Harmondsworth and New York: Penguin Books.
- Lasch, C, 1995. *The Revolt of the Elites—and the Betrayal of Democracy*. New York: Norton.
- Lewin, L, 1972. *The Swedish Electorate 1887–1968*. Stockholm. Almqvist och Wicksell.
- Lijphart, A, 1974. "The Netherlands: Continuity and Change in Voting Behaviour" in *Electoral Behaviour. A Comparative Handbook*. (Ed.) Rose, R. London: Collier-MacMillan Publishers.

- Lindström, M, 1997. Tage Lindbom och konservatismen. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 100: 145–175.
- Lindström, M, 2000. The Ideology of the Swedish Conservative (Moderate) Party: An Interpretation of the Political Science Debate of the Early 1990s. *Statsvetenskaplig Tidskrift* 103: 329–343.
- Lipset, S M, Rokkan, S, 1967. *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives*. London: Collier MacMillan.
- Ljunggren, S-B, 1992. *Folkhemskapitalismen. Högers programutveckling under efterkrigstiden*. Stockholm: Tiden.
- Lundman, B, 1942. *Sveriges religiösa geografi*. Lund: Gleerups.
- Lundkvist, L, 1974. *Politik, nykterhet och reformer*. Uppsala: Uppsala universitet.
- Lövgren, N, 1912. "Gudstjänstlif och församlingsvård" in *Vår kyrka. Från början af tjugonde århundradet. Periodvis skildrad. Tiden 1901–1910*. Stockholm: Svenska kyrkans centralråd för evangelisation och församlingsarbete.
- Malmstedt G, 1994. *Helgdagsreduktionen. Övergången från ett medeltida till ett modernt år i Sverige 1500–1800*. Göteborg: Historiska institutionen.
- McClellan, D, 1986. *Ideology*. Stony Stratford: Open University Press.
- Oskarsson, M, 1990. "Klassröstning på reträtt" in *Rött Blått Grönt*. (Ed:s) Gilljam, M, Holmberg, S. Stockholm: Bonniers.
- Pettersson, T, 1988. *Det kyrkliga livets utveckling 1975–1986*. Uppsala: Religionssociologiska institutet, Religion och Samhälle: 5.
- Przeworski, A, Sprague, J, 1986. *Paper Stones. A History of Electoral Socialism*. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Ricknell, L, 1976. *Politiska regioner. Studier i regionaliseringsproblematik*. Lund: Statsvetenskapliga institutionen (Thesis).
- Rundgren, V, 1897. *Statistiska studier rörande Svenska kyrkan*. Örebro.
- Rydenfelt, S, 1954. *Kommunismen i Sverige*. Lund: Gleerups.
- Sartori, G, 1976. *Parties and Party Systems. A Framework for Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Schwartz, S, 1994. The Fallacy of the Ecological Fallacy: The Potential Misuse of a Concept and its Consequences. *American Journal of Public Health* 84: 819–824.
- Särilvik, B, 1965. *Party Politics and Electoral Opinion Formation: A Study of Issues in Swedish Politics 1956–1960*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Särilvik, B, 1969. *Voting Behaviour in Shifting "Election Winds". An Overview of the Swedish Elections 1964–1968*. Göteborg: Scandinavian Political Studies.
- Särilvik, B, 1974. "SWEDEN: The Social Bases of the Parties in a Developmental Perspective" in *Electoral Behavior. A Comparative Handbook*. (Ed.) Rose, R. London: Collier MacMillan Publishers.
- Taylor, P, 1989. *Political Geography*. New York: Longman Scientific and Technical.
- von Sydow, B, 1989. *Vägen till enkammarriksdagen. Demokratisk förfatningspolitik i Sverige 1944–1968*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Wörlund, I, 1986. "Folkpartiet i Västerbotten. En studie av ett liberalt styrkefäste" in *Svensk partiregionalism*. (Eds.) Berglund, S, Dellenbrant, J Å. Malmö: Liber Förlag.
- Ysmal, C, 1993. "Où sont passés les électeurs de droite?" in *L'Histoire, Special. La droite 1789–1993. Les hommes, les idées, les réseaux*. Pas 3.

Public Statistics:

- Riksdagsmannavalen 1921–1968 (SCB).
Allmänna valen 1970–1998. Del 1 (SCB).
Allmänna valen 1994. Del 3. Specialundersökningar (SCB).

Personal Communication:

- Personal communication on the telephone with vicar Jan Carlsson in August and December 1996, and with professor Göran Gustafsson in August 1996 and January 1997.

Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna?

– argument för en konsekvent medborgarrätt

Rolf Å Gustafsson

Problemet

En stor del av arbetet med att uppfostra barn och ge sjuka och gamla omsorg har under efterkrigstiden "flyttats in i" offentliga välfärdssystem. Under långa tider har detta arbete huvudsakligen utförts som oavlönat och osynligt "kvin-nogöra". I den här artikeln betecknas denna verksamhet välfärdstjänstearbete, som i väsentliga delar handlar om att bygga en nödvändig social infrastruktur.¹ Bortsett från om denna "inflyttning" kan bedöms vara av godo eller ej – för hjälptagarna, de nya tjänstearbetarna och/eller för samhället i stort – måste vi konstatera att verksamheten blivit en del av det formella politiska systemet. Därmed är det också "utsatt" för olika ideologiska strömningar på ett annat sätt än tidigare; frågeställningar som gäller välfärdstjänstearbetets finansiering, reglering och organisering är indragna i ett partipolitiskt spel.

Man kan idag dock läsa mängder av samhällsvetenskaplig litteratur och välfärdspolitiska rapporter och endast glimtvis framskyntar och kommenteras det grundläggande faktum att kommun- och landstingspolitiker är arbetsgivare för nästan en fjärdedel av de aktiva på den svenska arbetsmarknaden. Detta gäller även vid en fokuserad litteratursökning som riktas mot texter om det välfärdspolitiska systemskiftet, valfrihet och kommunal förvaltningspolitik. Inom den viktiga och livaktiga forskningen om den svenska modellens uppgång och fall – som är grundläggande för analysen av svensk samhällsutveckling under efterkrigstiden – nämns överhuvudtaget sällan det faktum att kommunernas och landstingens förtroendevalda blivit en av landets största arbetsgivare (Gustafsson 2000:120ff). Samma tendens finns i politisk teori. Många analyser genomförs *som om* den moderna demokratiska staten huvudsakligen ägnar sig åt lagstiftning, offentlig budget, åtgärder av betydelse för ekonomisk tillväxt, socialförsäkringar/försörjningsskydd (pensioner, arbetslöshetsförsäkring, barnbidrag, socialbidrag), internationella relationer och medborgerliga rättigheter. Den lokala statens ekonomi (kommuner och landsting) handlar dock väsentligen om lönekostnader för olika former av välfärdstjänstearbete. De förtroendevalda utövar därmed indirekt och direkt ett arbetsgivarskap.

Det offentliga arbetsgivarskapets institutionella historia och innehållsliga förändring över tid har hittills i mycket begränsad utsträckning varit föremål för samhällsvetenskaplig forskning. Den här artikeln är ett bidrag till analysen

av hur detta arbetsgivar­skap *konceptualiserats*. Den fråga som vägleder studien är frågan om, och i sådana fall på vilket sätt, institutionella relationer mellan arbetsgivare och anställda inom offentligt välfärdstjänstearbete är förenliga med den liberal-demokratiska huvudströmningen inom politisk teori. Temat kan sammanfattas som; hur kan begreppsapparaten hantera det faktum att *en stor del av välfärdsstatens medborgare samtidigt också är välfärdsstatens medarbetare*? Det empiriska fall som står i fokus är svensk välfärdspolitik, men eftersom den inhemska idéproduktionen både historiskt och i nutid väsentligen relaterar sig till en internationell debatt kommer denna också dras in i bilden.

Arton engelska år

Jag hävdar att studier av offentlig arbetsgivar­politik är en nödvändig förutsättning för välfärdspolitisk analys. Detta kan illustreras genom en artikel av Chris Howell, som är professor i statsvetenskap vid Oberlin College. Hans gebit är "industrial relations", som i stort lyst med sin frånvaro i både den engelska och svenska samhällsvetenskapliga uppföljningen av den välfärdstatliga omdaning som nu pågått i två decennier (Elvander 2002, Gustafsson 1999, SOU 2001:79). Just denna utsiktspunkt – som ytligt sett inte handlar om välfärdspolitik – kastar dock ett nytt ljus över de välfärdsstatliga förändringar som fokuserat på valfrihet, effektivitet, kostnads- och kvalitetskontroll. I dessa sammanhang talas vanligen om *New Public Management* (Hood 1995, Hogget 1996). Idéerna har vanligen inte utvärderats empiriskt och har under senare år i stor utsträckning spridits genom ett OECD-organ (PUMA; Public Management Committé) (Sahlin-Andersson 1998). Helt kort innebär modellen en mer företagsliknande styrning av den offentliga sektorn och ett ökat bruk av privata producenter (entreprenader) som via upphandling och kontrakt genomför politiska beslut. Det bör också nämnas att i litteraturen om dessa förändringar betraktas nära nog samstämmigt England som den främsta inspirationskällan för de svenska experimenten (Glennister & Matsaganis 1994, Werkö 1989).

De arton år (1979-1997) av förändringar som genomfördes när Storbritannien leddes av konservativa regeringar analyserar Chris Howell utifrån det perspektiv som är hans specialområde. Efter en initierad genomgång av de organisationsmodeller som vanligen behandlas i sammanhanget – entreprenadisering, ändrad incitamentstruktur genom prestationsersättning, beställar-utförarmodeller m.m. – presenterar Howell sin slutsats i ett klarspråk och med ett innehåll som avviker från vad som vanligen förekommer från forskare med välfärdspolitiskt fokus:²

The period since 1979 has been a sustained assault upon trade unions in Britain on the part of the state. The place where this assault was carried out most easily, and was most directly visible, was in the public sector, where successive Conservative government were able to impose their vision of a modern industrial relations system, designed for a more flexible, post-Fordist age (Howell 1998:307).

Chris Howell menar således att både den politiska avsikten och de reella effekterna av förändringarna i de engelska välfärdsystemens serviceproducerande delar, snarare handlade om att bryta ner den engelska fackföreningsrörelsen och dess etablerade samhällsroll, än att effektivisera välfärdstjänstearbetet.

För svenskt vidkommande kan denna insikt användas för att skärpa den analytiska blicken: Välfärdspolitiska reformer handlar inte alltid enbart om välfärdspolitiska reformer.

Den svenska servicedemokratin

Sociologen Kerstin Jacobsson har på uppdrag av den nyligen avslutade demokratiutredningen gått igenom tidigare centrala statliga utredningar i syfte ...”att undersöka om – och i sådana fall hur – synen på demokratin och på demokratiproblemen har förändrats från 1960-talets utredningar tills idag” (Jacobsson 1999:161). Ett huvudresultat är att den officiella synen på kommunernas och landstingens verksamhet genomgående och med allt större styrka huvudsakligen uppfattas som en ”servicedemokrati”.³

Under den undersökta perioden visar det sig att det ”demokratiideal som stått sig” är det politiska systemets förmåga att leverera vad medborgarna förväntar sig. Därför har också effektivitet hela tiden betraktats som en central problematik. En fungerande serviceleverans är den överordnade grundtanke som styr och legitimerar kommunal verksamhet, snarare än medborgerlig delaktighet (Jacobsson 1999:202). Det som därmed marginaliserats i den föregående utredningsverksamheten gällande den svenska demokratis problem och utveckling är bl a följande:

Såväl kommunernas relation till staten (den kommunala självstyrelsen) som relationen kommun-medborgare (de rättsstatliga aspekterna) är relativt oproblematiserade i utredningarna, liksom kommunens politiska roll i stort (Jacobsson 1999:208).

Kerstin Jacobsson åberopar statsvetaren Stig Montin som hävdar att denna logik i efterkrigstidens kommunala reformpolitik är en viktig orsak till ...”att medborgarna i allmänhet ser sig mer som konsumenter än som politiska människor” (Jacobsson 1999:208). Och man kan tillägga; en servicekonsument förväntar sig rimligen att möta en serviceproducent, en serviceförsäljare, eller kanske en tjänsteman i största allmänhet.

I Storbritannien har begreppet ”*mager demokrati*” (lean democracy) lanserats kring mitten av 1990-talet (Leadbeater & Mulgan 1994). Inspirationen är hämtad från det privata näringslivets ”lean production” och går bl.a. ut på att staten på ett obyråkratiskt sätt skall tillhandahålla privatiserade servicetjänster. Politikernas roll föreslås efterlikna den verkställande direktören i ett privat företag. En kritisk kommentar indikerar att vi har att göra med en avpolitiserad servicedemokrati som drivits till sin logiska slutpunkt:

Lean democracy risks becoming the politics of service delivery, rather like the sale and purchase of any consumer good. Once the nature of the service to be delivered is established by the chief strategists, all that remains is to ensure its proper provision. But why should politics not preserve its unique feature as an arena of contestation between alternative visions of society? Why should the state not, in addition to delivering services, also espouse principles and societal goals which are subjected to democratic disputation before they become policy (Amin 1996, s. 318)?

Vad är det då för slags service som de svenska kommunerna och landstingen levererar?

Det är en "service" som enligt skollagen skall fostra blivande samhällsmedborgare till ett demokratiskt sinne. Det är en "service" som inom äldreomsorgen skall ge en muslim, en mosaisk trosbekännare, en lutheran och en ateist ett lika värdigt möte med skröpligheten, hjälpbehovet, det åtföljande beroendeskapatet och t.o.m. döden – utifrån vars och ens egen trosuppfattning och präglning av den egna livsbanan. Det är en "service" där läkaren på akuten måste be den stormrike direktören att vänta lika länge på behandling av benbrottet som den utslagne alkoholisten. Poängen är att välfärdstjänstearbete har ett moraliskt, politiskt och kulturellt innehåll som ställer mycket komplexa krav på båda parter i de vård- och hjälprelationer som etableras i det dagliga arbetet. Välfärdstjänstearbete blir i detta perspektiv en annan slags verksamhet än "service" och "arbete" i etablerad mening.⁴ Jag hävdar att välfärdstjänster är en del av samhällets *sociala infrastruktur*. Människors identitet, tillit och förnufts-potential påverkas av verksamheten, vars effekter "sprider sig" långt utöver den direkta hjälprelationen och den omkringliggande förvaltningen. I och genom detta slags "arbete" skapas, återskapas och förändras vårt gemensamma kultur- och normsystem, vilket i sin tur hänger samman med samhällsmedlemmarnas personligheter och förmåga till ömsesidig kommunikation.

Den "servicedemokratiska" konceptualiseringen av verksamheten snävar in förståelsen av verksamhetens karaktär. Servicedemokratin utgör ett hinder mot att diskussioner kommer igång om hur *välfärdstjänste-specifika organisationsformer* skulle kunna utformas och styras. Den under hela efterkrigstiden använda strategin att importera organisationsmodeller från det privata näringslivet förklaras sannolikt delvis av detta.⁵ Servicedemokratin håller det politiska intresset riktat mot vad som uppfattas som "service", dess kvalitet och fördelning bland medborgarna. Detta är i och för sig viktiga frågor, men de vidare frågor som gäller vilken slags sociala infrastruktur som produceras, av vem och hur tonas ner. Eftersom den politiska verksamhetens legitimitet knyts till serviceleverans, riskerar politikernas sätt att sköta sitt arbetsgivarskap att bli till en icke-fråga. I varje fall är arbetsgivarpolitikens innehåll ingenting som kommun- och landstingspolitiker räknar med att vinna eller förlora val på. Servicedemokratin är därmed en del av det institutionella komplex som den här artikeln analyserar.

Rättigheternas epok?

En artikel av nestorn i europeisk politisk filosofi – Noberto Bobbio professor emeritus vid universitetet i Turin – bär den högtidliga titeln *Rättigheternas epok*. Bobbio betraktar lärt och välformulerat ... "den ökande betydelse som erkännandet av de mänskliga rättigheterna ges i den internationella debatten, bland kulturmännskor och politiker, under seminarier och vid konferenser" ... som ett av de få positiva tecken i den efterkrigstida samhällsutvecklingen (Bobbio 2000:53). Och vidare att detta är frukten av ingenting

mindre än en "kopernikansk revolution" i västerländskt tänkande i och med övergången från "pliktkodex till rättighetskodex." Under lång tid dominerades samhällen av pliktbaseerade handlingsregler som ytterst syftade till att skydda gruppen i sin helhet snarare än den enskilda individen:

I historien om moralen, uppfattad som ett system av handlingsregler, följer under seklernas gång olika lagkodexar på varandra, antingen de bygger på sedvanerätten, framförs av visa eller påtvingas av makthavare. *De var alltid föreskrifter som innehöll bud eller förbud* (Bobbi 2000:59; min kursiv).

Den kopernikanska revolutionen inträffar när "det moraliska problemet måste betraktas inte bara från samhällets utan också från individens synpunkt" (Bobbio 2000:60). Samhället ses inte längre metaforiskt som en organism; "den enskilda individen är i huvudsak ett maktobjekt eller på sin höjd ett passivt subjekt" (Bobbio 2000:61) – en bild som under sekler dominerat och lämnat "outplånliga spår i vårt politiska språk." Efter den kopernikanska vändningen ses politiska relationer inte längre uteslutande "uppifrån och ner utan nerifrån och upp". Samhällets bas är inte längre... "folket som kollektivt väsen utan människorna, medborgarna, som ansluter sig till andra människor och andra medborgare för att bilda en allmän vilja" (Bobbio 2000:89). Noberto Bobbio menar att frigörelsen från det politiska språkets fixering på *undersåtarnas plikt* till en diskurs om *medborgarnas skydd* "mot makten, mot varje form av makt" (Bobbio 2000, s. 93) – är hoppingivande. Inte minst därför att;

...det politiska tänkandets tre stora moderna strömningar, liberalism, socialism och social kristendom, löper samman, ja, möter varandra utan att motsäga varandra när de gör denna vändning allt klarare och irreversibel (Bobbio 2000:90).

Med dessa ord tar Bobbio fasta på det konsensus – kanske bör man numera tala om ett skört och långt ifrån hegemoniskt konsensus – i främst välfärdskapitalistiska samhällen. Under efterkrigstiden såg det under några decennium ut som om huvudfrågan gällde hur fort den kvantitativa utvidgningen skulle gå och hur implementeringen av medborgerliga rättigheter skulle ske. Möjligen fick diskussionen om medborgerliga rättigheter en viss anstrykning av "vardagspolitik", möjligen kom begreppet också att associeras med tillbakablickande "högtidstal" om välfärdsstatens framväxt. Många samhällsvetare började tappa intresse för saken mot slutet av 1960-talet (Kymlicka & Norman 1995: 283). Sannolikt var det ingen tillfällighet att de perioder då samhällsvetarnas intresse för medborgarskapsfrågor var lågt – 1930- och 70-talen – sammanföll med ett uppsving för marxism (Rees 1996:3). Medborgarskapets diskurs tillhör reformismens projekt.⁶ För att tala med Jürgen Habermas verkade den utopiska kraften uttömd (Habermas 1985). Idag talas dock om en "explosion" av intresse för medborgarskapsfrågor, vilket sannolikt är en effekt av flera oberoende men samverkande faktorer; skapandet av marginaliserade "underklasser" i storstadsregioner, debatten om ekonomins globalisering, frågan om det post-kommunistiska östeuropas integration i välfärdskapitalismen, framväxten av nya sociala rörelser och "identitetspolitik" m.m. (Rees 1996, van Gunsteren 1998, van Steenberg 1994, Pateman 1997:201)

Civilt, politiskt och socialt medborgarskap

Den diskussion jag här närmast skall knyta an till tar vanligen sin utgångspunkt i T.H. Marshall idealtypiska beskrivning, tolkning och plädering för att se det efterkrigstida tillskapandet av välfärdsstatliga system (i Europa) som kulmen på en historisk utvidgning av medborgarskapet.⁷ I denna diskurs är det numera vanligt – och viktigt – att analysera de finansiella och institutionella förändringar som drivits fram av nyliberalismen och framförallt att rikta uppmärksamheten mot de inskränkningar i välfärdssystemens sociala rättigheter som följt av detta.

Det kommande resonemanget tar dock en annan väg. Jag skall driva tesen att offentligt (politiskt-demokratiskt) reglerat välfärdstjänstearbetet sannolikt skulle hamnat i stora *svårigheter vare sig nyliberalismen dykt upp på scenen eller ej*. Därmed hävdar jag naturligtvis inte att nyliberal ideologi – speciellt i den ekonomistiska form som hårt kritiserats av exempelvis Lennart Lundqvist – också har en viktig roll i sammanhanget (Lundquist 2001:203 ff). Jag hävdar att välfärdstjänstearbetet i sig utgör ett problem för den syn på sociala rättigheter som hittills manifesteras i och genom välfärdsstaten. För att tydliggöra detta behövs en utvikning om T.H. Marshalls liberal-demokratiska ansats.

Marshalls berömda tredelning av medborgarskapets utveckling tar sitt avstamp i de klassiska liberala rättigheter vars logik redan indikerats av Noberto Bobbio. Under den första fasen, som förläggs till 1700-talets Storbritannien, föddes det *civila medborgarskapet*. Enligt Marshall består det ”civila elementet” av (manliga) medborgares ... ”individuella frihet – personlig frihet, yttrande-, tanke- och trosfrihet, äganderätt och rätt att sluta giltiga avtal samt rätten till juridisk rättvisa” (Marshall 1991:28). Det handlar således väsentligen om ett nedbrytande av feodala och absolutistiska strukturer. En central drivkraft var anti-klerikal opposition och krav på rätt till trosfrihet – en kommentator talar i sammanhanget om ”the liberal obsession with the rights of conscience”.⁸ Till dessa aspekter och denna fas knyter sig idéhistoriskt den för liberalismen än idag helt centrala idén om en *neutral stat*:

Liberalism's solution to the religious wars of the sixteenth century was to posit a state neutral with respect to religion that permits freedom of conscience in the private realm through a policy of tolerance. [...] This development in liberal theory leads to a belief in a purportedly universalist, contractarian state that permits participation in the public realm only insofar as citizens leave their particular identities behind in the private realm (Slawner 1998:91).

En samhällsorganisatorisk aspekt som under detta skede kom att kopplas samman med de civila rättigheternas formering uttrycks just genom begreppet ”civil”. Nyckelord är här marknad, egendom, kontrakt.⁹ Med Marshalls ord:

... De civila rättigheterna var ju oundgängliga för en konkurrensstyrd marknadsökonomi. De gav envar människa, som en del av individens status, makt att ingå som en självständig enhet i den ekonomiska kampen och gjorde det möjligt att förvägra henne socialt skydd med hänvisning till att hon ägde medel att skydda sig själv. Maines berömda påstående att 'de utvecklade samhällenas rörelse har hittills varit en rörelse från status till kontrakt' uttrycker en djup sanning... (Marshall 1991:47)

Enligt Marshall växte därefter under 1800-talet det *politiska medborgarskapet* fram; ... ”rätten att delta i utövandet av politisk makt, antingen som medlem av

ett organ som utrustats med politisk auktoritet eller som väljare av medlemmarna i ett sådant organ” (Marshall 1991:28). Sett i ljuset av Marshalls schema står det klart att de grundläggande liberala idéer som gavs ett institutionellt fäste i statsapparaten under den föregående fasen, nu tillförs demokratiska moment. Folkstyrelsens idéhistoriska rötter och argumentatoriska kraft måste dock sökas på annat håll än i den tidiga liberala diskursen.¹⁰ Genom den andra fasen i Marshalls trestegsmodell skapades således den styrelseform som politisk teori betecknar som liberal-demokratisk. Genom denna utveckling underströks ytterligare varje medborgares individuella relation till staten. Nedbrytandet av tidigare samhällens korporationer, stånd och edsförbund är centralt i denna utveckling:

...Om man med modern demokrati menar representativ demokrati, och om representativ demokrati oskiljaktligt hör samman med frigörelsen av nationens ombud från enskilda väljare och deras intressen [dvs övergivandet av bundna mandat som dominerade i äldre korporativt sammansatta representativa organ; *min anmärkning*], då bygger modern demokrati på atomiseringen av nationen och dess återskapande på de parlamentariska församlingarnas högre och samtidigt mer begränsade nivå. Men denna atomiseringsprocess är identisk med den process som har givit upphov till föreställningen om den liberala staten, vars fundament [...] måste sökas i hävdandet av individens okränkbara och naturliga rättigheter (Bobbio 1988:31).

Den tredje fasen karakteriseras av *det sociala medborgarskapets* framväxt under 1900-talet; ”Med det sociala elementet menar jag allt från en viss ekonomisk välfärd och trygghet till rätten att till fullo ta del av samhällets arvegods och att få leva som en civiliserad varelse i enlighet med de normer som råder i samhället. De institutioner som närmast kommer ifråga här är utbildningssystemet och socialförvaltningarna” (Marshall 1991:28-29). Ser man dessa sociala rättigheter i ett konstitutionellt perspektiv – vilket är rimligt enligt liberal-demokratiska referensramar – är det viktigt att vara klar över det Lennart Lundquist fäster uppmärksamheten på:

Ingen liberal demokrati har i praktiken placerat å ena sidan medborgerliga [civila] och politiska rättigheter och å den andra sidan välfärdsrättigheter på samma nivå. Istället talar man i europeiska länder, som Sverige, om välfärdsrättigheter som ett slag programmatiska rättigheter som skall uppfyllas men endast i den mån det finns möjligheter. Man kan t.ex. inte gå till domstol för att kräva dessa rättigheter (Lundquist 2001:97-98; *min parentes*).

Ett skäl till varför den redovisade trestegsmodellen fick ett starkt genomslag i argumentationen för välfärdssystemens utbyggnad under efterkrigstiden (och varför den återopats till välfärdsstatens försvar under 1990-talet) hänför sig till en viktig tankegång i Marshalls text: Det sociala medborgarskapet framhölls som en naturlig förlängning av de tidigare etablerade rättigheterna, eftersom någon form av resursutjämning behövs för att de civila och politiska rättigheterna skall bli mer än tomma ord och formaliteter (Marshall 1991:52).¹¹ Gösta Esping-Andersen uttrycker saken på följande sätt i en av sina senare skrifter:

Nowhere did the democratic content of welfare states find stronger expression than in T.H. Marshall's (1950) assertion that civil and political rights are only democratically meaningful if complemented with social rights. In other words, democracy and the welfare state are sewn from the same fabric (Esping-Andersen 1999:8).

Välfärdstjänstearbetet som liberalismens gökunge

Av det föregående kan vi konstatera att Marshalls pedagogiska framställning av logiken i ett alltmer innehållsligt utvidgat liberal-demokratiskt rättighetskodex väsentligen handlar om *medborgarnas individuella relationer till staten*. Att välfärdstjänstearbetet metaforiskt då riskerar att betraktas som en gökunge står klart, om man fokuserar på två förhållanden som *inte* rymts i det presenterade schemat:

För det första det faktum att välfärdstjänstearbetets framväxt under efterkrigstiden i huvudsak skett i form av offentliga anställningar. Vi behöver här inte närmare gå in på den omfattande debatten om vilka motiv som legat bakom välfärdstjänstearbetets nuvarande finansiering och organisering, ej heller behöver vi ta ställning till huruvida statens arbetsgivarskap varit nödvändigt eller ej. Vi behöver inte ens undersöka på vilka grunder detta betraktas som något negativt eller positivt. Poängen är att fenomenet offentliga arbetsgivare överhuvudtaget *mycket sällan ens nämns inom det begreppssystem som bär upp liberal-demokratiska referensramar* (möjligen med undantag för fenomenet ämbetsmän i klassisk mening).¹² Detta är fullt rimligt och begripligt av följande skäl:

En central liberal tankegång är ju att staten skall vaka över medborgarnas möjligheter att fritt förverkliga sina livsprojekt framförallt genom privat ägande och företagande (staten skall garantera den privata egendomsrätt och de juridiska system som krävs för att upprätta och genomdriva de kontrakt som bl.a. behövs i ekonomiskt utbyte människor emellan). Att staten själv skulle förfoga över egendom blir då inte bara självmotsägande (eftersom egendom i stort är entydigt med "privat" egendom) – det finns också en funktionell tankegång bakom denna fokusering på det privata ägandet;.... "without security of life and property there would be no incentive for individuals to work and generate wealth: labour would be insufficiently productive and commerce could not prosper" (Held 1989:24). Och omvänt gäller, visar Noberto Bobbio, att mellan alla de "hundratals" sinsemellan olika definitioner av socialism så ... "finns det åtminstone ett kriterium som på ett bestående, avgörande och klart avgränsande sätt skiljer en socialistisk doktrin från alla andra: det är kritiken mot privat ägande som den viktigaste källan till 'ojämlikhet mellan människor'" (Bobbio 1988:70). Den frågeställningen är bortdefinierad inom ramarna för det begreppssystem vi här undersöker.

Liberal-demokrater har helt enkelt fokuserat på andra problem, nämligen vilket slags relationer staten kan och bör etablera till *individuella medborgare*.¹³ Den kanske mest framträdande liberal-demokratiska teoretikern på den internationella scenen är Ronald Dworkin. Vi skall återkomma till honom, inte minst därför att hans tankar varit betydelsefulla för den svenska debatten om valfrihet i den offentliga sektorn. Dworkin hävdar med eftertryck att den för honom grundläggande principen för politisk jämlikhet kräver;

... att statsmakterna behandlar alla berörda *som jämligar*, dvs som berättigade till samma hänsyn och respekt som alla andra. Detta är inget tomt krav: de flesta av oss utgår inte från att vi som individer måste ge prov på samma engagemang för grannens barn som för våra egna eller behandla alla vi råkar möta med samma

respekt. Inte desto mindre är det rimligt att tänka sig att varje regering bör behandla alla sina medborgare som jämlikar på det här sättet (Dworkin 2000:25).

Staten har enligt detta synsätt gjort sitt, om och när den agerat, enligt de regler som Dworkin härleder från utgångspunkten att *staten* skall vara neutral inför olika preferenser, strävanden och livsprojekt (Dworkin 2000:28). Hur andra organisationer, företag och sammanslutningar agerar gentemot medborgaren står inte i fokus för analysen (annat än om andra organisationer hindrar staten från att behålla *sina* neutrala relationer med medborgarna).¹⁴ Det finns mycket som talar för den analys Dworkin utvecklat, men jag hävdar, av skäl som jag hoppas kommer framgå allt klarare, att analysen kan leda fel i ett samhälle av svensk välfärdsstatlig modell. De liberal-demokratiska teoretikerna verkar ha överraskats av att en del stater numera har ett omfattande arbetsgivarskap. Den reellt existerande liberal-demokratiska staten har ju inte enbart relationer till medborgare, utan också relationer till medarbetare.

Även när det gäller synen på relationen mellan statsmakt och marknad är Dworkin tydlig;... ”I ett samhälle där människor skiljer sig åt bara ifråga om preferenser skulle marknaden föredras för dess egalitära konsekvenser” (Dworkin 2000:32). Denna konsekventa liberalism hävdar att ingrepp i marknaden endast kan försvaras i det fall staten kan undvika att ta ställning för den ena eller andra uppfattningen om vad ett gott liv innebär. Endast effekter av sådana mänskliga skillnader, som inte har med individernas medvetna val att göra (preferenser), får föranleda marknadsingrepp (exempelvis omfördelning av resurser). Dworkin nämner några exempel; i det fall stora skillnader i ekonomiskt arv föreligger, eller vad gäller medfödda talanger och handikapp som hindrar människor att följa sina egna preferenser.

Enligt detta synsätt är det således ”tillåtet” med offentligt finansierat välfärdstjänstearbete vid principiellt sett tydligt angivna villkor, som alltså handlar om situationer där människor hindras att fullfölja sina livsprojekt av faktorer som de inte själva råder över. Det är då viktigt att vara klar över att idealet ändå är att marknaden skall användas så långt som det överhuvudtaget är möjligt. Visserligen har liberaler ... ”i det förflutna känt sig dragna till idén om en marknad som metod för att allokera resurser” (Dworkin 2000:49), men när marknaden hindrar människor att uppnå sina personliga målsättningar, blir Dworkins liberaler vad han benämner ”motvilliga socialister” (Dworkin 2000:33). Resonemanget är tydligt vad gäller den övergripande ambitionen; det som skall undvikas in i det längsta är att staten på ett eller annat sätt tar ställning för eller emot någon grupps preferenser och livsprojekt. Offentliga arbetsgivare blir av detta skäl någonting som bör undvikas. Det är ju svårt att tänka sig arbetsgivare, som fritt låter sina anställda utforma sina egna livsprojekt.

Det andra skälet till varför offentliga arbetsgivare vanligen inte ryms i det liberal-demokratiska schemat har att göra med att välfärdstjänstearbete slår direkt in i en mängd vitala sociala processer och funktioner: Det övertar, omvandlar, professionaliserar och finansierar viktiga delar av de vardagliga processer som gör livet möjligt och värt att leva; de processer som den liberala traditionen förlägger till civilsamhället. Enligt klassiska liberala ståndpunkter

är alla offentliga ingrepp i denna sfär problematiska och kräver restriktioner, för att idealet om en neutral stat och ett livaktigt civilsamhälle inte skall hotas. Redan i den tidiga liberalismen formulerades grundtanken att samhällets fria associationer (fria i meningen *fria från* statliga ingrepp) var den sfär där människors kreativitet, intellektuella förmågor och mångfald frodades ... "liberals believe that the energy and liveliness of a society comes from these secondary allegiances."¹⁵ Även Noberto Bobbio visar på en rik socialfilosofisk liberal diskurs om individuell mångfald – just som motsats till statlig uniformitet – och som betraktar konkurrens, frihet och pluralism som fruktbara och livgivande moment i mänskligt samspel (Bobbio 1988: kap 5). David Held lägger t.o.m. denna tanke till grund för sin definition av begreppet liberalism...

... here to signify the attempt to define a private sphere independent of the state and thus to redefine the state itself, that is, the freeing of civil society – personal, family and business life – from political interference and the simultaneous delimitation of the state's authority (Held 1989:13).

Intresset för begreppet civilsamhälle genomgår för närvarande en renässans. Drivkrafterna har knutits till åtminstone två källor: Motståndsrörelsen bland intellektuella mot despotiska öststatsregimers försök att utrota oberoende maktcentra.¹⁶ Klart är också att temat aktualiserats som en del av kritiken av välfärdsstaten.¹⁷ Beroende på en komplicerad och lång idéhistoria inbjuder begreppet civilsamhälle till en mängd möjligheter vad gäller definitioner och argument för olika slags reformer och nedbrytningar av offentliga välfärdssystem (Cohen 1999, Trädgårdh 1999). Vi behöver dock ej fullfölja denna tråd. Det räcker med att konstatera att inom ramarna för den liberal-demokratiska referensram som här undersöks räknas marknaden in i den civila sfär som staten i största möjliga utsträckning bör hålla sina tassar borta ifrån.¹⁸ Staten/offentligheten uppfattas då som en lagstiftande, reglerande, administrerande och beskattande (och därmed re-distribuerande) sfär i samhället – en formell konstruktion som "bygger på" eller "reses ur" – det civila samhället/den privata sfär där produktion och konsumtion pågår (Weintraub 1997:8-10). Detta är enligt min analys en bidragande orsak till att offentligt reglerat välfärdstjänstearbete blir till en anomali inom ramarna för det *begreppssystem* som undersöks: När offentligt reglerat välfärdstjänstearbete växte fram under framförallt efterkrigstiden, kom detta att dagligen och stundligen ingripa i och förändra just den sfär i samhället som liberalismen ända från sin födelse vill skydda från statliga ingrepp. Staten skall skydda civilsamhällets pluralism, inte själv vara ägare/producent och därmed ha preferenser för en eller annan form av produktion.

Den servicedemokratiskt tänkta entrepriseringen

Om analysen i det föregående är på rätt spår innebär detta att exempelvis svenskt välfärdstjänstearbete i dess nuvarande form är svårhanterligt inom ramarna för den liberal-demokratiska begreppsapparaten. Om man vill hantera den uppkomna situationen, ligger då logiskt sett två möjligheter närmast till

hands: 1) Motverka det offentliga inslaget i verksamheten genom att *privatisera*.¹⁹ 2) Motverka ingreppen i det civila samhället genom att *skydda medborgaren* från de statliga övergrepp som kan uppstå när välfärdsstaten inte är tillräckligt neutral.

Det senare alternativet är den servicedemokratiskt tänkta entreprenadiseringen. Det är den möjlighet som hittills dominerat i svensk debatt. Det primära uttalade syftet har då inte varit att privatisera. Inte heller har någon, vad jag känner till, offentligt presenterat förändringar som ligger i linje med den Thatcheristiska argumentation som diskuterades inledningsvis. Inom ramarna för en servicedemokratiskt tänkt reformering av välfärdstjänstearbetet, så är privatisering ett medel, eller möjligen en nödvändig, men inte åsyftad, biverkning. Begreppet *valfrihet* är istället primärt, vilket väl ansluter till den viktiga klassiska principen för liberal-demokraters syn på civilsamhällets vardagliga processer;... ”Gradually, liberalism become associated with the doctrine that freedom of choice should be applied to matters as diverse as marriage, religion, economic and political affairs – in fact, to everything that affected daily life” (Held 1989:13).

Statsvetarprofessorn Bo Rothstein tillhör dem som analyserat behovet av välfärdsstatliga reformer och då speciellt intresserat sig för medborgarens valfrihet. Han har utarbetat det kanske mest genomtänkta (icke-ekonomiska) teoretiska perspektiv som presenterats i Sverige vad gäller dessa frågor. Detta har också följts upp i en skrift där Paula Blomqvist och Rothstein går igenom ett omfattande empiriskt material, för att undersöka ”valfrihetsrevolutionens” effekter inom skola och hälso- och sjukvård (Rothstein 1994, Blomqvist & Rothstein 2000). Låt mig skissera huvuddragen i argumentationen, innan jag presenterar mina argument för varför jag betraktar Rothsteins ensidiga fokus på medborgarens valfrihet som ett liberalt felslut.

Rothsteins utgångspunkt är den grundläggande liberal-demokratiska princip som vi redan träffat på, nämligen den som Ronald Dworkin formulerat; staten skall behandla medborgarna inte bara med ”omtanke och respekt, utan med lika omtanke och respekt” (Rothstein 1994:39). Staten bör således i största möjliga utsträckning ”stå neutral i förhållande till valet av olika livsprojekt” (Rothstein 1994:39). I de vidare resonemang som utvecklas kommer Rothstein också ... ”fram till att staten måste förse medborgarna med vissa basresurser för att de skall kunna förverkliga sina autonomt valda livsprojekt, då innebär detta självklart att staten också måste skaffa fram resurser från det omgivande samhället” (Rothstein 1994:68).

Rothstein hävdar att ett grundproblem med ”stora delar av den offentliga servicesektorn” är att principen om statens neutralitet hotas, eftersom den svenska välfärdsstaten skapat standardlösningar ... ”till alla medborgare alldeles oberoende av deras egna önskemål” (Rothstein 1994:59). Ett nära relaterat centralt problem är att det uppstår ett *demokratins svarta hål* i de serviceproducerande offentliga organisationerna. Många beslut tas av tjänstemän på olika nivåer; beslut som medborgaren har svårt att ifrågasätta, men som ändå påverkar dennes möjligheter att fullfölja sina livsprojekt:

...de som beslutar om medborgarnas välfärd är förvaltningar och tjänstemän, där det kan vara svårt, på gränsen till omöjligt, att utkräva något slags ansvar. De valda politikerna har bara ett mycket begränsat inflytande över utformningen av den offentliga politiken, eller mer direkt – vad staten i dessa fall egentligen gör med medborgarna (Rothstein 1994:98-99).

Demokratins svarta hål är svårt att motverka inom ramarna för den etablerade förvaltningen, som präglas av ett förvaltningspolitiskt dilemman. Ett Skylla och Karybdis; en alltför allmänt hållen regelstyrning av de anställda kan medföra en låg grad av måluppfyllelse, likväl kan alltför detaljerade regler blockera initiativ, nödvändig situationsanpassning och sätta igång taktiskt spel. Efter en omfattande genomgång av implementationsforskning kommer Rothstein fram till att det är ...”förenat med utomordentligt stora svårigheter att via parlamentarisk-demokratiska styringskedjan konstruera fungerande signalsystem för den typ av offentlig verksamhet som vi här diskuterar” (Rothstein 1994:242). Diagnosen utmynnar i ett förslag om att öka medborgarnas valfrihet – möjligheterna till ”exit” – varigenom medborgaren själv kan styra vilka offentligt finansierade serviceproducenter han/hon själv anlitar. Den organisatoriska lösning som bäst motsvarar de individuella preferenserna kan därmed väljas och statens/kommunernas/landstingens tendens att likrikta utbudet motverkas. Därmed ökas statens preferensneutralitet, eftersom de vars preferenser inte helt och fullt råkar överensstämma med standardlösningarna, nu kan söka andra alternativ. Tjänstemännens makt minskar också. Medborgarna kan direkt välja egna alternativ, istället för att kanalisera sina preferenser via politiker och ner till de tjänstemän i förvaltningen som utformar verksamheten; demokratins svarta hål motverkas.

Genom att ge medborgarna rätt att välja mellan olika servicealternativ, upplöses problemet med att behandla medborgarna med lika *omtanke och respekt* och att förse dem med *grundläggande resurser* därför att vi respekterar deras val av serviceproducent. Genom denna valfrihet upplöser man även det *demokratins svarta hål* som i annat fall är så problematiskt i dessa verksamheter. Medborgarna ges rätt att välja bort serviceproducenter som de av olika skäl inte anser uppfyller deras krav (Rothstein 1994:238).

Min slutsats blir att liberal-demokrater och Bo Rothstein har en viktig poäng i försvaret av medborgaren genom kraven på en neutral stat som behandlar alla individer med ”lika omtanke och respekt”. Rothsteins analys av förvaltningens organisatoriska problem är genomtänkt och belysande i viktiga avseenden. Min poäng är dock: Om vi håller fast vid liberal-demokratisk politisk teori, blir det ändå, eller snarare just därför, nödvändigt att fråga sig om inte ovanstående typ av argumentation för valfrihet utgör ett felslut.

Ett liberal-demokratiskt felslut?

Följande fråga ger en ledtråd in i problemets kärna: Varför är det uteslutande hjälptagarens/medborgarnas utsatthet för offentlig makt som fokuseras? Det står utom allt rimligt tvivel att just medborgaren som hjälptagare utgör hela den servicedemokratiskt tänkta entreprenadiseringens förmånstagare. Endast undantagsvis nämns överhuvudtaget personalens arbetssituation, uppfattningar

eller syn på verksamheten. Behandlar verkligen offentliga arbetsgivare alla anställda "med lika omtanke och respekt"? Finns inga arbetsorganisatoriska standardlösningar som hindrar personalen i deras livsprojekt? Varför analyseras inte det sammanfallande mellan två roller som de facto gäller för många medborgare, låt oss benämna rollerna; "medborgare-som-medborgare" (i civilsamhället), respektive "medborgare-som-medarbetare" (i stat/kommun/landsting)? Frågan kan delas upp i två delar:

- Varför denna fokusering på och prioritering av medborgaren-som-medborgare/hjälptagare i det *gamla* system man vill reformera?

Det är mycket svårt att se empiriska skäl till denna prioritet. Den vetenskapliga dokumentationen av stress, vantrivsel, trötthet och ohälsa bland medborgarna-som-medarbetare är överväldigande (Bäckman 2001). Här finns tydliga signaler sedan mitten av 1970-talet. Varför återropades inte dessa som ett viktigt argument för behov av förändringar?²⁰ Varför dominerades istället argumentationen av hänvisningar till undersökningar av medborgarnas syn på välfärdsystemen (som dessutom långtifrån entydigt indikerar att krav på valfrihet och framförallt entreprenadisering skulle vara allmänt framträdande bland medborgarna-som-medborgare)? (Svallfors 2001, Gustafsson & Szebehely 2001).

- Varför denna fokusering på och prioritering av medborgaren-som-medborgare/hjälptagare i det *nya* system man vill tillskapa?

Det är mycket svårt att uppbåda empiriska belägg eller teoretiska analyser som indikerar att medborgaren-som-medborgare eller kund på de "planerade marknader" som nu byggs upp (offentligt subventionerade och reglerade marknader), skulle vara mer hotad vad gäller möjligheterna att hävda det egna livsprojektet och autonomin än medborgaren-som-(privat eller offentlig)medarbetare. Övergrepp av konstitutionell art mot medborgaren-som-medarbetare har dokumenterats. Här har en tydlig, ihärdig och viktig kritik framförts av statsvetarprofessorn Lennart Lundquist, som på ett för mig övertygande sätt visar att övergreppen har att göra med övergången till privata utförare på välfärdstjänsteområdet (Lundquist 2001:23 fff). Har medarbetarnas livs- och därmed också i många fall yrkesprojekt ingen betydelse i det liberal-demokratiska perspektivet?

I brist på empiriska grunder som skulle kunna förklara denna nära nog renodlade fokusering på medborgaren-som-medborgare, menar jag att det är rimligt att anta att det istället handlar om begränsningar i den liberal-demokratiska begreppsapparaten: Eftersom någonting som påminner om "offentligt anställda välfärdstjänstearbetare" inte ingår i dess teoretiska referensramar, förleds liberal-demokrater att resonera som om denna kategori helt enkelt inte finns. Min tolkning är att den reellt existerande välfärdsstaten inte riktigt är greppbar inom ramarna för en liberal-demokratiskt tänkt stat. Den i grunden insiktsfulla analysen av medborgarens behov av skydd mot statliga övergrepp tenderar därför uteslutande att cirkulera kring situationen för medborgaren-som-medborgare. Detta är dock ej en logisk följd av de referensramar som undersökts; det handlar om ett liberal-demokratiskt felslut.

En konsekvent medborgar rätt

Grundprincipen för medborgerliga rättigheter inom den liberal-demokratiska idétraditionen har redan formulerats av Noberto Bobbio i hans resonemang om *rättigheternas epok*. I Ronald Dworkins konsekventa argumentation för medborgerliga rättigheter är principen om medborgarens ”trumf” inför vissa typer av beslut och agerande från statsmakternas sida central.²¹ Trumfen är ett skydd mot beslut – även demokratiskt fattade beslut – om och när statsmaktens beslut baseras på vad Dworkin kallar utåtriktade preferenser, dvs ”preferenser som folk har om vad andra skall göra eller ha” (Dworkin 2000:34). Staten skall ju vara neutral i förhållande till medborgarnas olika livsprojekt och därför behövs ett ”nödstopp”, som individerna själva kan utlösa, när de bedömer att det egna livsprojektet hotas av staten:

Dessa rättigheter kommer att fungera som trumfkort i enskilda personers ägo; de gör det möjligt för individer att motsätta sig vissa beslut trots att dessa beslut fattas eller skulle fattas genom det normala arbetet i allmänna institutioner som själva inte ifrågasätts. Det yttersta försvaret för dessa rättigheter är att de är nödvändiga för att skydda lika hänsyn och respekt... (Dworkin 2000:36)

För att ”trumfen” skall fungera får den inte knytas till några villkor som staten kan förändra i det korta perspektivet. Principen måste vara att medborgerliga rättigheter ”automatiskt” tillfaller alla som ingår i den aktuella politiska strukturen. De kan inte köpas (exempelvis genom att medborgarna betalar skatt) eller säljas (genom att staten tar ut avgifter). De kan inte heller grundas på någon form av förtjänstfullhet (endast vissa dygdiga medborgare erhåller rättigheter). För att kunna vara ett fullgott skydd måste medborgerliga rättigheter vara obundna till den politik som dominerar staten för tillfället. När det gäller politiska rättigheter kan rimligen inte exempelvis en arbetarregering besluta att endast arbetare får rösta. De måste således utformas som *konstitutionella* medborgerliga rättigheter. Här bör då nämnas att konstitutionalism – som ju innebär att staten ”binder upp sig” genom att undandra vissa beslutsmöjligheter från dagspolitikens växlingar – är en klassisk och integrerad del av liberal-demokratiska referensramar (Lundquist 2001:95 ff).

Finns det då någonting i den liberal-demokratiska begreppsapparaten som *logiskt* utesluter möjligheten att staten binder sig för att skydda alla medborgare som de facto har en relation till denna? Mitt svar blir nej. Detta innebär i sådana fall att det finns en outnyttjad, oupptäckt eller bortvald möjlighet att utforma sådana rättigheter *både* för ”medborgarna-som-medborgare” (i civilsamhället) *och* ”medborgarna-som-medarbetare” (i stat/landsting/kommun).²²

Finns det då några *empiriska* skäl att inte utnyttja dessa möjligheter? Mitt svar blir återigen nej. Om det ligger någonting i Chris Howells analys av den engelska Thacheristiska statens systematiska nedbrytning av främst offentliganställdas framförhandlade och hävdvunna skyddsmekanismer i förhållande till sin motpart – en motpart som visade sig stark nog att sluta förhandla, för att istället *via* sin makt över en vidare uppsättning villkor ”koppla loss” och nära nog ensidigt förändra spelreglerna – då finns det starka argument för något

slags konstitutionella spärrhakar till skydd för medborgaren-som-medarbetare.

Den engelska fackföreningsrörelsen har dragit denna slutsats. Man prioriterar nu förändringar av det arbetsrättsliga ramverket. Howell rapporterar om ambitioner att tillskapa nationell lagstiftning om minimilön, arbetsveckans längd, förbud mot diskriminering av deltidsanställda och lagstiftning till skydd för förhandlingsrätten och facklig organisering på arbetsplatsen. Trots att engelsk fackföreningsrörelse av tradition haft förhandlingsvägen som huvudstrategi, har man nu av flera skäl bedömt det som angeläget att skifta strategi och försöker istället arbeta efter en arbetsrättslig strategi. Chris Howells tolkning är följande:

Conservative hostility and Labour impotence forced unions to recognize that they need a protective legal environment that is independent of whichever party is in power, and that no future government, no matter how friendly to unions, will be able to implement an economic policy that will resuscitate the market power of trade unions (Howell 1998:305).

Den givna invändningen mot att lägga Chris Howells tolkning av den engelska utvecklingen till grund för konstitutionellt förankrade rättigheter till skydd för medborgarna-som-medarbetare sönderfaller i två: 1) Denna tolkning baseras inte på en heltäckande analys av det engelska fallet. -Det är möjligt, men det är svårt att förneka att han identifierat en risk. 2) Detta är endast tillämpligt på England, eftersom någonting liknande inte varit aktuellt för Sveriges del. -Sannolikt riktigt.

I båda fallen skulle rättigheter för medborgarna-som-medarbetare vara onödiga ”slag i luften”. Inom ramarna för den liberal-demokratiska referensramen utgör detta i sådana fall inga logiskt giltiga invändningar, eftersom statens ”lika respekt och omsorg” för medborgarna är en *fundamental* princip. Det innebär att den alltid måste betraktas som central i överväganden om politiska institutioner. Exempelvis ingår ju likhet inför lagen i det konstitutionella bygget, vare sig denna grundprincip är utsatt för ett akut hot eller inte. Det ligger i sakens natur att rättigheter av detta slag endast kan instiftas i ett konstitutionellt perspektiv. En liberal-demokratisk stat måste binda sig på lång sikt för att förhindra genomslaget av tillfälliga ...”preferenser som folk har om vad andra skall göra eller ha.” Liberal-demokrater är överens om att *trumpfen måste delas ut innan spelet börjar, för att det skall bli rättvist.*

Liberal-demokratisk teori lär oss dessutom att rättvisa regler är en nödvändig förutsättning för att den politiska processen skall kunna betraktas som *legitim*. Det innebär att i det fall medborgarna-som-medarbetare uppfattar att politiker åsidosätter principen om ”lika omtanke och respekt” – vare sig ”endast” som finansjärer och reglerare i ett entreprenadbaserat system eller som direkta arbetsgivare – så kan detta påverka en femtedel av medborgarnas syn på det politiska systemets legitimitet. Jag har tidigare diskuterat just denna fråga och skall inte upprepa argumentationen här (Gustafsson 1996). Vad som nu tillkommit är empiriska indikationer (Gustafsson & Szebehely 2002) och att demokratiutredningen uttalat oro för problematiken:

Inom kommun- och landstingssektorn kan man under de senaste åren skönja en skärpt motsättning mellan experter och de förtroendevalda. I alla fall växer kritiken från vissa yrkesgrupper mot politikerstyret.

Motsättningarna syns kanske mest inom sjukvården och skolan, de största offentligt styrda verksamheterna, som dessutom har stora, välutbildade personalgrupper (SOU 2000:1, s. 146).

Min slutsats blir att i det fall de liberal-demokratiska möjligheterna till ett rättighetsbaserat skydd för medborgaren-som-medarbetare inte utnyttjas, riskerar detta att öppna för en fortsatt tillväxt av en ”motsättning mellan experter och förtroendevalda” i våra välfärdssystem. Mitt förslag är därför en rättighetslagstiftning som skyddar medborgarna-som-medarbetare genom att begränsa politikernas handlingsutrymme vad gäller finansiering, reglering och organisering av välfärdstjänstearbetet.

En fortsatt fokusering på medborgaren-som-medborgare implicerar däremot att välfärdstjänstearbetarna skall offra sig för medborgarna: Låga löner, dåliga arbetsvillkor och hårdhänta arbetsgivare kan då uppfattas som ett medel för medborgarna-som-medborgare att få ut mesta möjliga välfärdstjänstearbete ur varje skattekrona. Definierar landstings- och kommunpolitikerna sitt uppdrag på detta sätt blir ”new public management” ett viktigt medel för att vinna val. Den cyniska anstrykning som en sådan instrumentalisering av synen på välfärdstjänstearbetarna innebär är dock knappast önskvärd inom ramarna för en modern demokrati.

Frågan är dock om det ens går att genomföra en sådan politik i det långa loppet. I ett demokratiskt samhälle kan uppoffringar sannolikt endast ske; 1) om och när bördorna faller på en maktlös minoritet av befolkningen och/eller; 2) en majoritet kan övertygas om att uppoffringarna leder till fördelar på sikt och/eller; 3) om det offentliga arbetsgivarskapet konceptualiseras som en *förvaltningspolitisk* anomali utan kopplingar till den gällande demokratiska *författningspolitiken*. Sammantagna eller var för sig minskar dock dessa förutsättningar för en välfärdspolitik som ensidigt fokuserar på medborgaren-som-medborgare: Bördorna faller ju på en fjärdedel av befolkningen (varav huvuddelen dessutom inte är politiskt maktlös). I takt med att allt fler privata vinstdrivna arbetsgivare etablerar sig på marknaden, kommer det sannolikt att bli allt svårare att övertyga välfärdstjänstearbetarna om att dagens uppoffringar genom *new public management* leder till högre löner, bättre arbetsvillkor och mer välvilliga arbetsgivare.

I det fall en konsekvent medborgarrätt tillämpas kommer offentligt finansierade och reglerade välfärdstjänstearbetare – när de producerar den sociala infrastruktur som ett demokratiskt samhälle bygger på – att allt oftare ifrågasätta förtroendevalda arbetsgivares beslut när dessa inskränker den demokratiska konstitutionens ”rättighetskodex” vad gäller yttrandefrihet och meddelarfrihet. Var gränserna bör gå mellan medborgarens rätt-som-medborgare och medborgarens rätt-som-medarbetare är svårt att avgöra generellt (utan förankring i specifika kontext) och omöjligt att fastställa empiriskt. Ibland stödjer olika rättighetskodex varandra, ibland föreligger absoluta motsättningar och ibland är avvägningar möjliga. Tolkningar och avvägningar mellan exempelvis alla medborgares ”rätt till en god vård på lika villkor” och samma medbor-

gares rätt till professionell yrkesetik, utövande av "civillkourage" och rätt till försörjning/anställning på anständiga villkor fastställs i ett demokratiskt välfärdssamhälle idealt sett ytterst genom argument, dialog och omröstning. Partipolitiska strömningar för dagen och under mandatperioden begränsas dock av det utrymme som konstitutionen medger. En konsekvent medborgarrätt förankras i vår demokratiska konstitution och bör därmed ange ramarna för de förtroendevalda arbetsgivarnas handlingsutrymme på kort sikt.

Noter

Författaren tackar Vanja Astvik, Hans Hasselbladh och Katerina Adam för nyttiga synpunkter på manuskriptet.

1. Med välfärdstjänstearbete avses här landstingens och kommunernas verksamheter inom hälso- och sjukvård, barnomsorg, äldreomsorg, skola och övrig omsorg, samt den utbildning som ges inom dessa områden genom kommuner och landsting. Dessutom ingår offentligt forsknings- och utvecklingsarbete. Enligt SCBs statistikdatabas 2000 baserad på AKU utgör *offentliganställda* i dessa verksamheter knappt 25 procent av de sysselsatta i Sverige 1987-1998: se vidare Gustafsson 2000, s. 105.
2. Tilläggas bör att flera andra forskare i industrial-relation traditionen kommer till samma slutsats som Howell 1998; se Bach 1999, s. 11, Corby & White 1999, Edwards et al. 1998, s. 35.
3. Begreppet "servicedemokrati" myntades 1956 av statsvetaren Jörgen Westerståhl; se Nilsson 1996, som på s. 184 sammanfattar på följande sätt: "I DN-artikeln år 1956 konstaterade Jörgen Westerståhl att den tidigare 'åsiktseliten' inom partierna med idépolitiker som var övertygade socialister, principfasta liberaler eller utpräglade konservativa fått träda tillbaka för en ny typ av politiker. Istället har partiledningarna tagit över och agerar i ständigt samspel med de stora passiva väljarmassorna. Själva nerven i den nya servicedemokratin är enligt Westerståhl samspelet mellan eliterna och folket och samspelet utövas över huvudena på eller med hjälp av det aktiva mellanskiktet. Politikerna tävlar inbördes om att lösa olika grupperns problem"...
4. Jag utvecklar detta i kapitel 6 och 7 i Gustafsson 2000.
5. Se vidare Gardell & Gustafsson 1979, Gustafsson 1987 och Gustafsson 2000.
6. Se Hanssons introduktion till Marshall 1991.
7. Det finns en omfattande debatt kring Marshalls berömda artikel som baseras på en föreläsning och ursprungligen publicerades 1950. Konkrethistoriskt kan invändningar göras både vad gäller ordningen och tidsangivelserna för de tre faserna i medborgarskapets historia i Storbritannien. Marshall framställde visserligen artikeln som en historisk skiss, men den har kritiserats för att ha implicita anspråk på generalitet. En annan vanlig kritik är att Marshalls perspektiv tonar ner den långt mer komplicerade historien om kvinnors medborgarskap. Jag går inte här närmare in på debatten om Marshalls artikel; se vidare Rees 1996 och Held 1989, kap 7.
8. Ryan 1995, s. 299, se även Held, 1989, s. 13.
9. Pocock 1995 ger en bred begreppshistorisk översikt över medborgarskapets förändring över tid. Poängen är att medborgarskap under antiken innebar fria mäns rätt att delta i politiska beslut som konceptualiserades i den politiska sfären bortom "ting-världen" (dvs bortom hushålls-ekonomins och produktionens värld) och att stegvis kom medborgarskapet under romersk tid att förankras just i det motsatta; i förvaltning av egendom, genom kontrakt och mänskligt agentskap som utövas i och via "ting-världen". Dessa aspekter bildar sedan två idealtypiska poler i medborgarskapets begreppshistoria, som Pocock tolkar som en oavslutad dialog ... "between the ideal and the real, between persons interacting with persons and persons interacting through things."... (s. 42). Den senare aspekten helt dominerande i liberal-demokratiska traditionen, som dock Pocock synes betrakta som oförenlig med den klassiska-grekiska konceptualiseringen.

10. Jag går dock inte här in på en redogörelse för dessa sammanhang; se vidare Bobbio 1988 och Lundquist 2001.

11. Observera dock att tendensen att betrakta de sociala rättigheterna som en logisk och därför nära nog som en oundviklig vidareutveckling av de "föregående" uppsättningarna rättigheter kan kritiserar på flera grunder; Se vidare Rees 1996 och Held 1989, s. 198.

12. Se även Gustafsson 2000 kap. 1 och Nilsson 1999.

13. Held 1989, s. 202, van Gunsteren 1998, s. 17. Katznelson 1996 hävdar på ett för mig övertygande sätt att mot slutet av 1800-talet – när centrala delar av den numera "klassiska" samhällsvetenskapen föddes som en del i arbetet med att intellektuellt och reformmässigt hantera den "sociala arbetarfrågan" – kom samhällsvetenskapen att fångas av ett i grunden liberal-demokratiskt paradigm som konceptualiserades i termer av å ena sidan statens relationer till marknaden och å andra sidan statens relationer till den individuella medborgaren. Se även Wisselgren kap 2 och 3.

14. Här bör dock nämnas att det finns liberal-demokratiska teoretiker som argumenterar för företagsdemokrati – även om detta vanligen är ett "vänsterprojekt". Robert Dahl är ett exempel på detta; se exempelvis Cohen & Rogers, s. 408 som diskuterar logiken för detta inom ramarna för vad man betecknar som "egalitär pluralism".

15. Ryan 1995, s. 299. Se även Weintraub 1997, s. 13.

16. Kean, 1988, s. 3; "...extinguish civil society by absorbing it fully into the crystalline structures of the state."

17. Kean, 1988, s. 79; "...scepticism about bureaucracy, professionalism and expertise, and a noticeable decline in the legitimacy of the ideals of socialism, with which social democratic programmes were strongly identified. These political difficulties of the Keynesian welfare state have been exploited most successfully by neo-conservatism, which emphasizes the negative consequences of state intervention into the private markets of the civil society."

18. Här bör dock nämnas att i samhällsvetenskaplig analys är det idag gängse att urskilja tre olika system – marknad, politik(stat), civilsamhälle – med varsin "logik; se vidare exempelvis

Lundquist 2001, s. 46ff, Trädgårdh 1999 och Gustafsson 1993.

19. Privatiseringen kan då avse endast "utfördandet" (produktionen) av välfärdstjänsterna eller också inbegripa även tankar på privatisering av finansieringen.

20. Att så inte skett framgår exempelvis av Rothstein 1994; se även Gustafsson 1999.

21. Jag följer här Dworkin 2000, s. 34ff. till vilken Rothstein 1994, s.43 ansluter sig. Se även Plant 1994 för en utförlig diskussion.

22. Här bör nämnas att när Lundquist 2001, s. 194ff argumenterar för "ämbetsmännen som demokratins väktare", så ligger resonemanget mycket nära den linje jag här för. Van Gunsteren 1998, s. 68 hävdar att just detta tema sällan förekommer i den vetenskapliga litteraturen och utvecklar idén som en del i sin intressanta "neo-republikanska" referensram; "Citizenship should make a difference in the exercise of authority in all regions of the public domain. And it should do so not only by providing 'ordinary' citizens with rights of refusal and resistance but also by allowing occupants of public office to exercise their citizenship while doing their work. Citizenship should appear and work not only *against* but also *in* public office."

Referenser

- Amin, A, 1996. "Beyond Associative Democracy", *New Political Economy*, vol 1, issue 3, s 309-332.
- Bach, S, 1999. "Europe: Changing public service employment relations", Bach, S et al (ed) *Public Service Employment Relations in Europe*. Transformation, modernization or inertia? London: Routledge.
- Blomqvist, P & Rothstein, B, 2000. *Välfärdens nya ansikte. Demokrati och marknadsmekanismer inom den offentliga sektorn*. Stockholm: Agora.
- Bobbio, N, 1988. *Liberalism och demokrati*. Göteborg: Daidalos.
- Bobbio, N, 2000. *Rättigheternas epok*. Göteborg: Daidalos.
- Bäckman, O, 2001. "Med välfärdsstaten som arbetsgivare – arbetsmiljön och dess konsekvenser inom välfärdstjänsteområdet på 1990-talet", Szebehely, M (red) *Välfärdstjänster i omvandling*, SOU 2001:52.

- Cohen, J, 1999. "Trust, voluntary association and workable democracy: the contemporary American discourse of civil society", Warren, M. E. (ed) *Democracy and Trust*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cohen, J & Rogers, J, 1992. "Secondary Associations and Democratic Governance", *Politics & Society*, vol. 20, 4.
- Corby, S & White G, 1999. "From the New Right to New Labour", Corby, S. & White G. (ed) *Employee Relations in the Public Services*. London: Routledge.
- Dahrendorf, R, 1994. "The Changing Quality of Citizenship", van Steenberg, B. (ed) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Dworkin, R, 2000. *En fråga om jämlikhet – Rättsfilosofiska uppsatser*. Göteborg: Daidalos.
- Edwards, P. et al, 1998. "Great Britain: From Partial Collectivism to Neo-liberalism to Where", Ferner, A. & Hyman, R. (ed) *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell.
- Elvander, N, 2002. *Industrial Relations A Short History of Ideas and Learning*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, Work life in transition: 2002:3.
- Esping-Andersen, G, 1999. *Social Foundations of Postindustrial Economies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fraser, N & Gordon, L, 1994. "Civil Citizenship against Social Citizenship?", van Steenberg, B (ed) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Gardell, B. & Gustafsson, R Å, 1979. *Sjukvård på löpande band*. Stockholm: Prisma.
- Glennerster, H & Matsaganis, M, 1994. "The English and Swedish Health Care Reforms", *International Journal of Health Services*, vol 24, no 2.
- Gustafsson, R Å, 1993. "Ekonomi, politik, civilitet – Ett handlingsteoretiskt bidrag till diskussionen om marknad, stat och civilsamhälle" *Sociologisk Forskning*, årg. 30, nr 4, s 3-32.
- Gustafsson, R Å, 1987. *Traditionernas ok. Den svenska hälso- och sjukvårdens organisering i ett historie-sociologiskt perspektiv*. Esselte Studium, Stockholm.
- Gustafsson, R Å, 1996. "Vad bör kommunerna göra? – om välfärdspolitikens yttre och inre legitimitet", *Socialvetenskaplig Tidskrift*, nr 4.
- Gustafsson, R Å, 1999. "Den nya ekonomistyrningen och arbetsmiljön", SOU 1999:66, bilaga 1 *De nya styrsystemen inom hälso- och sjukvården. – vad hände med ekonomi, arbetsmiljö och demokrati?*
- Gustafsson, R Å, 2000. *Välfärdstjänstearbetet – Dragkampen mellan privat och offentligt i historie-sociologiskt perspektiv*. Göteborg: Daidalos.
- Gustafsson, R Å & Szebehely, M, 2001. *Arbetsvillkor och välfärdsopinion inom äldreomsorgen – en enkätbaserad fallstudie bland personal och politiker*. Stockholm: Arbetslivsinstitutet, Arbetslivsrapport 2001:9.
- Gustafsson, R Å & Szebehely, M, 2002. "Skilda perspektiv på politikerrollen inom äldreomsorgen – om beställar-utförarmodeller i praktiken", *Tidskrift för Velferdsforskning* årg.5 nr 2.
- Habermas, J, 1985. "Den nya svåröverskådligheten", *Ord & Bild*, nr 3, 1985, s 60-74.
- Held, D, 1989. *Political Theory and the Modern State*. Oxford: Blackwell.
- Hogget, P, 1996. "New Modes of Control in the Public Sector", *Public Administration*, Vol 74, s 9-32.
- Hood, C, 1995. The "New Public Management" in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society*, 20, s 93-109.
- Howell, C, 1998. "Restructuring British Public Sector Industrial Relations: State Policies and Trade Union Responses", *Policy Studies Journal*, vol 26, s. 293-309.
- Jacobsson, K, 1999. "Den offentliga demokratisynen", *Demokrati och medborgarskap* SOU 1999:77.
- Katznelson, I, 1996. "Knowledge about What? Policy Intellectuals and the New Liberalism" Rueschmeyer, D. & Skocpol, T. (ed) *States, Social Knowledge and the Origins of Modern Social Policies* Chichester: Princeton University Press.
- Kean, J, 1988. "Introduction", och "Despotism and democracy", Kean, J. (red) *Civil Society and the State – New European Perspectives*. London: Verso.
- Kymlica, W & Norman, W, 1995. "Return of the Citizen: A Survey of Recent Work on Citizenship Theory", Beiner, R (ed) *Theorizing*

- Citizenship*. New York: State University of New York Press.
- Leadbeater, C & Mulgan, G, 1994. "Lean democracy and the leadership vacuum", *Demos*, s 14-25.
- Lundquist, L, 2001. *Medborgardemokratin och eliterna*. Lund: Studentlitteratur.
- Marshall, T H, 1991. "Medborgarskap och klass", S-O Hansson & Jörgen Hermansson, introduktion, *Idéer om reformism*. Stockholm: Tiden Förlag; Tidens idéserie 4.
- Nilsson, L, 1996. "Medborgarna och servicedemokratin", Rothstein, B & Särilvik, B (red) *Vetenskapen om politik. Festskrift till professor emeritus Jörgen Westerståhl*. Göteborg: Statsvetenskapliga institutionen.
- Nilsson, T, 1999. "Staten och den oavsättlige ämbetsmannen – ett komplicerat förhållande", *Statsvetenskaplig Tidskrift*, årg. 102, s 113-137.
- Pateman, C, 1997. "Att arbeta, att äga, att bidra. Demokrati på 1990-talet", *Styrsystem och jämställdhet. Institutioner i förändring och könsmaktens framtid*, SOU 1997:114.
- Plant, R, 1994. *Modernt politiskt tänkande*. Göteborg: Daidalos.
- Pocock, J G A, 1995. "The Ideal of Citizenship Since Classical Times", Beiner, R (ed) *Theorizing Citizenship*. New York: State University of New York Press.
- Rees, A M, 1996. "Marshall and the progress of citizenship", Bulmer, M. & Rees, A.M. (ed) *Citizenship today. The contemporary relevance of T.H. Marshall*. London: UCL Press Limited.
- Rothstein, B, 1994. *Vad bör staten göra? – Om välfärdsstatens moraliska och politiska logik*. Stockholm: SNS.
- Ryan, A, 1995. "Liberalism", Goodin, R.E. & Petit, P. (ed) *A Companion to Contemporary Political Philosophy*. Oxford: Blackwell.
- Sahlin-Andersson, K, 1998. "Mötesplatser som standardiserare", Brunsson, N & Jacobsson, B (red) *Standardisering*. Stockholm: Nerenius & Santérus förlag.
- Slawner, K, 1998. "Uncivil Society: Liberalism, Hermeneutics and 'Good Citizenship'", Slawner, K & Denham, M E (ed), *Citizenship After Liberalism*. New York: Peter Lang Publishing Inc.
- SOU 2000:1. *En uthållig demokrati*. Demokratitredningens betänkande.
- SOU 2001:79. *Välfärdspolitiska bokslut för 1990-talet*. Slutbetänkande från kommittén välfärdsbokslut.
- Svallfors, S, 2001. "Kan man lita på välfärdsstaten – Risk, tilltro och betalningsvilja i den svenska välfärdsopinionen 1997-2000", Fritzell, J & Palme, J (red) *Välfärdens finansiering och fördelning. Antologi från kommittén välfärdsbokslut*. SOU 2001:57.
- Trädgårdh, L, 1999. "Det civila samhället som analytiskt begrepp och politisk slogan", Arnå, E (red), *Civilsamhället*, SOU 1999:84.
- van Gunsteren, H R, 1998. *A Theory of Citizenship Organizing Plurality in Contemporary Democracies*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- van Steenberg, B, 1994. "The Condition of Citizenship: an Introduction", van Steenberg, B (ed) *The Condition of Citizenship*. London: Sage.
- Weintraub, J, 1997. "The Theory and Politics of the Public/Private Distinction", Weintraub, J & Kumar, K (ed) *Public and Private in Thought and Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*. Chicago & London: The University of Chicago Press.
- Werkö, L, 1989. "Samma strävanden i England och USA – Mer kvalitetskontroll och bättre information", *Läkartidningen*, vol 86, s 2505-2506.
- Wisselgren, P, 2000. *Samhällets kartläggare. Lorénska stiftelsen, den sociala frågan och samhällsvetenskapens formering 1830-1920*. Eslöv: Brutus Östlings Bokförlag Symposion.

Översikter och meddelanden

Antropologer og staten

Da samfunnsvitenskapene ble institusjonalisert omkring forrige århundreskifte, ble hver vitenskap tilordnet det som ble sett på som en av hovedbestanddelene av den globale samfunnsformasjon. Geografi og historie fortsatte å ta seg av de to hovedmodi for menneskelig identitet: tid og sted. Sosiologien fikk det siviliserte samfunn, økonomien det siviliserte marked, statsvitenskapen den siviliserte stat, og antropologien fikk det eksotiske. Det eksotiske var eksotisk blant annet fordi det manglet statsbasert politikk. Antropologien konstituerte seg altså negativt i forhold til staten.¹

Til denne dag har staten har en perifer plass i antropologien. Antropologer har gjort det til en spesialie å studere politikk i samfunn der det ikke finnes noen stat, eller å sette parentes om staten og staten rolle. I løpet av forrige århundre har den globale samfunnsformasjonen endret seg, men det konstitutive klassifikasjonsprinsippet for samfunnsvitenskapene har ført til at disiplinene i høy grad har holdt seg til sine spesialer.

Sett fra en statsviterers ståsted, betyr dette først og fremst at antropologer nå blir tvunget til å forholde seg mer aktivt til staten i sine analyser. For statsviteren selv kan det imidlertid også innebære at antropologers analyser av det politiske får fornyet aktualitet for dem. David Easton (1959) avskrev i sin tid hele den politiske antropologiske litteratur fordi den ikke forholdt seg til politikk som en adskilt sfære. Om kjennetegnet på dagens samfunnsformasjon nettopp er at slike sfæregrenser er i omkalfatring og kanskje endog i oppløsning, er det på tide å ta holdninger som Eastons opp til ny vurdering. Hensikten med denne artikkelen er beskjeden, nemlig å gi et kronologisk ordnet overblikk over de mest sentrale bidragene i politisk antropologi, tilrettelagt for det statsvitenskapelige blikk. En slik gjen-

nomgang skulle være av idehistorisk interesse, samtidig som det i alle fall prinsipielt skulle finne en mulighet for at enkelte av innsiktene kunne inspirere også statsvitere til å anlegge nye vinklinger innen sitt eget fag.

Antropologiens og sosiologiens klassikere

Tidlige antropologer som Sir Henry Maine og Lewis Henry Morgan slo an et grunntema i antropologisk forskning ved å hevde at primitive samfunn var basert på slektskap, og at man deretter kunne spore en evolusjon i retning territoriell organisasjon. Allerede i forordet skriver Morgan programmatisk at "Throughout the latter part of the period of savagery, and the entire period of barbarism, mankind in general were organized in gentes, phratries and tribes. These organizations prevailed throughout the entire ancient world upon all the continents, and were the instrumentalities by means of which ancient society was organized and held together. Their structure, and relations as members of an organic series, and the rights, privileges and obligations of the members of the gens, and of the members of the phratry and tribe, illustrate the growth of the idea of government in the human mind." (Morgan 1963: ii).

Menneskeheten når det midlere stadium som ville idet de lærer å fiske og gjøre opp ild, det høyeste stadium når de oppfinner pil og bue. Barbarer blir man idet man kan utforme leirkroker, man gjør et hopp til midlere barbar når man temmer husdyr eller kan dyrke marken, og nok et hopp idet man tar i bruk jern. Sivilisasjon oppnås med "the invention of a Phonetic Alphabet, with the use of writing" (Morgan 1963: 12):

...all forms of government are reducible to two general plans, using the word plan in its scientific sense. In their bases the two are fun-

damentally distinct. The first, in the order of time, is founded upon persons, and upon relations purely personal, and may be distinguished as a society (*societas*). The gens is the unit of this organization; giving as the successive stages of integration, in the archaic period, the gens, the phratry, the tribe, and the confederacy of tribes, which constituted a people or nation (*populus*). At a later period a coalescence of tribes in the same area into a nation took the place of a confederacy of tribes occupying independent areas. Such, through prolonged ages, after the gens appeared, was the substantially universal organization of ancient society; and it remained among the Greeks and Romans after civilization supervened. The second is founded upon territory and upon property, and may be distinguished as a state (*civitas*). The township or ward, circumscribed by metes and bounds, with the property it contains, is the basis of unit of the latter, and political society is the result. (Morgan 1963: 6; se også 61, 66).

Skiftet faller sammen med skiftet fra det barbarske til det siviliserte: "The going down of the gentes and the uprising of organized townships mark the dividing line, pretty nearly, between the barbarian and the civilized worlds—between ancient and modern society." (Morgan 1963: 154). Morgan er helt spesifikk hva angår hvor og når dette skjer:

The Hellenes in general were in fragmentary tribes, presenting the same characteristics in their form of government as the barbarous tribes in general, when organized in gentes and in the same stage of advancement. Their condition was precisely such as might have been predicted would exist under gentile institutions, and therefore presents nothing remarkable. When Grecian society came for the first time under historical observation, about the first Olympiad (776 B.C.) and down to the legislation of Cleisthenes (509 B.C.), it was engaged upon the solution of a great problem. It was no less than a fundamental change in the plan of government, involving a great modification of institutions. The people were seeking to transfer themselves out of gentile society, in which they had lived from time immemorial, into political society based upon territory and upon property, which had beco-

me essential to a career of civilization. In fine, they were striving to establish a state, the first in the experience of the Aryan family, and to place it upon a territorial foundation, such as the state has occupied from that time to the present (Morgan 1963:222-223).

I denne første åpning av staten spilte bæreme av tvangsmakt og det Morgan i likhet med de gamle grekere hvis frembringelse det var refererer til som *basileia*, en spesielt viktig rolle:

Basileia may be defined as a military democracy, the people being free, and the spirit of the government, which is the essential thing, being democratical. The *basileus* was their general, holding the highest, the most influential and the most important office known to their social system. For the want of a better term to describe the government, *basileia* was adopted by Grecian writers, because it carried the idea of a generalship which had then become a conspicuous feature of the government (Morgan 1963: 256).

Morgan trekker en direkte evolusjonistisk linje fra dette angivelige utspring til det han kaller moderne politiske samfunn:

It is evident that the council, the agora and the basileus of the gentes were the germs of the senate, the popular assembly, and the chief executive magistrate (king, emperor and president) of modern political society. The latter office sprang from the military necessities of organized society, and its development with the upward progress of mankind is instructive. Be traced from the common war-chief, first to the Great War Soldier, as in the Iroquois Confederacy; secondly, to the same military commander in a confederacy of tribes more advanced, with the functions of a priest attached to the office, as the Teuctli of the Aztec Confederacy; thirdly, to the same military commander in a nation formed by a coalescence of tribes, with the functions of a priest and of a judge attached to the office, as in the *basileus* of the Greeks; and finally, to the chief magistrate in modern political society (Morgan 1963: 261).

Hans klassifisering av evolusjonistiske stadier er likefrem, detaljert og universaliserende:

It has been shown that in the Lower Status of barbarism the government was of one power,

the council of chiefs; that in the Middle Status it was of two powers, the council of chiefs and the military commander; and that in the Upper Status it was of three powers, the council of chiefs, the assembly of the people and the military commander. But after the commencement of civilization, the differentiation of the powers of the government had proceeded still further. The military power, first devolved upon the *basileus*, was now exercised by generals and captains under greater restrictions. By a further differentiation the judicial power had now appeared among the Athenians. It was exercised by the archons and dicasts. Magisterial powers were now being devolved upon municipal magistrates (Morgan 1963: 264).

Om konføderasjonens oppkomst, et tema som må være av spesiell interesse for undersøkelser av forholdet politiske enheter imellom, skriver Morgan (1963: 124) at "A tendency to confederate for mutual defence would very naturally exist among kindred and contiguous tribes. When the advantages of a union had been appreciated by actual experience the organization, at first a league, would gradually cement into a federal unity. The state of perpetual warfare in which they lived would quicken this natural tendency into action among such tribes as were sufficiently advanced in intelligence and in the arts of life to perceive its benefits". Det er imidlertid ikke noe om *hvorledes* dette skulle kunne foregå, ei heller om andre enn krigerske kontakter med andre enn de territorielt tilstøtende politiske organisasjoner. Derimot generaliseres det omkring en evolusjonell sekvens mellom denne typen hopehav og fremveksten av en spesiell type politisk enhet, nemlig nasjonen: "The coalescence of tribes into a nation in one territory is later in time than confederations, where the tribes occupy independent territories. It is a higher organic process." (Morgan 1963: 266).

Endelig er Morgans feirede forsøk på å teoretisere omkring familiens opphav også relevant i vår sammenheng. Man hadde i vestlig tradisjon gjennomgående tenkt seg en utvikling der det hele begynte med et par (arketype: Adam og Eva), og at familiestrukturen så hadde blitt mer og mer differensiert *omkring* denne minste enheten. Da Lewis Henry Morgan – for øvrig som

følge av at en forening han var medlem av fikk den lyse idé å organisere seg etter modell fra konføderasjonen av irokesere – begynte å sammenligne slektskapsterminologier krysskulturelt, sto det imidlertid etter flere års intense studier klart for ham at forskjellene i terminologi måtte peke tilbake på forskjeller i *familietyper*. Dette fikk ham til å hevde at man tradisjonelt hadde hatt en familiestruktur der ektepakt gjaldt mellom "klasser" av kvinner og menn, og at disse gruppene gjennom tidene hadde blitt mindre og mindre, til man *endte opp med* et par. Relevansen for vårt forehavende ligger i at Morgan hevder at denne utviklingen peker direkte frem mot dannelsen av et "folk", fordi stadig sterkere tabuer hva angikk mulige partnere resulterte i dannelsen av et slik "folk" (*gens*). Videre hevder han at

Subsequent steps toward formal political organization were: 1) the chief and tribal council of chiefs; 2) the confederacy of tribes; 3) the nation with a division between the council of chiefs and the assembly of the people; and, finally, 4) 'out of military necessities of the united tribes came the general military commander,' a third power, but subordinate to the other two (Leacock 1963: Iii, sitat fra Morgan 1963: 330).

I sin fullt utbyggede tredelte form ble det den politiske enhets fremste oppgave å ta vare på en postulert eiendomsrett: "Henceforth the creation and protection of property became the primary objects of the government, with a superadded career of conquest for domination over distant tribes and nations" (Morgan 1963: 349). Som man vil se, er det for Morgan krigføringen og dets skiftende organisatoriske former som gjør alt det analytiske arbeidet i hans fremstilling av menneskelig evolusjon.

Også pioneren Franz Boas hevder programmatisk at

We can trace the gradual broadening of the feeling of fellowship during the advance of civilization. The feeling of fellowship in the horde expands to the feeling of bonds established by a neighborhood of habitat, and further on to the feeling of fellowship among members of nations. This seems to be the limit of the ethical concept of fellowship of man

which we have reached at the present time [...] the ethical point of view which makes it justifiable at the present time to increase the well-being of one nation at the cost of another, the tendency to value our own form of civilization as higher – not as dearer to our hearts – than that of the whole rest of mankind, are the same as those which prompt the actions of primitive man, who considers every stranger an enemy, and who is not satisfied until the enemy is killed (Boas 1983: 224-225).

Ved først å fryse mulige modi for samhandling mellom “primitive” til ett, for så å postulere at det er en strukturell likhet mellom denne situasjonen og den nåtidige mellom “nasjoner” hva det etiske angår, lukker Boas mulighetene for empirisk å undersøke om dette stemmer, både hva angår de to nevnte klasser av politiske enheter såvel som andre. Mangelen på interesse for å rette fokus mot samhandlingens modi kommer også frem ved at Boas bruker den tids dagligbetødning av “nasjon” som stat når han generaliserer, i motsetning til mange samtidige forfattere, for hvem disse modi er av spesiell interesse og som derfor for eksempel er påpasselige med å velge begreper der det går klart frem at det er statsadministrasjoner som *går til krig*, og ikke nasjoner (selv om de sistnevnte i enkelte henseende kan sies å *føre krig*). Poenget her er ikke på noen måte at dette er utillatelig. Boas’ ærend var å slå et slag for kulturrelativismen og å angripe en samtidig etisk honnetthet i forhold til “primitive man”. Poenget er at denne valgte skrivesituasjonen har som en av sine effekter at staten ikke problematiseres – og i dette er passusen symptomatisk for hele Boas’ produksjon.

Ifølge Lewellen (1992: 10-11) kom bruddet med en evolusjonisme av klassisk merke med Durkheim. En slik betraktningmåte kan kritiseres på generelt grunnlag. Her skal det bare vises at den er forkjøært hva angår Durkheims tilnærming til studiet av staten. Durkheim (1992: 3) skriver i innledningen til sin forelesningsserie om autoritet i industristatens epoke at “the rules which determine the duties that men owe to their fellows, solely as other men, form the highest point in ethics”, og at han vil bygge opp fremstillingen slik at den folder seg ut som verdenshistorien selv, i retning av dette kosmopolittiske

høydepunktet der det er mulig å “imagine humanity in its entirety organized as a society” (1992: 74) Med spesifikke organiske metaforer skriver han om staten at den er “a brain which controls the function of inter-relationship; but the visceral functions, the functions of the vegetative life or what corresponds to them, are subject to no regulative action. Let us imagine what would happen to the functions of heart, lungs, stomach and so on, if they were free like this of all discipline... Just such a spectacle is presented by nations where there are no regulative organs of economic life” (1992: 30). Adressen her er tydelig britiske frihandelsforkjempere. Kroppskjemien dikterer organene slik samfunnet dikterer den enkelte del:

Every society is despotic, at least if nothing from without supervenes to restrain its despotism. Still, I would not say that there is anything artificial in this despotism; it is natural because it is necessary, and also because, in certain conditions, societies cannot endure without without it. [...] From the moment the individual has been raised in this way by the collectivity, he will naturally desire what it desires and accept without difficulty the state of subjection to which he finds himself reduced (1992: 61).

Menneskelig autonomi, hevder Durkheim med Spinoza, består nettopp i innsikt i denne prosessens uavvendelighet (1992: 91). Sosialiseringen som skal lede til denne innsikten er det nettopp statens viktigste sivilisatoriske oppgave å stå for. Staten kroppsliggjøres i en liten kader som er organisert separat fra samfunnet: “the State is nothing if it is not an organ distinct from the rest of society. If the State is everywhere, it is nowhere. The State comes into existence by a process of concentration that detaches a certain group of individuals from the collective mass.” (1992: 82). En nytklekket stat har ikke særlig mange bånd til samfunnet, “it is above all the agent of external relations, the agent for the acquisition of territory and the organ of diplomacy” (1992: 85). Jo større grensesnitt den har med samfunnet, jo sterkere og mer demokratisk er staten. Den kommer til stadig sterkere bevissthet om seg selv ved at den delen av den sosiale bevissthet som er klar – nemlig den offentlige –

blir større og større (1992: 87). Nettopp en slik utvikling karakteriserer "staten" – *det vil vel si den franske staten* – fra 1600-tallet og til idag, hevder Durkheim (1992: 86). I dette skiller den seg fra "enkelte demokratier" som er karakterisert av en masse kvasi-debatt som ikke leder til noen modning, og derfor er hensiktsløs, legger han til (1992: 94).

Durkheim slår fast at selv om staten er den "høyeste form for samfunnsorganisering" til dags dato, kan man altså tenke seg hele menneskeheten organisert som et samfunn. Han nevner ideen om en europeisk konføderasjon (som Sains-Simon hadde gått inn for et hundreår tidligere og som samtidens sosialister hadde tatt opp igjen som et mål), men mener den vil feile fordi den ikke ville omfatte hele menneskeheten og dermed bare bli en større stat, og dessuten ligger den eventuelt langt frem i tid (1992: 74).

Antropologer har vist mindre interesse for dette Durkheim-arbeidet enn for de andre hovedverkene, og heller ikke sosiologer har såvidt vites utvidet det durkheimianske perspektivet i retning av forholdet stater imellom. Jeg vil tro at dette skyldes at om man først aksepterer Durkheims hegelianske skjema for statens utvikling (hans forsvingelse av Mesterens historiefilosofi og statsteori som "mystisk" på side 54 [i 1992] må være blant faghistoriens minst generøse ytringer), er man opptatt av tidsånden og verdensånden slik den kan spores i hin enkelte stat, ikke i det antatte tomrommet dem imellom. Det skulle under alle omstendigheter være etablert at Durkheim hva angår vårt forehavende er eksplisitt evolusjonistisk, i en progressiv og teleologisk tapning. Men skal man først anlegge et evolusjonistisk perspektiv, er Durkheims variant storslagen.² For studiet av en statlig praksis som diplomati, som så lenge ikke universet ses som lukket per definisjon er en tredjekultur som diffunderer ved hjelp av stadig nye møter, er det potensielt svært fruktbart å anlegge et diffusjonistisk perspektiv, selvfølgelig da med de vanlige forbeholdene om at det ikke kan sies å finnes noen "rene" fenomener som avføder mindre rene, at prosessen ikke kan være entydig kumulativ osv.

Max Webers arbeider (spesielt 1971) er samfunnsvitenskapenes *locus classicus* hva byrå-

kratistudier angår, og trenger ingen nærmere introduksjon i denne sammenheng. Elliot Leyton (1978: 71) skriver at "In much sociological thought, then, Weber's treatment of the theoretical characteristics of an ideal construct has been vulgarized to the point where ideal characteristics have become actual ones, and potential virtues transformed into inevitable ones."

Sosiologiens tredje ubestridte klassiker, Marx, betraktet staten som et resultat av klassekamp (og derfor i siste instans som et epifenomen). Verket som alltid nevnes i sammenhenger som dette er Engels' *The Origin of the Family, Private Property and the State* (1872), som ble skrevet blant annet for å skape blest omkring Morgans *Ancient Law*. Engels tar Morgans avsluttende refleksjoner om eiendom, samkjører dem med Marx' analyser av kapitalakkumulering, og skaper en evolusjonistisk syntese.³ Også han begynner med de gamle grekere:

The gentile constitution is absolutely irreconcilable with money economy; the ruin of the Attic small farmers coincided with the loosening of the old gentile bonds and the lien on property (for already the Athenians had invented the mortgage also) respected neither gens nor phratry, while the old gentile constitution for its part knew neither money nor advances of money nor debts in money. Hence the money rule of the aristocracy now in full flood of expansion also created a new customary law to secure the creditor against the debtor and to sanction the exploitation of the small peasant by the possessor of money. All the fields of Attica were thick with columns bearing inscriptions stating that the land on which they stood was mortgaged to such and such for so and so much. (Engels 1985: 144-145).

Territoriell organisering var essensiell:

At some unknown date before Solon, the *naukrariai* were set up, small territorial districts, twelve to each tribe; each *naukraria* had to provide, equip and man a warship and also contribute two horsemen. This institution was a twofold attack on the gentile constitution. In first place, it created a public force which was now no longer simply identical with the whole body of the armed people;

secondly, for the first time it divided the people for public purposes, not by groups of kinship, but by *common place of residence*. We shall see the significance of this. The gentile construction being incapable of bringing help to the exploited people, there remained only the growing state. And the state brought them its help in the form of the constitution of Solon, thereby strengthening itself again at the expense of the old constitution. [...] the year was 595 B.C.] (Engels 1985: 148).

Det territorielle prinsipp fortrenget det genealogiske, samtidig som det delvis tok det opp i seg:

In his new constitution, Cleisthenes ignored the four old tribes founded on gentes and phratries. In their place appeared a completely new organization on the basis of division of the citizens merely according to their place of residence, such as had already been attempted in the *naukratiriai*. Only domicile was now decisive, not membership of a kinship group. Not the people, but the territory was now divided; the inhabitants became a mere political appendage of the territory. The whole of Attica was divided into 100 communal districts, called '*demes*', each of which was self-governing. (Engels 1985: 151)

Engels har nå slått en et tema hvis evolusjon han følger opp gjennom historien:

The Athenians then instituted a police force simultaneously with their state, a veritable gendarmerie of bowmen, foot and mounted *Landjäger* as they call them in South Germany and Switzerland. But this gendarmerie consisted of *slaves*. The free Athenian considered police duty so degrading that he would rather be arrested by an armed slave than himself have any hand in such despicable work (Engels 1985: 152).

Idet det territorielle prinsipp og eiendomsretten innskrev seg som grunnvoll for det sosiale, fikk man en sosial orden som måtte forvaltes av en overordnet politisk instans.⁴ Denne instansen er staten:

At a definite stage of economic development, which necessarily involved the cleavage of society into classes, the state became a necessity because of this cleavage. [...] Civilization

is, therefore, according to the above analysis, the stage of development in society at which the division of labour, the exchange between individuals arising from it, and the commodity production which combines them both come to their full growth and revolutionize the whole of previous society. [...] The central link in civilized society is the state. Which in all typical periods is without exception the state of the ruling class and in all cases continues to be { essentially a machine for holding down the oppressed, exploited class (Engels 1985: 212, 215).

Staten er altså en klassestat som holder den dominerte klasse nede. Engels tar imidlertid et forbehold fra sin "absolutte" regel: "Exceptional periods, however, occur when the warring classes are so nearly equal in forces that the state power, as apparent mediator, acquires for the moment a certain independence in relation to both." (Engels 1985: 210).

Denne analysen har hatt en viss befordrende virkning på antropologisk forskning. Spesielt i Frankrike på 1970-tallet, der man begynte å utvikle studier av hvorledes staten er en premissleverandør og endog konstitutiv faktor for etnopolitikk, har marxistiske antropologer produsert tilganger som har mye å lære andre samfunnsvitere som arbeider med slike spørsmål, men disse innsiktene kan neppe appliseres på studiet av staten som sådan.

Den fortiede klassiker (som blant annet klemmet ut det for antropologiens neste 70 år helt sentrale begrepsparat struktur/funksjon), Herbert Spencer, har i alle fall inspirert til én evolusjonistisk innsikt som er sentral for vårt forehavende. Den mest tilpassedes overlevelse er en "funksjon" som kan efterspores ikke bare på individnivå, men også grupper imellom. Her ligger det en sentral mulig mekanisme til at grupper kan bli stadig mer sentralisert, og at en undergruppes monopol på tvangsmakt i hver gruppe også kan bli stadig mer absolutt. Om grupper man konkurrerer med organiserer seg på en måte som gjør den i stand til å projisere mer makt, har man et meget håndfast motiv for også selv å følge den organisasjonsmodellen. Alternativet kan være å gå i oppløsning som gruppe. Dette er ikke stedet å gå inn i en kritisk diskusjon

av den mulige unilinearitet og teleologi som kan følge i kjølvannet av en slik innsikt. Jeg nevner det bare fordi det her ligger en politisk antropologisk tradisjon, såkalt "external conflict theory" (se Lewellen 1992: 53-55), som har utviklet seg parallelt med den dominerende realistiske innfallsvinkelen til studiet av det europeiske statssystemet.

Strukturfunksjonalister

Strukturfunksjonalistene er opptatt av krig, og av funksjonelle alternativer til krig. Det er symptomatisk at Radcliffe-Brown (1958: 168-169) bruker nettopp krig som eksempel når han i en autoritativ sammenheng skal definere nøkkelbegrepet struktur:

In social structure the ultimate components are individual human beings thought of as actors in the social life, that is, as *persons*, and structure consists of the arrangement of persons in relation to each other. The inhabitants of Europe are arranged into nations, and this is therefore a structural feature of the social life of Europe. [...] Ultimately, a social structure is exhibited either in interactions between groups, as when one nation goes to war with another, or in interactions between persons (Radcliffe-Brown 1958: 168-169).

Som Boas bruker Radcliffe-Brown her "nation" i dagligbetydning, som stat, og som hos Boas kan man lese dette som et symptom på manglende analytisk interesse for staten og for samhandling "nasjonene" imellom. Den samme tendens kan sees i Radcliffe-Browns behandling av klanbaserte systemer, der eksistensen av mulige institusjoner for denne typen samhandling faktisk benektes eksplisitt hva Vest-Australia angår:

The men of a clan, together with their wives, coming from other clans, and their children, formed a group that it is convenient to call a *horde*, which may be described as occupying the territory of a clan. [...] Meetings of clans in the territory of one of them are held at intervals; on different occasions it is a different collection of clans that assembles, since a meeting held in the territory of a particular clan

will only be attended by neighbouring friendly clans. It is the clans and their meetings that provide the religious structure of society. Each of these meetings can be regarded as creating a temporary political group, for at them conflicts between clans and between individual members of different clans are settled under the authority of the assembled public opinion. this is the nearest approach that these tribes have to a political organisation wider than the horde (Radcliffe-Brown 1958: 170, 173).

Politisk antropologis begynnelse plasseres ofte, med rette eller urette, i 1940, med utgivelsen av *African Political Systems*.⁵ Evans-Pritchard gav samme år ut en studie om økologisk og økonomisk situerte politiske institusjoner blant nuerne i Nord-Afrika (Evans-Pritchard 1940: 4). Det mest interessante ved dem hevdes å være at de er få og enkle:

The lack of governmental organs among the Nuer, the absence of legal institutions, of developed leadership, and, generally, of organized political life is remarkable. Their state is an acephalous kinship state and it is only by a study of the kinship system that it can be well understood how social order is maintained and social relations over a wide area are established and kept up. The ordered anarchy in which they live accords well with their character, for it is impossible to live among the Nuer and conceive of rulers ruling over them. (Evans-Pritchard 1940: 181).

En mannlig nuer orienterer seg i forhold til andre nuere ut ifra hvilken "stamme" eller hvilket "stammesegment" han tilhører, og disse segmentene omtales i slektskapstermer.⁶ Alliansbygging følger det Evans-Pritchard kaller prinsippet om segmentær opposisjon, efter formelen jeg og min bror mot vår fetter, jeg, min bror og min fetter mot vår tremenning osv. opp til vi nuere mot Dinka, Shilluk og andre ikke-nuere. Konfliktene blir mindre og mindre stabile og strukturelt integrerende jo lengre den strukturelle avstand mellom de politiske enhetene: "Adjacent tribes are opposed to one another and fight one another. They sometimes combine against Dinka, but such combinations are loose and temporary federations...." (Evans-Pritchard 1940: 122).

Evans-Pritchard (1940: 173) beskriver en sentral skikkelse, Leopardskinnhøvdingen, som en mann med politiske funksjoner, fordi han til tross for mangel på politisk autoritet har som oppgave å regulere "relations between political groups". Utsagnet om at feide-institusjonen som det er Leopardskinnhøvdingens funksjon å kroppsliggjøre opprettholder det sosiale ekvilibrium, må regnes til strukturfunksjonalismens klassikere (1940: 174). Leopardskinnhøvdingene er i regelen bundet til "a tribal section", tilhører ikke dem som i kraft av slektskap sies å eie jorden, kan bare vifte med spydet når ingen vil høre på deres tilrådninger, og vises som alle andre i det som beskrives som det lovløse og regjeringsløse Nuerlandet ingen spesiell respekt. I og med at nuerne er autokefale, ville ingen nuer forvente noen avgjørelse fra dem. Tvert imot sier man for eksempel om dem at "We took hold of them and gave them leopard skins and made them our chiefs to do the talking at sacrifices for homicide" (Evans-Pritchard 1940: 173).

Mediering ved drap er Leopardskinnhøvdingens viktigste oppgave, og det er vanlig at drapsmannen får et fristed i hans hytte, som regnes som hellig grunn (Evan-Pritchard 1940: 153). Han har også andre oppgaver. Når en ku er blitt stjålet og en mann vil ha den tilbake, tar han Leopardskinnhøvdingen med seg til landsbyen der den er å finne: "The chief goes first, with several of the elders of his village, to the plaintiff's homestead, where he is given beer to drink. [...] the visiting elders sit with elders of the defendant's vilage and the chief in one of the byres and talk about the matter in dispute. [...] No discussion can be held unless both parties want the dispute settled and are prepared to compromise and submit to arbitration, the chief's role being that of mediator between persons who wish other people to get them out of a difficulty which may lead to violence" (Evans-Pritchard 1940: 163-164). Leopardskinnhøvdingen har en rekke teknikker for å la sin stemme høre, og Evans-Pritchard (1940: 175-176) beskriver teknikkene som "a game in which everybody knows the rules and the stages of development: when one is expected to give way, when to be firm, when to yield at the last moment and so forth".

Evans-Pritchards elev Max Gluckman gjorde flere imponerende politiske studier; det samme gjorde hans medarbeidere i Manchester-skolen. Ingen av dem hadde imidlertid noe særlig å si om staten eller diplomati, vel fordi deres marxisme ikke innbød til å se staten som stort annet enn et epifenomen (se drøfting av Engels ovenfor). Heller ikke nevnte Leach var særlig opptatt av staten.

Prosessanalytikere

I vår sammenheng er Gluckman og Leach også overgangsfigurer mellom strukturfunksjonalistene og prosessanalytikere som F. G. Bailey og Fredrik Barth. Jeg har valgt paraplytermen "prosessanalytiker" snarere enn transaksjonsanalytiker, spillteoretiker e.l. fordi Marc Schwartz, Victor Turner og Arthur Tuden konsentrerte sitt oppgjør med strukturfunksjonalistene og begrepsparet struktur/funksjon i 1966 omkring en definisjon av politikk tuftet på prosessbegrepet. Politikk var for dem "the processes involved in determining and implementing public goals and in the differential achievement and use of power by the members of the group concerned with these goals" (siteret i Lewellen 1992: 99). Bailey (1969: xi) skriver i innledningen til *Stratagems and Spoils* at "The politicians (of whatever culture) who appear in this book are all caught in the act of outmanoeuvring one another, of knifing one another in the back, of tripping one another up and they all appear to be engrossed in wining a victory over someone. This approach, the critics might say, totally ignores the well-known fact that by and large the nation's rulers are statesmen acting in the interest of what they conceive to be the general good." Utgangspunktet er altså at lederskap og ordnet konflikt forekommer i en rekke forskjellige samfunn. For Bailey dreier politikk seg om konflikt som bare reddes fra det anarkiske ved at det finnes et sett regler som tross alt følges av de aller fleste det aller meste av tiden (han gir italiensk mafia i USA som et typisk eksempel). De reglene som danner en politisk struktur gjelder "prizes, personnel, leadership (teams), competition and control" (Bailey 1969: 20). Dette homogeniserende ut-

gangspunktet strukturerer boken, og fører samtidig til at Bailey eksplisitt tar avstand fra å studere staten som en spesiell politisk kategori, som når han skriver:

The political philosophers who taught me a generation ago were quite clear that whatever was to be called "political" must have something to do with the state: if phrases like "University politics" or "Church politics" were used, then they meant that these institutions were playing a part in State politics: otherwise the phrases were simply metaphors. But political structures can be recognized at all levels and in all kinds of activities and can, when appropriate, be compared with one another. The anthropologist must do this. Research has uncovered and made sense of societies which have no authorities and are not states and yet enable their people to live orderly lives (Bailey 1969: 12).

Det ville være en overdrivelse å si at det som skjer her, er at Baileys angrep på en stat-sentrisk forståelse av politikk heller barnet ut med badevannet ved å benekte at det er noe som er spesielt for staten. Det er snarere tilfellet at han lar dette spørsmålet ligge, for å konsentrere seg om andre spørsmål (spesielt lederskap og ordensoppretholdelse). Staten opptrer da heller ikke i bokens indeks. Dette er selvfølgelig i seg selv helt legitimt. Poenget i vår sammenheng er at han i dette er representativ for antropologien, som stort sett har latt spørsmålet om staten ligge. Den store litteraturen som kritiserer Webers byråkratiforståelse følger for eksempel den samme tankefigur som Bailey. Her er den typiske argumentasjon altså at Webers idealtypiske modell av det upersonlige byråkrati ikke kan gjenfinnes ved hjelp av empirisk definisjon, der man i stedet for uniplekse byråkrat-klient-forbindelser ofte finner samhandling sterkt preget av multiplekse relasjoner. Men dermed har man jo ikke vist at denne typen samhandling ikke kan ha andre karakteristika som er systematisk forskjellige fra det man kan finne i andre typer politiske systemer, og som gjør at den politiske virkelighet i stater med sentralbyråkratier fremstår som systematisk annerledes enn den politiske virkelighet i andre typer samfunn. Problematikken bryter ned en uriktig generalisering, men det be-

tyr ikke at andre generaliseringer ikke kan gjøres.

Baileys (1969: xiii) hovedperspektiv, at politikk kan forstås som en konkurranse om symboliserte verdier der det eneste som holder de kjempende "teams" fra å bikke over i det rene anarki er et sett med regler, er imidlertid et godt utgangspunkt for å studere politikk suverener imellom. Men Baileys metodologiske individualisme hindrer ham i å studere tilsynekomsten av disse praksisene, og efterspør derfor et kompletterende strukturelt informert perspektiv.

Studiet av administrativ handling/byråkrati studier

Denne mangelen utbedres i noen grad av antropologiske byråkrati studier. I innledningen til en bok basert på to case-studier fra Newfoundland refererer Handelman og Leyton (1978:4) til M.G. Smiths og Ronald Schwartz' sondring mellom systemer for henholdsvis politisk handling og administrativ handling, den stemoderlige behandlingen sistnevnte har fått i forhold til den førstnevnte. Spesifikt hevder de at "bureaucratic organization has been consistently under-studied by anthropology, obscuring our comprehension of how the bureaucratic view – its internal logic of perception and organization – transmutes the interpretation of problems and issues it attends, thereby influencing the decisions it makes." (Handelman & Leyton 1978: 3).

Handelman og Leyton hevder også at

To borrow from a concern of Victor Turner's, what are the 'root metaphors' of bureaucracy in a particular society? We would suggest, as a working hypothesis, that in modern industrialized societies the bureaucrat is a prime symbol of 'structure,' of order, as against societal symbols of 'communitas', or symbols that can be infused with communitas. [...] in comparison with other archtypal figures who have contact with the public (for example, the politician, the mass media personage, the religious personage), the bureaucrat is the least likely to have access to symbols of communitas, and hence, is the least likely to have op-

portunities to manipulate such symbols (Handelman & Leyton 1978: 12).

Handelman (1990: 269) skriver enda mer generaliserende om "the individuating systemics of bureaucracy". Mary Douglas' arbeider (spesielt 1986) er viktige i denne sammenheng, ikke nødvendigvis alltid fordi de beveger seg inn på et område der ingen har gått før, men fordi hun bibringer antropologer de fleste innsikter fra statsvitenskapelig organisasjonsteori i et språk som er deres eget. Douglas er blant de sentrale inspirasjonskildene til en fersk og raskt voksende antropologisk litteratur om intergovernmentale politiske organisasjoner (Abélès 1992, Goddard, Llobera & Shore 1994, Macdonald 1993, Shore 1993 og spesielt Zabusky 1995; for en drøfting se Neumann 1998). Det er typisk for antropologers tilnærming til studiet av det sosiale at denne typen politiske institusjoner er blitt sett på som spesielt interessante for antropologer. I intergovernmentale organisasjoner samhandler aktører med bakgrunn i forskjellige "nasjonale" kulturer. Antropologen vil dermed snu seg mot slike institusjoner som arenaer for samhandling. Det er fortjenestefullt. Poenget må imidlertid være at politiske organisasjoner også bør studeres fordi de er virkeligheter og dermed forskningsutfordringer *i seg selv, uavhengig av om de i tillegg har trekk som signaliserer dem som tradisjonelle antropologiske nedslagsfelt, så som interkulturell kommunikasjon. Man bør gå fra et arena-perspektiv til et virkelighetskonstituerende perspektiv, og fokusere på hvorledes en spesifikk organisasjonskultur kommer til syne som praksis. Kommunikasjonen innen statlige organisasjoner må også krysse en rekke kulturelle grenser, selv om disse kulturene ikke er nasjonale.*

Hva staten angår, er vel den studien som kommer nærmest en slik analyse Michael Herzfelds *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy* (1992). Han viser ved hjelp av samhandlingsnære data hvorledes greske postfunksjonærer og grensevakter former en byråkratisk insensitivitet overfor sine medmennesker, både dem byråkratiet angivelig er konstituert for å tjene (statsborgere), og alle de andre (utlendinger). Det han ikke gjør, og det antropologer på grunn

av den doksiske hangen til å studere sosiale prosesser nedenfra og opp samt praktiske problemer med å få aksess vel fortsatt ikke har gjort, er å studere sosiale prosesser på toppen av statshierarkiet – i sentraladministrasjonen. Herzfeld har imidlertid en følsomhet for denne materien, og formulerer med utgangspunkt i lesning av blant annet Jack Goody og Claude Lefort en del nyttige hypoteser om slike prosesser. En av dem er den følgende:

As Lefort has suggested, the paradox of bureaucracy is that the larger it grows, the more differentiated it becomes internally, and the more easily special interests are able to hide behind a mask of disinterested and objective rationality. Even at the top, then, despite Goody's account of the state as the primary agent of centralization, it is only the outer form of the discourse that is monolithic. It should hardly be a matter for surprise that the rhetoric of common interest sometimes turns out to be very thinly spread indeed (Herzfeld 1992: 102).

Herzfelds arbeid er altså basert på greske, italienske og andre klientelistiske praksiser, der hovedfokus er på forholdet mellom sentralt plasserte byråkrater/patroner, og utenforstående klienter. Hypotesen om at staters diskurser bare er monolittiske sett utenfra, er imidlertid en generell hypotese som det kan være interessant å ta for seg også ved hjelp av etnografisk materiale om samhandling innen sentraladministrasjonen selv.

Hermeneutikere

Clifford Geertz' (1980) *Negara* har, som alle Geertz' monografier eller endog tekster, et bredt sikte. Det kommer kanskje best frem i bokens konklusjon, der det heter at

A structure of action, now bloody, now ceremonious, the negara was also, and as such, a structure of thought. To describe it is to describe a constellation of enshrined ideas. It ought not to be necessary, since Wittgenstein, to insist explicitly that such an assertion involves no commitment to idealism, to a subjectivist conception of social reality, or to a denial of

the force of ambition, might, accident, cleverness, and material interest in determining the life chances of men. But as the social sciences, for all their topical and practical modernity, live philosophically not in this century but in the last [altså på 1800-tallet], possessed by fears of metaphysical ghosts, it unfortunately is necessary. Ideas are not, and have not been for some time, unobservable mental stuff. They are envehicled meanings, the vehicles being symbols (or in some usages, signs), a symbol being anything that denotes, describes, represents, exemplifies, labels, indicates, evokes, depicts, expresses – anything that somehow or other signifies. And anything that somehow or other signifies is intersubjective, thus public, thus accessible to overt and corrigible plain air explication. Arguments, melodies, formulas, maps, and pictures are not idealities to be stared at but texts to be read; so are rituals, palaces, technologies, and social formations. [...] The confinement of interpretive analysis in most of contemporary anthropology to the supposedly more 'symbolic' aspect of culture is a mere prejudice, born out of the notion, also a gift of the nineteenth century, that 'symbolic' opposes 'real' as fanciful to sober, figurative to literal, obscure to plain, aesthetic to practical, mystical to mundane, and decorative to substantial. [...] The real is as imagined as the imaginary (Geertz 1980: 135-136).

Det dreier seg altså om et vitenskapsteoretisk prosjekt. Nedslagsfeltet for dette prosjektet er det politiske, men det kunne i prinsippet også ha vært et annet felt. Poenget er ved hjelp av en strålende "thick description" å foreta en hermeneutisk sirkelbevegelse (Geertz 1980: 103) for å vise hvorledes delen og det hele er gjensidig konstituerende. Hovedbidraget til politisk antropologi dreier seg i forlengelsen av dette om å utvide nedslagsfeltet for hva som skal telle som sentralt for en politisk analyse. Som oppfølging av egen program om å se på de store spørsmål i små arenaer for slik å kunne universalisere, er det en del av hovedpoenget at det som er sentralt for politikk i Bali, også er sentralt for politikk "everywhere" (Geertz 1980: 120).⁷

Geertz lykkes i dette forehavendet. Som leser er jeg etter å ha lest hans monografi overbevist om at det teatraliske som karakteriserer baline-

sisk og, ifølge Geertz, politikk i de kanskje tu-senvis av negara som har eksistert, også har relevans for det politiske som sådan (selv om universalismen i utsagnet blir litt påtrengende). Problemet ligger i vår sammenheng ikke i tittelordet "theatre", men i forlengelsen av tittelordet "state", nemlig i terminologien som brukes for å diskutere forholdet mellom politiske enheter. Terminologien er velegnet for den bruken Geertz gjør av den i denne monografien; kritikken gjelder begrensningen som påløper når den skal anvendes på studiet av politiske systemer generelt. En gjennomgang av Geertz' bruk av denne og tilliggende begreper følger. I utgangspunktet posisjonerer Geertz seg i forhold til en statsvitenskapelig tradisjon. Konklusjonen, som endatil bærer tittelen "Bali and Political Theory", innledes slik:

That master noun of modern political discourse, state, has at least three etymological themes diversely condensed within it: status, in the sense of station, standing, rank, condition – estate ("The glories of our blood and state"); pomp, in the sense of splendor, display, dignity, presence – stateliness ("In pomp ride forth; for pomp becomes the great/And Majesty derives a grace from state"); and governance, in the sense of regnancy [sic], regime, dominion, mastery – statecraft ("It may pass for a maxim in state that the administration cannot be placed in too few hands, nor the legislature in too many"). And it is characteristic of that discourse, and of its modernness, that the third of these meanings, the last to arise (in Italy in the 1540s; it was not even available to Machiavelli), should have so come to dominate the term as to obscure our understanding of the multiplex nature of high authority. Impressed with command, we see little else. (Geertz 1980: 121).

I tråd med hovedprosjektet om å utvide forståelsen av det politiske til det symbolske mobiliseres etymologisk materiale for å grave frem en historisk undertrykket mening av begrepet "stat". Det teatraliske var sentralt i europeisk "statecraft" på 1600-tallet, og erkjent som sådan. Europeisk diplomati, som hadde en viktig formativ periode i hofflivet på dette tidspunkt, har beholdt det teatraliske i større grad enn annen politisk praksis, der det ganske riktig er blitt un-

derkommunisert (uten at det på noen måte er borte). Geertz (1980: 123) refererer til de aspektene av "stat" som er blitt undertrykket som "semiotiske". Geertz' rehabilitering av de semiotiske aspektene ved politikken og ved staten fører blant annet til misnøye med Webers kategorisering av stater:

The negara was, in Weber's now standard sense of the terms, neither a bureaucratic, nor a feudal, nor a patrimonial state. That is, it was not a functionally differentiated, systematically graded administrative structure, à la Confucian China or Imperial Rome. It was not a system of contractual law propped up by domanial organization, service tenancy, and the chivalric ethic, à la northern Europe in the Middle Ages or Japan before the Meiji. And it was not a distended distended and militarily developed household oikos, à la Islam under the Umayyads or Persia under Darius. [...] it was in fact something quite different from any of them: a ceremonial order of precedence imperfectly impressed upon a band of sovereigns (Geertz 1980: 62, sammenlign 235).

Siste delsetning er altså en definisjon av negara, forstått som en type statsformasjon (idé pluss struktur). Definisjonen opererer med to sentrale begreper: "ceremonial order" (idé), som er karakteristisk for hele negara og som Geertz andre steder synes å referere til som "civilization", og en gruppe av "suverener" (struktur). Om sistnevnte begrep skriver Geertz (1980: 124) at suverenitet "was both one and many" og legger med karakteristisk eleganse til at

The degree to which kings' claim to "sovereignty" (a cumbersome term in this concept, in any case) were necessarily universal as opposed to local is perhaps debatable. [...] however incompatible from a Western point of view, a multiplicity of equally valid claims to universal sovereignty in Indic Southeast Asia was seen not only as not illogical, but as part of the normal order of things. [...] What is important, of course, is not how much real "power", "sovereignty", or "authority" this or that ruler had, something extremely difficult to estimate at this late date, but what claims he made, and how – whether in titles rituals, or whatever – he made them (Geertz 1980: 236-237).

Sistnevnte overlegninger gjelder altså suverenens krav om at sfæren for deres område skal likestilles med negara som sådan, og det pekes på at det ikke er noe logisk problem at flere slike krav sameksisterer – selv om dette ikke går sammen med "et vestlig syn". Sant nok. Men det oppstår her et problem. Geertz bruker begrepet "stat" om negara – altså om et kumulativt kulturenivå over suverenens domene. Weber bruker på samme måte begrepet "stat" blant annet om det systemet av forbindelser mellom politiske enheter som til sammen utgjør den feudale enheten. Men det som karakteriserer disse statene, er nettopp at de deler et sett av normer og regler om verdens beskaffenhet – i det feudale Europa gjennom kristendommen, i negara gjennom en idé som Geertz beskriver slik:

A general conception of the nature and basis of sovereignty that, merely for simplicity, we may call the doctrine of the exemplary center. This is the theory that the court-and-capital is at once a microcosm of the supernatural order – "an image of... the universe on a smaller scale" – and the material embodiment of political order. It is not just the nucleus, the engine, or the pivot of the state, it is the state. [...] The ritual life of the court, and in fact the life of the court generally, is thus paradigmatic, not merely reflective, of social order. What it is reflective of, the priests declare, is supernatural order, "the timeless Indian world of the gods" upon which man should, in strict proportion to their status, seek to pattern their lives. The crucial task of legitimation – the reconciliation of this political metaphysic with the existing distribution of power in nineteenth-century Bali – was effected by means of myth; characteristically enough, a colonizing myth (Geertz 1980: 13).

Myten er at negara forvalter arven etter det javanesiske kongedømmet Majapahits militære seier over Bali i 1343, en seier som definerte en "standard of civilization" (Geertz 1980: 15). Poenget med det feudale Europa og negara er altså at det finnes en konstituerende felles ide. At den bærende ide er felles, betyr også at selve begrepet negara kan brukes om en rekke fenomener med familielighet, hvilket fremgår allerede av begrepets etymologi: "Negara (nagara, nagari, negeri), a Sanskrit loanword originally meaning

'town', is used in Indonesian languages to mean, more or less simultaneously and interchangeably, 'palace', 'capital', 'state', 'realm', and again 'town'" (Geertz 1980:4). Geertz betoner da også hvorledes negara både etymologisk og funksjonelt danner en binær opposisjon med *desa* – landsby, og holder eksplisitt de to for å være gjensidig konstituerende. Det er faktisk et hovedpoeng for Geertz å beholde denne vagheten omkring hva negara er, at det først og fremst er ikke-landsby, og dette fører til at han omtaler negara som "an expanding cloud of localized, fragile, loosely interrelated petty principalities" (Geertz 1980: 4); "an acrobat's pyramid of 'kingdoms' of varying degrees of substantial autonomy and effective power" (Geertz 1980: 16), "a power system composed as it was of dozens of independent, semi-independent, and quarter-independent rulers" (Geertz 1980: 19); "radically, pervasively, inveterately – confederate" (Geertz 1980: 63).

Dette er som nevnt den uoversiktlige statsstrukturen, som holdes mer eller mindre sammen av selve statsideen og det "exemplary state ritual" (Geertz 1980: 18) som direkte synliggjør denne ideen i histronisk form og som Geertz beskriver i detalj. Problemet gjelder den spesifikke form relasjonene mellom suverenene tar. Geertz' mest spesifikke oppslag til konseptualisering av dette er det følgende:

The "international" politics of between-region combat were directly superimposed upon, even fused with, the "domestic" politics of within-region rivalry; they were acted out not among a set of envcapsulated states, miniature imperia, but rather through an unbroken network of alliance and opposition spreading out irregularly over the entire landscape. [...] most of the time at least something minimally definable as a centered kingdom was discernible in each of the regions. But as a polity it was never more than an unsteady alliance [...] In short, a bird's-eye view of classical Bali's political organization does not reveal a neat set of hierarchically organized independent states, sharply demarcated from one another and engaged in "foreign relations" across well-defined borders (Geertz 1980: 21, 23, 24).

Nettopp. Det finnes ikke "foreign relations", men stadig skiftende allianser innen en sosial virkelighet definert av en samlende idé. Å bruke begrepet "stat" og "suveren" både om stater som de moderne, som deler definerte grenser, foreign relations og diplomati, og om "polities" av typen det feudale Europa og negara, som ikke har noen av delene, er ikke klargjørende. Skillet mellom disse to typene stater er ikke absolutt, fordi man må ha en eller annen type felles idé også for å tre inn i samhandling av typen "foreign relations" og diplomati. Men de er forskjellige nok til at man bør holde seg med to sett terminologi. En statsviter ville påpeke at den såkalte Engelske Skole i studiet av internasjonal politikk sonderer mellom på den ene siden suverene systemer, og på den annen side suzerene systemer, nettopp med henblikk på å skille mellom disse to typene situasjon (Wight 1977; Bull 1977).

La meg bare anføre ett eksempel på at en slik sondring kan brukes til å øke relevansen av Geertz' innsikter i politikk som generelt fenomen ytterligere. Geertz hevder altså at "however incompatible from a Western point of view, a multiplicity of equally valid claims to universal sovereignty in Indic Southeast Asia was seen not only as not illogical, but as part of the normal order of things". Det er imidlertid ikke selve eksistensen av en slik situasjon som er uvant fra et "vestlig" ståsted. Det var for eksempel nettopp *bileggelsen* av en slik situasjon mellom protestantiske og katolske herskere som gav institusjonaliseringen av kommunikasjonen mellom dem et puff så sterkt at man kan snakke om at det europeiske politiske systemet gikk fra å være suzerent til å være suverent, med kjennetegnet diplomatiske forbindelser. Videre sameksisterte systemet med i alle fall ett politisk system som hevdet et universelt suverenitetskrav, nemlig det islamske *ummah*. Osmansk-europeiske forbindelser er, i alle fall frem til 1800-tallet, historien om slik sameksistens, og problemstillingen ble aktualisert senest i forrige tiår i forbindelse med fatwaen mot Salman Rushdie. Videre oppsto det både i forbindelse med den franske revolusjon og den russiske revolusjon politiske systemer som hevdet universelle suverenitetskrav. Det er neppe vanskelig å forholde seg til dette fra et

”vestlig” ståsted rent logisk sett. Rent politisk er det imidlertid svært vanskelig, fordi det er en inngangsverdi i vestlig politisk liv at politisk liv i prinsippet (men igjen, ikke i praksis) faller i to: en innenrikspolitikk under suveren, og en utenrikspolitikk tuftet på institusjoner mellom suverener, der diplomati er én. Geertz’ problem – manglende forståelse for sameksistens av universelle suverenitetskrav – kan altså (blant annet) spesifiseres til at ”de andre” ikke godtar diplomati som kommunikasjonsform.

David Kertzer har i en serie studier og særlig med utgangspunkt i feltarbeider i Italia utviklet et perspektiv som ligner Geertz’, men som er mye mer smalsporet. Der Turner, Bailey, Geertz og andre tar det som en inngangsverdi at politikk er kamp om symboler, gjør Kertzer dette til et hovedpoeng i opptil flere bøker. I en blant antropologer mye lest monografi begynner Kertzer med å hevde at

For many political analysts, there is the ‘real’ stuff of politics and then there are the effluvia of political life: symbols, ceremonies, flag-waving and baby-kissing. In this view [...] what explains political action is such hard-nosed matters as financial interests and the jostling for personal gain, the grim workings, in short, of rational choice. [...] At its root, politics is symbolic, because both the formation of human groupings and the hierarchies that spring from them depend on symbolic activity. (Kertzer 1996: 3-4; sammenlign p. 153).

Symbolproduksjonen må få en aktiv og anerkjennende resepsjon fra de menneskene som skal utgjøre (kjernen i) den politiske gruppen. Denne prosessen kaller Kertzer, med referanse til Bourdieu, for legitimering. Disse to prosessene møtes i navngivingen, som er Kertzers hovedanliggende i dette bidraget. Med referanse bl.a. til Maurice Halbwachs, Maurice Blochs arbeid fra Madagascar og til David Loewenthals berømte *The Past is Another Country*, argumenterer Kertzer overbevisende for at den historiske dybde normaliserer navn, og at forandring av navn dermed har store potensielle kostnader: ”...the problem of the name has hardly made its way to the radar screen of political study; in the dominant view of political power relations, it is viewed as a sideshow, of little consequence.”

(Kertzer 1996: 5). Derimot viser Kertzer (1996: 64,66), bl.a. ved å bruke et Bourdieu-sitat som epigraf for et av de to kapitlene som eksplisitt dreier seg om navngivning, at dette er et anliggende for andre samfunnsvitere.

Hovedårsaken til at Kertzers bidrag i en generell samfunnsvitenskapelig sammenheng ikke helt strekker til, er at han i motsetning til for eksempel Geertz ikke relaterer seg til allerede foreliggende litteratur om sitt emne. Det er simpelthen ikke korrekt at ”the name has hardly made its way to the radar screen of political study”. Navngivning som sosial praksis har siden Kripkes *On Names and Naming* vært et sentralt anliggende for politiske filosofer. Politiske teoretikere som Slavoj Zizek (1989) har koblet Kripkes hovedpoeng, nemlig at navngiving er en ”primal baptism” som relaterer et fenomen til verden, til Jacques Lacans lesning av hvorledes fenomener fikseres som sosialt hegemoniske. Lacan legger vekt på hvorledes en signifiand ”binder” en diskurs retroaktivt ved å etablere seg som det han kaller et ”point de capiton”. Zizek, som selv er slovener, og har levet erfaring fra et kommunistisk regime, viser i en serie bidrag nettopp hvorledes navngivningen er en sentral del av denne hegemoniske sammenbindingen av det sosiale. Kertzers bidrag blir i denne sammenheng en teoretisk litt uoppdatert empirisk analyse av en sekvens hvor dette skjer.

Nå kan det selvfølgelig hende at Kertzer simpelthen utelater alt dette fordi han skriver for et antropologisk publikum som han går ut fra er lite interessert i hva som skjer innen andre vitenskaper. Noe som kan tyde på det, er måten han behandler Gramscis bruk av begrepet ”the Prince” på. For Kertzer (1996: 17) er det snakk om ”a term he used in his prison notebooks as a euphemism for the Communist Party”, og intet mer. *The Prince* (italiensk *Il principe*, norsk *Fyrsten*) er selvfølgelig også titelen på Machiavellis best kjente verk, der begrepet brukes om statsoverhodet – et hvilket som helst statsoverhode eller en suveren. Slik har det vært brukt siden, både i politisk teori i almindelighet, og i italienske teoretiske overlegninger om politikk som Gramscis i særdeleshet. Selv om Kertzer hverken nevner eller refererer til Machiavelli, er det umulig for en som har arbeidet med italiensk politikk i et

kvart århundre ikke å kjenne til dette. Den interessante konklusjon man kan trekke, må derfor være at Kertzer ikke anser dette som relevant informasjon for et antropologisk publikum. Men dette betyr også at boken, ved å ha antropologer som de eneste intenderte lesere, ikke tar mål av seg til å være noe generelt bidrag til litteratur om politikk, men et bidrag som bare henvender seg til antropologer. Dette rimer ikke med Kertzers eksplisitte posisjonering innledningsvis, der han fremlegges sitt ærend som å studere den prosess som er bærende for all politikk, nemlig den symbolske.

Kertzer arbeider med en forståelse av politikk som jeg langt på vei deler, og der hovedpoenget er å se på politikken grunnleggende som et spørsmål om å skape et handlende vi. En tenker som Ibn Khaldoun la vekt på dette aspektet ved politikken; innen moderne teori er det særlig Hannah Arendt som har målbåret det. Hun skriver: "Power corresponds to the human ability not just to act but to act in concert. Power is never the property of an individual; it belongs to a group and remains in existence only so long as the group keeps together. When we say of somebody that he is 'in power' we actually refer to his being empowered by a certain number of people to act in their name. The moment the group, from which the power originated to begin with (*potestas in populo*, without a people or group there is no power), disappears, 'his power' also vanishes" (Arendt 1970:44). Som maktanalyse er dette kontroversielt, men som fiksering av hvorledes identitetsbygging er en forutsetning for legitimitet, er det sentralt.

Utviklingsteoretikere

Om utviklingsteoretikere kan man i vår sammenheng gjøre samme poeng som om marxister: de legger programmatisk liten vekt på staten som et fenomen med selvstendig forklaringskraft. Eric Wolfs *Europe and the Peoples without History* (1982) er for eksempel en helt blendende bok om kolonialismen som praksis, men den har lite å si om staten. Pierre Clastres (1977: 186) innsikt, at "the history of peoples without history is the history of their struggle against the

State", antyder at dette ikke er tilfeldig: når perspektivet rettes inn mot hvorledes grupper forholder seg til staten, blir staten *qua* stat det enkelte ville kalle en "uavhengig variabel" – en konstant i analysen. Man kan selvfølgelig tenke seg analyser av hvorledes koloniserende stater forandrer seg i det kolonialiserende forløp, og slike finnes det mange av i imperialismelitteraturen, men de er ikke skrevet av antropologer.

Wolfs dreining bort fra utviklingsteoretisk forankret forskning i retning av det som for marxister fremstår som studier av "overbygning" er i denne sammenheng interessant. I monografien som fremstår som hans testament, åpner han med å hevde at "Ideas have been used to glorify or criticize social arrangements within states, and they have helped warriors and diplomats to justify conflicts or accommodations between states" (Wolf 1999: 1). Derfor må vi "work with some variant of the neo-Kantian postulate that minds interpose a selective sieve or screen between the organism and the environment through which it moves" (Wolf 1999: 3). Retorisk forsvarer han seg mot forventede angrep fra (andre) marxister ved eksplisitt å ta avstand fra materialistisk reduksjonisme, og fra antropologer bl.a. ved å antyde at hans utvikling er parallell med Boas', som "read Kant in his igloo in Baffin Land in 1883 as the outside temperature hit forty degrees below zero, [and as a result] moved from a 'rather hirsute' materialism toward a neo-Kantian conception of culture as a study of 'the human mind in its various historical, and, speaking more generally, ethnic environments'" (Wolf 1999: 39). Wolfs angrep på antropologien for ikke å ha tatt makt på alvor – for å ha "emphasized culture and discounted power" (Wolf 1999: 19) bør kanskje også i alle fall forstås retorisk. I vår sammenheng er hovedpoenget imidlertid at man i Wolfs dreining mot studiet av mening har et ypperlig eksempel på hvorledes en antropologisk studie av staten må være en studie som transcenderer utviklingsforskningens materielle fokus.

Poststrukturalister

Ved å spleise marxisme og neo-kantianisme gjentar Wolf i grunnleggende forstand den

forskyvning man på 1960-tallet fikk bort fra alt-husserisk (og i mindre grad Levi-Straussk) strukturalisme over i post-strukturalismen. Akhil Gupta (1995: 375) argumenterer for at antropologers neglisjering av staten først og fremst har metodiske årsaker, at "face-to-face contact and spatial proximity—what one may call a 'physics of presence'" gjør det vanskelig for antropologen å perspektivere institusjoner som ikke er spesifikt lokalterritorialisert. Staten er et typisk eksempel på en slik organisasjonsform — dets territorialitet er per definisjon for omfattende til at den kan studeres utelukkende ved hjelp av deltagende observasjon. Guptas klage får støtte fra mange av de få antropologer som har forsøkt å analysere staten. Duke-antropologen Ralph Litzinger (1999: 317) ser med referanse til Gupta en "astonishing lack of attention on the state in ethnographic work." Det første bokprosjektet som samlet antropologer og internasjonal politikk-spesialister til felles innsats annonserer i en litteraturgjennomgang, også med referanse til Gupta, at "Anthropologists have paid relatively little attention to the state or the interstate system" (Weldes *et al.* 1999: 5)

Orin Stam (i Marcus 1992) gir som et eksempel på effekten av å overse staten det han kaller andesisme. Stam hevder at mange antropologer som arbeidet i Andes i tråd med Fabians analyse av hvorledes antropologer kategoriserer sine landsby-objekter i en svunnen tid, overså at bønder faktisk også var situert i samme tid som dem selv. Resultatet av å plasere dem utenfor statens grep og utenfor globale prosesser generelt, var at Sendero Luminosos success overrasket mange antropologer som arbeidet i området. Statsviteren Michael BARNETTS analyse i tidsskriftet *Cultural Anthropology* (optrykt i Jutta Weldes *et al.* 1999) av hvorledes han som hospitant i USAs delegasjon til FN ble sosialisert inn i en organisasjonskultur der det fremsto som helt riktig å avstå fra å gripe inn mot folkemordet i Rwanda på første halvdel av 1990-tallet, fokuserer i likhet med Starns analyse på hvorledes de diskurser som antropologer og andre samfunnsvitere er situert innen, har effekter på hva slags tekst de produserer.⁸ Et tredje bidrag i samme lei gjelder utviklingsdiskursen. Ferguson (1990) viser at den er selvdrivende. Selv når det er åpenbart for

alle — også utviklerne og deres oppdragsgivere — at prosjektet ikke oppnår det det faktisk oppgir å være sitt mål, har diskursen en slik treghet at den fortsetter å produsere de samme effektene igjen og igjen. Utviklingsdiskursen gjør det som i utgangspunktet er et spørsmål om fordeling og bruk av ressurser, altså et tradisjonelt politisk spørsmål av typen "who gets what when", til et teknisk spørsmål om å sørge for at enkelte kvantifiserbare måletninger oppfylles. De som utvikles gjøres dermed til klienter for et byråkratisk system som funksjonerer på en for dem ugjennomtrengelig måte. Samtidig har utviklingsdiskursen den effekt å gjøre noe som i utgangspunktet er et politisk problem og altså hører hjemme i en sosial sfære der konflikt og kamp er det forventede og altså "normale", til et teknisk spørsmål der det forventede og altså "normale" er byråkratisert kanalisering av midler fra et sentralt punkt til et lokalt punkt. Dette innebærer en avpolitisering, i den forstand at det fremstår som "normalt" at utviklingsdiskursen ikke preges av konflikt og kamp, men av rutinserte handlinger mellom klart definerte aktører.⁹

Det bredest anlagte antropologiske forsøket på å fange inn staten i et foucauldiansk perspektiv er vel imidlertid Jim Scotts *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. Mens Scott i tidligere bøker har skrevet om motstand mot maktbruk ovenfra, altså med et utgangspunkt som ligner Clastres', stiller han denne gangen spørsmålet om handlingsbetingelsene for at makten fra oven skal kunne virke: "How did the state gradually get a handle on its subjects and their environment?" (Scott 1998: 2). Utgangspunktet er stigningen i den europeiske stats ambisjonsnivå siden tiden omkring Napoleons-krigene, og fokus er på omkostningene ved prosessen:

Until recently, the ability of the state to impose its schemes on society was limited by the state's modest ambitions and its limited capacity. Although utopian aspirations to a finely tuned social control can be traced back to Enlightenment thought and to monastic and military practices, the eighteenth-century European state was still largely a machine for extraction. It is true that state officials, particularly under absolutism, had mapped much more of their

kingdom's populations, land tenures, production, and trade than their predecessors had and that they had become increasingly efficient in pumping revenue, grain, and conscripts from the countryside. But there was more than a little irony in their claim to absolute rule. They lacked the consistent coercive power, the fine-grained administrative grid, or the detailed knowledge that would have permitted them to undertake more intrusive experiments in social engineering. To give their growing ambitions full rein, they required a far greater hubris, a state machinery that was equal to the task, and a society they could master. By the mid-nineteenth century in the West and by the early twentieth century elsewhere, these conditions were being met. I believe that many of the most tragic episodes of state development in the late nineteenth and twentieth centuries originate in a particularly pernicious combination of three elements. The first is the aspiration to the administrative ordering of nature and society [what Scott refers to as "high modernism"...] The second element is the unrestrained use of the power of the modern state as an instrument for achieving these designs. The third element is a weakened or prostrate civil society that lacks the capacity to resist these plans. The ideology of high modernism provides, as it were, the desire; the modern state provides the means of acting on that desire; and the incapacitated civil society provides the leveled terrain on which to build (dis)utopias (Scott 1998: 88-89).

De tragiske episodene det her er snakk om, er effekter av ett og samme tema, nemlig den sentralistiske planlegnings sammenbrudd i møtet med levende liv. Som bokens tittel angir, ligger fokus på det optiske, på hvorledes statens blikk ovenfra bare kan fange opp enkle og forholdsvis homogene mønstre, hvorledes orden sett fra staten derfor må være et spørsmål om rette linjer og gjennomsiktighet, og hvorledes det lokale dermed må forenkles og standardiseres. Ett eneste sitat skal få dekke den slående rekken av utsagn over dette temaet fra høymodernitetens yppersteprester som Scott gir til beste. Det dreier seg om hvorledes Le Corbusier avviste innvendningene mot sin kvadratiske bymodell fra dem som pekte på at det fantes alle slags gatekryss og alle

slags vinkler gater imellom: "that's precisely the point. *I eliminate all those things. That's my starting point... I insist on right-angled intersections*" (siteret i Scott 1998: 108). Den historien som fortelles om planlagt fremskritt, er også en historie om hvorledes man vil produsere klart tilgjengelige samfunn bestående av klart identifiserbare individer med klart identifiserbare eiendeler:

Legibility is a condition of manipulation. Any substantial state intervention in society – to vaccinate a population, produce goods, mobilize labor, tax people and their property, conduct literacy campaigns, conscript spolianders, enforce sanitation standards, catch criminals, start universal schooling – requires the invention of units that are visible. The units in question might be citizens, villages, trees, fields, houses, or people grouped according to age, depending on the type of intervention. Whatever the units being manipulated, they must be organized in a manner that permits them to be identified, observed, recorded, counted, aggregated, and monitored. The degree of knowledge required would have to be roughly commensurate with the depth of the intervention. In other words, one might say that the greater the manipulation envisaged, the greater the legibility required to effect it (Scott 1998: 183).

Oppslaget han bruker for å få frem hvorfor dette allerede i utgangspunktet bærer galt av sted, er moderne skogdrift. Da man i tysktalende land utviklet en monokultur på dette området, slik at allehånde tradisjonelle mål for nyttig bruk av skog ble byttet ut med ett eneste, nemlig tre-massevolum, førte dette i første omgang til at man satset på å plante norsk gran. Den krevde minimalt stell, og økte foldet fenomenalt. Etter en åtti års tid fikk man imidlertid skogsdød. Successen viste seg først og fremst å skyldes at man i løpet av 80-årsperioden hadde brukt opp en del ressurser i jordsmonn og habitat som stammet fra tidligere tiders flerbruk. Satsningen på monokultur hadde ført til forødelelse av det tradisjonelle landskapet, og denne fordøelsen forsøkte man nå å bekjempe ved å simulere det som tidligere hadde vært en del av habitatet men som monokulturen hadde fjernet, for eksempel ved å installere fuglekasser som erstatning for hule

trær. På samme måte fører statens innføring av standardiserende praksiser, for eksempel hva angår jordbruk (der ekvivalenten til norsk gran er hvete) eller by- og landsbyplanlegning, til at et mangfold av måter å være i verden på erstattes med én måte, og det attpåtil en måte som ikke nødvendigvis er bærekraftig. Scott postulerer noe man bare kan kalle en innebygget dysfunksjon: "The formal scheme was parasitic on informal processes that, alone, it could not create or maintain. To the degree that the formal scheme made no allowance for these processes or actually suppressed them, it failed both its intended beneficiaries and ultimately its designers as well" (Scott 1998: 6).

Parallellen til skogdrift bryter selvfølgelig sammen på det punktet der det blir snakk om refleksivitet. I motsetning til trestammer improviserer mennesker når habitatet forandres. I tilfeller der de sivile samfunn er sterke, kan dette endog føre til at de verste eksesser fra statens side aldri materialiserer seg. I tilfeller der staten ikke er helt besatt av det Scott kaller høymodernitetens ideologi, vil mottrekkene kunne bli fanget opp og standardiseringen modifisert, slik at de verste tragediene unngås. Men der staten er besatt av denne ideologien, vil manglende success simpelthen tas som bevis på at befolkningen saboterer nyordningen. Stalin er for Scott det sentrale eksempel på en statsleder som stikk i strid med sin postulerte vitenskapelige innstilling på høyst uvitenskapelig vis nekter å la delresultatene av sitt pågående eksperiment føre til at eksperimentets mål og midler underkastes en løpende revisjon. Høymoderniteten har bare forakt til overs for tradisjonell kunnskap, men ironien er at denne forakten også innebærer at de lett mister av syne hvor viktig den praktiske kunnskap det her er snakk om er, også for dem selv. Praksis, eller det Scott med et gammelgresk begrep kaller *metis*, kan forstås som "a wide array of practical skills and acquired intelligence in responding to a constantly changing natural and human environment" (Scott 1998: 313):

... war, diplomacy and politics more generally are *metis*-laden skills. The successful practitioners, in each case, tries to shape the behavior

of partners and opponents to his own ends. Unlike the sailor, who can adjust to the wind and the waves but not influence them directly, the general and the politician are in constant interaction with their counterparts, each of whom is trying to outfox the other. Adapting quickly and well to unpredictable events – both natural events, such as the weather, and human events, such as the enemy's move – and making the best out of limited resources are the kinds of skills that are hard to teach as cut-and-dried disciplines (Scott 1998: 315).

Uten den interagerende og praktiske kapasitet til å handle i verden som Scott feirer, kan selv de mest storstilede prosjekter – eller snarere *spesielt* de mer storstilede (kfr titelens "schemes to improve the human condition") – feile. Scott feirer som så mange andre antropologer menneskers evne til å beherske og lese mening inn i sin leveverden – og angriper blant annet med inspirasjon fra Foucault og den anarkistiske tradisjon de siste par hundre års statsledere for både å ha mistet evnen til å se verdien av subjektenevner på dette området, og til selv å dyrke dem. Mot det universelt kodifiserbare står det spesifikke i tid og rom, det som bare kan læres ved å leves.

Scott tar ikke eksplisitt stilling til hvorvidt og eventuelt i hvilken grad dette dreier seg om aspekter ved *all* storskala-politikk. Bruken av begrepet "high modernity", kapitler om jordbrukskollektivisering i Sovjetunionen og Tanzania, allusjoner til Geertz om at *negara* står for orden mens *desa* står for skikker etc. antyder at nedslagsfeltet for studien er globalt, men hvorvidt dette eventuelt skyldes en diffusjonistisk forutsetning om at europeiske statsbyggende modeller har spredt seg, eller om det skyldes en eller annen type evolusjonistisk mekanisme som settes i spill når staten oppnår en terskelverdi hva handlingskapasitet angår, problematiseres ikke eksplisitt. De fleste eksemplene og bruken av begrepet "high modernity" synes å peke i retning av det første, men allusjonene til Geertz' studie av *negara*, der vekten ligger på å forstå en før-kolonialistisk politisk orden, peker vel i retning av det siste. Årsaken til at dette ikke tas opp eksplisitt, er vel at begge alternativer er vanskelig håndterbare i en situasjon der faghistoriske

og normative forhold ved antropologien tilsier at ingen av alternativene sees som helt *Salon-fähig* i den generelle antropologiske fagdebatten.

Avslutning

Såvidt jeg kan se, kan man spore en stigende interesse for staten i politisk antropologi. Som man vil se, er det også en tendens til at forskere fra andre fag slipper til for å bidra med sitt: Michael Barnett er professor i International Relations i Wisconsin, James Scotts professorat ved Yale er i både statsvitenskap og antropologi. Hovedoverskriften over dagens verden er at grenser faller. Mens statsvitere forsøker å utvikle ikke-statsentriske perspektiver, blir antropologer mer opptatt av staten. Dermed danner det seg et interessant rom for dialog. For å kunne delta i dialogen, må statsvitere i økende grad kunne forventes å forholde seg til innsikter av den typen som er drøftet i denne artikkelen.

Iver B. Neumann

Noter

1. Her og i det nedenstående forholder jeg meg utelukkende til Westphalier-staten. For en oversikt over antropologisk arbeid om arkaiske statsdannelser, se Claessen & Skálnik (1978).

2. En overfladisk tomling av Ellman Service's *Origins of the State and Civilization*, et nyere evolusjonistisk bidrag, synes for eksempel å avdekke gjeld til Durkheim. Også hos Service (1975:297) er det et uutnyttet oppslag til antropologisk studium av diplomati, når han skriver at "political evolution can be thought to consist, in important part, of 'waging peace' in ever wider contexts". Diplomati er som alternativ til krig nettopp om å "wage peace"; med Churchills ord, "jaw jaw is better than war war". Lewellen (1992) opererer inspirert av Service med fire "nivåer" av politisk organisasjon. "Bands" er relativt udifferensiert grupper på 25-150 individer. "Tribes" defineres som "uncentralized systems in which authority is distributed among a number of small groups; unity of the larger society is established from a web of individual and group relations"; de skiller seg fra bands først og fremst nettopp ved "the existence of pan-tribal sodalities uniting the various self-

sufficient communities into wider social groups" (Lewellen 1992: 31). Men "unlike *band*, *chiefdom*, and *state*, the concept of *tribe* really does not – and cannot – refer to a particular type of political organization" (p. 32). "...the chiefdom level transcends the tribal level in two major ways: (1) it has a higher population density made possible by more efficient productivity, and (2) it is more complex, with some form of centralized authority" (Lewellen 1992: 37). Lewellen (1992: 39) bemerker om det prekonoliale Hawaii at man må snakke om et "chiefdom" snarere enn en "state" på grunn av en "lack of differentiation of the political sphere". Dette er en meget interessant kommentar (og implisitt definisjon av stat) i vår sammenheng, ikke minst fordi Lewellen i innledningen til sin bok pointerer hvorledes David Easton i en mye lest gjennomgang av politisk antropologisk litteratur avskrev den nettopp fordi den ikke forholdt seg til politikk som en adskilt sfære, at dette ble akseptert av samtidige politiske antropologer, men senere er blitt sett på som en desavouering *nettopp av det som gjør politisk antropologi interessant*. Implikasjoner er at det er studiet av grupper der politikk ikke er differensiert som egen gruppe som står og bør stå sentralt for politisk antropologi. Implikasjonen av dette igjen er at staten, som per definisjon er en institusjonaliert adskilt sfære, blir perifer. Nok en gang fører en antropologisk fagdebatt altså til en konklusjon som marginaliserer studiet av staten fra faget. Det passer inn i en slik lesning at det ene området der politisk antropologi har spesielt viktige ting å si om staten, nettopp dreier seg om dets genese – altså om differensieringen av en politisk sfære som sådan. De seks arkaiske primærstater er Mesopotamia, Egypt, Indus-dalen, China, Meso-Amerika (Maya), og Peru; om man legger inn en mindre streng barriere mot mulig diffusjon og inkluderer sekundære tilfeller, kan eksemplene selvfølgelig forfleres. Standardverket her er Claessen & Skálnik (1968: 640), der det legges til grunn en definisjon av den tidlige stat som "a centralized sociopolitical organization for the regulation of social relations in a complex, stratified society divided into at least two basic strata, or emergent social classes – namely, the rulers and the ruled – whose relations are characterized by political dominance of the former and tributary obligations of the latter, legitimized by a common ideology".

3. "...Engels's text *The Origin of the family. Private Property and the State* began as the very modest project of making available to a wider readership the research – thought by Engels to be important and

controversial in its implications – of a neglected anthropologist.” (Barrett 1985: 12).

4. Dermed forändres ifølge Engels (1985: 195) også krigens karakter: ”War settles external conflicts; it may end with the annihilation of the tribe but never with its subjugation.” Med staten på plass, er det imidlertid nettopp underkastelse som gjelder.

5. Kuper (1985: 84) snakker om dette som del av et paradigmeskifte for britisk antropologi som sådan: ”...the brief partnership of Radcliffe-Brown, Evans-Pritchard and Fortes at Oxford produced a series of studies, dealing mainly with politics and kinship, which established a new paradigm. After the war British social anthropology picked up where they had left off. In 1940 three major works in political anthropology appeared from this group. These were *African Political Systems*, edited by Fortes and Evans-Pritchard, and with a preface by Radcliffe-Brown, and two monographs by Evans-Pritchard, *The Nuer*, and *The Political System of the Anuak*...”

6. ”...the structure of the dominant clan is to the political system like the anatomical structure to the system of an organism” (Evans-Pritchard 1940: 228).

7. ”...the anthropologist characteristically approaches such broader interpretations and more abstract analyses from the direction of exceedingly extended acquaintances with extremely small matters. He confronts the same grand realities that others – historians, economists, political scientists, sociologists – confront in more fateful settings: Power, Change, Faith, Oppression, Work, Passion, Authority, Beauty, Violence, Love, Prestige; but he confronts them in contexts obscure enough [...] to take the capital letters off them” (Geertz 1973: 21).

8. Barnett forsøkte forøvrig først å få trykt sin analyse i tidsskrifter om internasjonal politikk, men det viste seg faktisk umulig (personlig kommunikasjon).

9. Knut Nustad (2000) bringer med inspirasjon blant annet fra Ferguson og Escobar (1995) dette perspektivet et skritt videre, ved å se på hvorledes de som er berørt av diskursens effekter former motstrategier. Med utgangspunkt i feltarbeid utenfor Durban i Sør-Afrika viser han hvorledes lokale utviklere begynner sine forsøk på å stabilisere et nabolag ved å gi husstander nummer. De som faktisk bor i nabolaget benytter umiddelbart anledningen til å konstruere så mange hus som mulig, for dermed å tilrive seg et maksimalt antall numre. Disse numrene – til hvilke det hørte mer eller mindre ferdige hus – kunne så selges eller leies ut til andre. Resultatet var at de som

greide å tilrive seg et maksimalt antall numre, skaffet seg en ny ressurs. Det avgjørende i et utviklingsperspektiv er at disse menneskenes individuelle strategier ikke medførte noen heving i nabolagets standarder slik de ble bedømt av utviklerne. Utviklingen feilet altså på egne premisser – uten at dette fikk konsekvenser for måten utviklingsarbeidet ble drevet på.

Bibliografi

- Abélès, Marc (1992) *La vie quotidienne au Parlement Européen*. Paris: Hachette.
- Bailey, F.G. (1969) *Stratagems and Spoils. A Social Anthropology of Politics* Oxford: Basil Blackwell.
- Barrett, Michèle (1985) ”Introduction” pp 1-30 i Friedrich Engels ([1884] 1985) *The Origin of the Family, Private Property and the State* Hammonds-worth: Penguin.
- Barth, Fredrik (red.) (1969) *Ethnic Groups and Boundaries* Oslo: Norwegian University Press.
- Boas, Franz ([1911] 1983) *The Mind of Primitive Man* London: Macmillan.
- Claessen, Henri J.M. & Petr Skálnik (red.) (1978) *The Early State* Den Haag: Mouton.
- Clastres, Pierre (1977) *Society Against the State*. New York, NY: Urizen.
- Douglas, Mary (1986) *How Institutions Think*. Syracuse, NY: Syracuse University Press.
- Easton, David (1959) ”Political Anthropology” *Bian- nual Review of Anthropology* 210-262.
- Engels, Friedrich ([1884] 1985) *The Origin of the Family, Private Property and the State*. Hammonds-worth: Penguin.
- Evans-Pritchard, E.E. (1940) *The Nuer: A Description of the Modes of Livelihood and Political Institutions of a Nilotic People*. Oxford: Clarendon.
- Geertz, Clifford (1973) ”Thick Description: Toward an Interpretive Theory of Culture” pp. 3-30 i *The Interpretation of Cultures*. New York, NY: Basic.
- Geertz, Clifford (1980) *Negara: The Theatre State in Nineteenth-Century Bali*. Princeton, NJ: Princeton University Press
- Goddard, Victoria A., Josep R. Llobera & Cris Shore (red.) (1994) *The Anthropology of Europe. Identities and Boundaries in Question*. Oxford: Berg.
- Gupta, Akhil (1995) ”Blurred Boundaries: The Discourse of Corruption, the Culture of Politics, and the Imagined State” *American Ethnologist* 22 (2): 375-402.
- Gupta, Akhil & James Ferguson (1997) ”Culture, Power, Place: Ethnography at the End of an Era” pp. 1-29 i Akhil Gupta & James Ferguson (red.) *Culture,*

- Power, Place. Explorations in Critical Anthropology* Durham, NC: Duke University Press.
- Handelman, Don (1990) *Models and Mirrors: Towards and Anthropology of Public Events*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Handelman, Don & Elliott Leyton (1978) *Bureaucracy and World View: Studies in the Logic of Official Interpretation*. St John's: Memorial University of Newfoundland.
- Handelman, Don & Elliot Leyton (1978) "Introduction: A Recognition of Bureaucracy" pp. 1-14 i Don Handelman & Elliot Leyton *Bureaucracy and World View. Studies in the Logic of Official Interpretation*. St John's: Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland.
- Herzfeld, Michael (1992) *The Social Production of Indifference: Exploring the Symbolic Roots of Western Bureaucracy*. New York, NY: Berg.
- Kertzer, David I. (1988) *Ritual, Politics, and Power*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- Kertzer, David I. (1996) *Politics & Symbols. The Italian Communist Party and the Fall of Communism*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- Kuper, Adam (1985) *Anthropologists and Anthropology. The British School 1922-1972*. Harmondsworth: Penguin.
- Leacock, Eleanor Burke (1963) "Editor's Introduction" pp li-lxx, lii-lxxx, liii-IIIxiii i Lewis Henry Morgan ([1877] 1963) *Ancient Society, or Researches in the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization*. Cleveland, OH: Meridian.
- Lewellen, Ted C. (1992) *Political Anthropology. An Introduction, annen utg.* Westport, CN: Bergin & Garvey.
- Leyton, Elliot (1978) "The Bureaucratization of Anguish: The Workmen's Compensation board in an Industrial Disaster" pp. 70- 137 i Don Handelman & Elliot Leyton *Bureaucracy and World View. Studies in the Logic of Official Interpretation*. St John's: Institute of Social and Economic Research, Memorial University of Newfoundland.
- Lincoln, Bruce (1989) *Discourse and the Constitution of Society: Comparative Studies of Myth, Ritual, and Classification*. New York, NY: Oxford University Press.
- Litzinger, Ralph A. (1999) "Re-imagining the State in Post-mao China" pp. 293-318 in Jutta Weldes et al. (red.) *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Macdonald, Sharon (1993) (red.) *Inside European Identities*. Oxford: Berg.
- McGrane, Bernard (1989) *Beyond Anthropology: Society and the Other*. New York, NY: Columbia University Press.
- Morgan, Lewis Henry ([1877] 1963) (red. Eleanor Bruke Leacock) *Ancient Society, or Resaearches in the Lines of Human Progress from Savagery through Barbarism to Civilization*. Cleveland, OH: Meridian.
- Radcliffe-Brown, A.R. (red. M.N. Srinivas) (1958) *Method in Social Anthropology*. Chicago. IL: University of Chicago Press.
- Service, Ellman (1975) *Origins of the State and Civilization: The Processes of Cultural Evolution*. New York, NY: Norton.
- Scott, James C. (1998) *Seeing Like a State. How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven, NJ: Yale University Press.
- Shore, Cris (1993) "Inventing the 'People's Europe': Critical Approaches to European Community 'Cultural Policy'" *Man* 28 (4): 779-800.
- Shore, Cris & Susan Wright (red.) *Anthropology of Policy. Critical Perspectives on Governance and Power*. London: Routledge
- Weber, Max ([1919] 1971) *Makt og byråkrati*. Oslo: Gyldendal.
- Weldes, Jutta, Mark Laffey, Hugh Gusterson & Raymond Duvall (1999) "Introduction: Constructing Insecurity" pp. 1-33 i Jutta Weldes et al. (red.) *Cultures of Insecurity. States, Communities, and the Production of Danger*. Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Wight, Martin (red. Hedley Bull) (1977) *Systems of States*. Leicester: Leicester University Press.
- Wilson, Thomas M. & Estelle M. Smith (red.) (1993) *Cultural Change and the New Europe: Perspectives on the European Community*. Boulder, CO: Westview.
- Wolf, Eric R. (1982) *Europe and the People Without History*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Wolf, Eric R. (1999) *Envisioning Power: Ideologies of Dominance and Crisis*. Berkeley, CA: University of California Press.
- Zabusky, Stacia E. (1995) *Launching Europe. An Ethnography of European Cooperatoion in Space Science*. Ithaca, NJ: Princeton University Press.
- Zizek, Slavoj (1989) *The Sublime Object of Ideology*. London: Verso.

The term "Human security": Why policymakers use it; Some notes on how to define it

1. Why human security? General observations¹

The term "human security" is increasingly used in international politics. It has been made into a centerpiece of the foreign policy of some states, notably Canada and Japan, it is present in foreign policy statements by the EU as well as Sweden, and has become an important part of the UN vocabulary.² There is an increased focus on the concept also within the NGO and academic communities.³ The concept will in the light of an increased terrorist threat probably show even more relevant. The focus on human security signals most of all an increased emphasis on sub-state entities, in particular the individual person, as points of reference for what is right and wrong. This trend is caused by a number of factors that will not disappear anytime soon.

First and perhaps foremost, present-day internal wars have demonstrated that innocent civilians continue to pay the highest price in terms of death, maiming, displacement and so on. In modern internal wars, civilians are indeed often a main military target, for strategic or other reasons. No matter who is to blame for their suffering, there is an increasing international consensus, partly due to the effects of globalization, that war victims must be protected no matter what. Human security is a new and straightforward way of putting what is at stake. As such it can be an important term for advocacy and action.

Second, human rights have continued to strengthen its position in international politics. It is a regime to which most leaders pledge allegiance, at least in words. Although human security is, one could argue, a broader concept, it is closely related to human rights—we do not have a right to everything that makes us secure, but the enjoyment of human rights in many ways means increased human security. Just as is the case with human rights, human security is often about the

safety and dignity of the individual as opposed to the group or other aggregates, in particular the state.

Human security as a policy objective could indeed show to be a pragmatic route towards protecting the individual's life and dignity, signaling, as it does, that at issue is protecting humans almost no matter who is to blame, almost no matter politics. In this sense, human security has the potential of putting humans before politics, something that cannot, unfortunately, be said about human rights which today has become a highly politicized theme. It is also a concept that can account for the many kinds of threats against human life and dignity that are not—at least primarily—about human rights violations (for instance natural disasters) but which still require common and decisive action.

Third, a carefully formulated concept of human security has the potential of clarifying central issues in connection to an intensified debate about humanitarian intervention vs. state sovereignty. Where, is it asked, should a line be drawn when outrages against civilians—massive physical violence or other deadly threats—must compel the international community to take action against the will of a host government? A clear concept of human security can help drawing such a line.

To be sure, it has already been said that human security is yet another term that the North will use for intervening in and dominating the South, and the track record of humanitarian intervention is far from void of non-humanitarian motives such as strategic and economic agendas. Thus, in developing and using the human security concept, particularly in reference to humanitarian intervention, carefulness is called for.⁴

Fourth, the post Cold War era has meant more attention to a broadened security agenda, the different parts of which are more interconnected than before. National security in the sense of strategic-military issues, is no longer the predominant, at least not the only, preoccupation of states. Other issues such as terrorism, global crime, environmental hazards, the social effects of global economic ups and downs, threats to information technology, ethnic strife etc., have

entered the security agenda of states, often under the general heading of globalization.

While this per se does not call for a concept of human security, the latter is instrumental for gauging the whole security concept and making it more complete and up to the challenges of modern times. Making place for it on the security agenda potentially clarifies the relation between different levels of aggregation as well as horizontally between different security spheres or themes, and so helps in building a more all-encompassing security concept at the same time as putting the individual human person at focus.

For instance, in the internal wars of today, security challenges are present on several levels of aggregation, e.g. the state, the group (e.g. a certain minority), and individuals, and they are related to each other, often intricately so. Such wartime challenges can concern threats to physical security of civilians, a humanitarian crisis for a whole population, threats to the cultural survival and identity of a certain minority, assaults on the integrity of national symbols, environmental threats on a regional level, the integrity of a state etc. An adequately formulated concept of human security well placed in a broader security concept can help to organize thinking about such manifold security challenges at the same time as putting the welfare of the individual person at the center, also in policy.

One of the main policy challenges of today is indeed how to relate security on different levels in a reinforcing manner and make policy abide to the fact that security is indivisible. Policymakers must increasingly acknowledge security at state or group levels can ultimately be pursued only on the basis of the security of the individual person or, in other words, human security. States are not secure – in particular from within, but sometimes also from the outside – without its minorities and citizens being secure in the full meaning of the term. The lack of such security for groups and individuals can put the legitimacy of the state into question and make the state vulnerable to internal dissent as well as external criticism and possibly action.

The horrifying events of September 11th, 2001, have demonstrated that literally no-one is safe, and that terrorists see massacres of civilians

– either by physical force or by biological, chemical or other agents – as a legitimate means for making their stated ideological outlook and political aims (if they indeed deserve that name) known to the world. As is since long the case in most acts of terror whether a state, certain group or individual is the perpetrator, defenseless individuals are on the receiving end. As fighting terrorism is also a question of national and indeed global security, this “new” threat has put into motion a multifaceted security problematique where human security assumes a central place.

Fifth, under the broad heading of conflict management, a host of concepts are today in use – preventive diplomacy, conflict prevention, rehabilitation, reconstruction, peace-building etc. Much would be gained by greater clarity in the use of these and related terms, in particular how such policies relate to each other on the ground. A clear formulation of that which the many facets of conflict management ideally are out to safeguard – human security – could serve to organize thinking as well as policies. It could provide common grounds for actors involved in a certain aspect of conflict management, in order for them to identify their respective human security niche and co-ordinate policies with other actors, e.g. peacekeepers vs. humanitarian agencies. In other words, human security as a common policy aim could help improve the *efficiency* of conflict management.

Moreover, the safeguarding of human security could be that which ultimately bestows conflict management efforts with *legitimacy*. Conflict management – whether it is about early conflict prevention through efforts of socio-economic or political-institutional development or through preventive diplomacy, or about crisis management such as military deployment in a conflict zone, or about more long-term efforts of post-conflict rehabilitation, reconstruction and reconciliation – must ultimately be about furthering human security rather than e.g. strategic or economic interests if they are to enjoy legitimacy. Without legitimacy, perspectives for the success of conflict management are weak.

Sixth, and in near reference to the last point, *conflict prevention* is today put forward by international organizations, states, NGOs, even busi-

ness, as an overriding international concern. Human security has the potential of being a policy instrument in preventive efforts. This can only happen, however, if the concept is given a broad enough definition that would account for threats that often occur at early stages of conflict. We are not talking here about deadly threats to survival, which of course are prevalent during armed phases of conflict that prevention is meant to make not happen in the first place. Prevention must earlier on address other kinds of threats against human security, which, if not efficiently addressed, can contribute, to destabilization and a progress toward armed conflict. Such threats are of a socioeconomic kind, e.g. poverty, destitution, illiteracy, and unemployment. Such threats against human security come in the form of discrimination of minorities, cultural or political repression of certain groups or individuals, lack of freedoms etc., thus signaling a weakness of political institutions, democracy and governance. Rightly conceived and executed, prevention thus means early and long-term socio-economic and political-institutional efforts, coupled to long-term diplomatic efforts, which address such such long term human security challenges

Last, but not least, the human security concept potentially approximates a formula of relevance to all humanity, to everyone no matter rich or poor, no matter North or South. Furthermore, it is a *bottom-up* approach that puts human beings and people and their multifaceted security needs before institutions and states which for too long have been the almost exclusive focus of many top-down approaches in analysis and policymaking.

2. What is human security?

Promoting human security means caring for the individual human being. Thus, when building the concept, a point of departure must be accounting for salient sides of the human individual's existence, challenges to which represent challenges to human security. We must stay put on the level of the individual when defining the concept, the next step, of course, being linkage to other levels as well as to policy.

The literature is inconclusive on how human security is to be defined, and there are as of yet only a few systematic endeavors on the problem within the academic community. An early formulation by UNDP⁵ is still influential, but numerous lists and conceptualizations have been proposed, with a marked increase of efforts over the last couple of years. A common criticism is that the concept is often given a too wide definition, thereby including "everything" and ridding the concept from meaning and analytical value. Others insist that in order for human security to have a value added, it must be broad, but also specific—an impossible combination, it seems.⁶

While concepts must have a clear delimitation, this does not necessarily conflict with the ambition to mold them as workable representations of the real world. A human security concept must indeed be sufficiently broad to reflect salient aspects of the multifaceted human condition. This is particularly the case if the concept of human security is to achieve its potential as an organizing principle for the wide range of policy instruments. The remedy against overburdening of the concept seems to be clarity on which aspect of human security is at issue in each instance. Moreover, a broad formulation does not mean including "everything", providing the concept is built on a sound basis.

There are numerous ways to posit such a basis. One approach is presented by needs theory. This is a tradition of fairly long standing within the social sciences, with one of its first exponents in the psychologist Abraham Maslow. Needs theory is not uncontroversial, but is fairly regularly seen in the social science literature.⁷ Moreover, the needs concept is in abundant use among policy makers, including in international politics. For instance, in December 2001, the UN Secretary General Kofi Annan ended his Nobel Peace Prize lecture saying, "...beneath the surface of States and nations, ideas and language, lies the fate of individual human beings in need. Answering their needs will be the mission of the United Nations in the century to come."⁸

It is here argued that achieving security at the level of the individual person by and large means safeguarding the satisfaction of human needs. This is in particular the case if strategies to sat-

isfy needs come under threat, which leads to responses to safeguard, in various ways, *the security* of such solutions. This point of departure gives the following picture in reference to human security:⁹

1. Security most evidently means being free from physical threat against and assaults on one's own body and, perhaps, against such persons or objects to which one has a close psychological linkage, e.g. family members, close friends and relatives, one's home etc. We can call it *physical security*.

2. Security also means something more long term and sometimes less obvious. It means being free from hunger, cold, dehydration, disease, epidemics, environmental hazards etc. – we can call it the urge to maintain bodily health or homeostasis, or *physiological security*. Just as physical security, this kind of security is also about the body, but it is more long term, more structural, and the agent causing the threat and suffering can be more difficult to identify. From a medical point of view, threats against physiological security have their effect on the level of cells and the functioning of organs, while the effects on the human body of physical violence usually are more massive and generalized.

Many would stop here when defining human security. In order for a more complete picture to emerge, it is, however, necessary to include two more themes.

3. A third theme of human security is the socio-economic one. This is about having a job, an income, a home, financial savings for the future, an education etc. We must include such things and call it e.g. *socio-economic security* if we are to build a complete and policy-relevant concept of human security.

4. A fourth human security theme is about something utterly vital to our existence, but also so frail that it can be swiftly threatened by e.g. the stroke of a pen in a presidential decree. It is about freedom from interference in one's privacy and one's chosen way of life, whether it is about expression, religion, cultural affiliations, political beliefs, sexual orientation etc. In the West and many other places, it goes under the heading of "liberty", "freedom", "personal integrity" etc. A useful overall term against a back-

ground of potential or actual challenge to such values might be *existential security*.

Infringements on such existential themes as the individual person's "way of life", including identity, are intimately linked to similar themes on aggregate levels – e.g. national identity, cultural traditions of a minority – and to a problematique with broad political, including security, ramifications. Such aggregate themes are indeed often that which we are particularly prepared to fight for, including with arms, in the name of the group, the nation etc.

In sum, these four security categories represent something that one way or the other must be accounted for under the heading of human security; if we seek a concept that is relevant and looks to the whole, we must venture such a broad formulation.

Moreover, the categories represent a conceptualization that articulates important aspects of a common humanity – this is important if the human security concept is to become a broadly accepted policy instrument. The outlined four security spheres or categories indeed allow for a formulation of a human security problematique of relevance to the poor and marginalized as well as the affluent and powerful parts of the world.

This Western writer is surely inclined to underline the importance of the individual, something which is perhaps most evident – and problematic – in reference to the existential security category. In many places, the individual is less a point of reference than is the collective, particularly when it comes to existential themes. However, neither the proposed existential theme, nor any of the other three themes, necessarily close out the possibility of some aspects of security finding their solution at some other level than the individual's. The above formulation of human security, starting from a model of human needs, merely suggests that individuals, in order to stay and feel secure, must solve a certain problematique which can be divided into four categories. Whether such solutions happen by own choice or by what e.g. tradition or collective ideals dictate is another story.

The presented four categories by and large account for the twofold formulation "freedom from fear" and "freedom from want", which was

used by the UN Secretary General Kofi Annan at the Millenium Summit in September 2000 and adopted as a basis for the work of the Commission on Human Security.¹⁰ The former is said to account for the security agenda, and the latter the development agenda. While the proposed four categories covers these two themes, they also demonstrate that there is a considerable overlap between the two – something which indeed is in line with current calls for linking up, or at least better coordinating, the two policy areas.

Thus, while "freedom from want", i.e. developmental issues, traditionally have been geared at socioeconomic – and therefore "material" – goods, i.e. *socioeconomic security*, it is ever more evident that development also means good governance, strong institutions, democracy, a strengthened civil society, and not only in order to achieve improvements in the socioeconomic sphere, but also in order for individuals freedoms and dignity to be safeguarded. In the latter case we thus, in terms of human security, move into the realm of *existential security*. This category of human security can also be relevant for "freedom of fear", e.g. in situations of serious political repression. Commonly, such repression also feature physical abuse, i.e. assaults on *physical security*, a category which falls by and large within the security agenda. Furthermore, the human security category of *physiological security* is relevant in an acute humanitarian crisis during e.g. armed conflict, i.e. in the realm of a security agenda, when many fear serious hunger, disease etc. This category is of course still an issue, even if more long-term, under the development agenda, e.g. in terms of improved health care, nutrition etc.¹¹

3. Putting human security to work

In sum, for establishing human security as a useful term for advocacy and action, the challenge is foremost to take stock of current trends and put them into a new and innovative language and form which can demonstrate e.g. linkages between issue areas. This in particular concerns the relation of human security to a "new" and broadened security agenda, the relation between hu-

man rights and human security, and the debate on humanitarian intervention or "the responsibility to protect". The term human security can help organize thinking and policies on conflict management, including peace support operations in a conflict zone, and increase both efficiency and legitimacy. On the issue of conflict prevention, human security can indeed show to be the very stuff of early warning and response.

In trying to insert the human security term into programs of action, we cannot, however, avoid taking a close look at what human security really is, i.e. we must pay due attention to conceptual issues, and, while doing that, we must stay put on the level of the human individual.

Anders Troedsson

Notes

1. Many of the points here are drawn from the author's up-coming dissertation at the Department of Political Science, Lund University, Sweden. It has the working title "The anatomy of wartime human misery: Presenting a framework for the analysis of threats against and assaults on human security during times of internal conflict." In one chapter of the thesis, a two-dimensional model of human security is presented.

2. See e.g. Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada (1999a) and (1999b), and the homepage of The Ministry for Foreign Affairs, Japan. The latter was instrumental for the establishment of the Commission on Human Security – see materials on www.humansecurity-chs.org. For the term's use by Sweden, see e.g. Ministry for Foreign Affairs, (2000), chapter 4. For the term's use by the UN, see e.g. Annan (2001a), (1999a) and (1999b) where direct or indirect references to the term abound; for a critique of the term's use by the UNHCR, see e.g. Hammerstad (2000).

3. Examples of an intensified academic focus on the concept are The Program on Human Security at Harvard University Center (www.cbrss.harvard.edu/programs/hsecurity.htm), and The Common Security Forum, a network of scholars and practitioners for the exploration of post Cold War security issues, incl. human security (www.kings.cam.ac.uk/histecon/ and www.hsph.harvard.edu/hcpds/). As for litera-

ture, one of the first accounts of the concept by UNDP (1994) was followed by several articles and books, in particular during recent years. Recent texts include Gobarah et al (2001), King et al (2000), McRae et al (2001), Paris (2001), Stoett (1999), Thomas (2001) and (2000). For a valuable "extended and annotated international bibliography", see Edson (2001).

4. Human security is discussed by The International Commission on Intervention and State Sovereignty in its recent report about humanitarian intervention, *The Responsibility to Protect* (2001), p 15.

5. UNDP (1994), p 24, proposed seven themes: Economic security, food security, health security, environmental security, personal security, community security, and political security. A problem is that this definition in several instances, e.g. political security, leaves the realm of the individual person to include problems that surely have a bearing on the security of the individual, but which represent problematiques on aggregate levels.

6. In the framework of this brief paper, there is no place for discussing the various definitions. Paris (2001), p 89 ff, in discussing several approaches to the concept, laments the several "laundry list" definitions of the concept and overly "expansive definitions". In seeking more systemacy, e.g. Thomas (2001) points to a qualitative-quantitative dimension in the concept, while King et al (2000), p 1, define it as "the expected numbers of years of future life spent outside the state of 'generalized poverty'." For a summary of efforts to define the term, see Edson (2001).

7. Examples of fairly recent date are King (1998), Gough (1994), Doyal and Gough (1991), and Braybrooke (1987).

8. Annan (2001a).

9. The following security categories, and how they relate to a model of human needs, are presented in much greater detail in this author's up-coming dissertation. There, a dynamic model on human security is presented which demonstrates i.a. how the presented four categories are continuous and to some degree overlapping, and how they can be linked to a discussion about conflict management. At focus is in particular "the anatomy" of wartime threats against and assaults on human security, and of the prevention, inhibition and alleviation of such threats and assaults.

10. See e.g. The Report of the Commissions First Meeting at Whithney Greentree Estate, New York 8 to 10 June 2001 (www.humansecurity-chs.org).

11. My forthcoming thesis lays out in detail the dynamics of how the human security agenda shifts during the course of conflict.

Sources

Annan, Kofi (2001a). *We can love what we are without hating what—and who—we are not*. Nobel Lecture in Oslo, December 10, 2001.

Annan, Kofi (2001b). *Report of the Secretary-General to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict*. 30 March 2001. (S/2001/331)

Annan, Kofi (1999a). *Human security and intervention. Individual sovereignty*. Address delivered to the General Assembly of the United Nations, New York, September 20, 1999.

Annan, Kofi (1999b). *Opening address by the UN Secretary General to the General Assembly and Report on the work of the organization*. Official Records, UN General Assembly 54th Session, 4th Plenary Meeting, Monday 20th September 1999, New York. (A/54/PV.4)

Braybrooke, D (1987). *Meeting needs. Studies in moral, political and legal philosophy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada (1999a). *Human security: Safety for people in a changing world*. (www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/secur-e.html)

Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada (1999b). *Freedom from fear: Canada's foreign policy for human security*. (www.dfait-maeci.gc.ca/foreignp/humansecurity/HumanSecurityBooklet-e.asp)

Doyal, Len, and Ian Gough (1991). *A theory of human need*. New York: The Guilford Press.

Edson, Sara (2001). *Human security: An extended and annotated international bibliography*. Common Security Forum, Centre for History and Economics, King's College, University of Cambridge, U.K. (www.humansecurity-chs.org)

Ghobarah, Hazem, Paul Huth, Bruce Russett (2001). *Civil wars kill and maim people – long after the shooting stops*. Draft 8/29/2001.

Gough, Ian (1994). Economic institutions and the satisfaction of human needs. In *Journal of Economic Issues*, 28 (1): 25-67.

Hammerstad, Anne (2000). Whose security? UNHCR, refugee protection and state security after the Cold War. In *Security Dialogue*, 31 (4), 391-403.

- King, Loren A (1998). Economic growth and basic human needs. In *International Studies Quarterly*, 42(2): 385-401.
- King, Gary, and Christopher Murray (2000). *Rethinking human security*. (GKing.Harvard.Edu)
- McRae, Rob, and Don Hubert (eds.) (2001). *Human security and the new diplomacy. Protecting people, promoting peace*. Montreal and Kingston, London, Ithaca: McGill-Queen's University Press.
- Ministry for Foreign Affairs, Japan. (www.mofa.go.jp/policy/human_secu/index.html)
- Ministry for Foreign Affairs, Sweden (2000). *The Prevention of Armed Conflict – Swedish Policy for the 21st Century*, Government Communication 2000/01:2.
- Paris, Roland (2001). Human Security. Paradigm shift or hot air? In *International Security* 26 (2), 87-102.
- Stoett, Peter (1999). *Human and global security. An exploration of terms*. Toronto, Buffalo, London: University of Toronto Press.
- The Commission on Human Security. (www.humansecurity-chs.org)
- The Responsibility to Protect* (2001). Report of The International Commission on Intervention and State Sovereignty. Ottawa: International Development Research Center. (www.iciss.gc.ca)
- Thomas, Caroline (2001). Global governance, development and human security: exploring the links. In *Third World Quarterly* 22(2), 159-175.
- Thomas, Caroline (2000). *Global governance. development and human security. The challenge of poverty and inequality*. London, Sterling: Pluto Press.
- UNDP (1994). *Human Development Report 1994 – New Dimensions of Human Security*. New York, Oxford: Oxford University Press.
-

Litteraturgranskningar

MIKAEL SUNDSTRÖM: *Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age*

Ett av de utmärkande dragen hos modern informationsteknik (IT) är att den tränger sig in på allt fler områden. För den som ville beskriva eller beforska tekniken var det enklare förr. Om vi går tillbaka till 1960- och 70-talen finner vi tekniken prydligt instoppad i datorhallar där särskilt utbildade maskinskötare hanterade "körningar" av stora men triviala datamängder såsom lönebesked, bankkonton och stora beräkningar.

Tekniken var tydligt, rent fysiskt, avskild. Tankearbetet utfördes av människor, löneförrätare, banktjänstemän eller ingenjörer. Tekniken bara processade material enligt modeller som dessa människor framställt genom eget tanke- och handarbete.

Sedan dess har det blivit mer komplicerat. Under 1980-talet blev datorn ett redskap på var tjänstemans skrivbord. Men den blev inte bara ett redskap för rationell hantering av stora datamängder. Den kom dessutom att innehålla program för att modellera allt ifrån ekonomiska samband till byggnader. En del av tjänstemannens tankearbete flyttades på detta sätt in i datorn. Ja, en del av detta arbete passerade så småningom aldrig ens tjänstemannens hjärna. Eftersom många modeller för att göra kalkyler, beräkningar och beslutsfattande kunde byggas in direkt i datorn behövde ju tjänstemännen inte ens förstå dem. De behövde bara *använda* datorn.

Nu visade sig detta vara ett ganska stort problem. Visserligen hade datorn fått en bildskärm via vilken man kunde kommunicera med den genom att skriva kommandon. Men det krävde ju att man dels hade en klar bild av vad datorn kunde göra, dels hade tid att lära sig alla kommandon som krävdes för att tala om för datorn vad man ville att den skulle göra.

Det andra av dessa problem—att lära sig bygga datorer (eller mer specifikt användargränssnitt) som kan umgås med människor på ett smidigt sätt—löstes så småningom genom att två discipliner slog sig samman. Psykologi och datavetenskap/informatik förenade sig i arbete med att utveckla vad som numera kallas usability, användbarhet, och är en industri, åtminstone i sina grundläggande delar. Vi fick inte en ny formell disciplin, men ett nytt forskningsområde som återfinns inom alla tre ovan nämnda discipliner och ett antal specialområden.

Det första av problemen—att veta vad datorn kan göra—är svårare. Det kräver inte bara allmän teknikförståelse och "användbar" teknik, utan domänkunskaper. God användbarhet gör ju inte vem som helst till ingenjör. Man måste först skaffa vissa kunskaper om konstruktion för att kunna förstå och rätt använda ett CAD-program.

Detta problem är alltså av en annan, mer komplicerad, natur. Det kräver kunskaper om både domän och teknik. Inom en del områden har forskningen under senare år utvecklat en del kunskap. Som ett axplock bland exemplen kan nämnas Management Information Systems, beslutsstödssystem, Data mining, och prognossystem inom exempelvis meteorologi.

De flesta av dessa system och dessa kunskaper har utvecklats genom studier i den privata sektorn. Till en del kan sådana kunskaper användas också för styrning och operativ verksamhet inom den offentliga sektorn, men det finns viktiga luckor i kunskaperna eftersom denna sektor har delvis andra grundförutsättningar. Det område som nu håller på att växa fram under namnet "electronic government" (digital government, government online, digital governance, etc.) kan inte utan vidare ta över modeller från den privata sektorn.

En av de luckor som ännu inte fyllts på ett rimligt sätt har att göra med den enskilda människans integritet i den elektroniska världen. Tidi-

gare lagstiftning som Datalagen (1974) har visat sig inte klara av att hantera dagens IT-användning. Inte heller har de senaste försöken som exempelvis PUL (Personuppgiftslagen från 1998) gjort saken särskilt mycket bättre.

Problemet är att IT-användning numera är en så integrerad del av all slags verksamhet. Det handlar inte om enskilda enkelt kontrollerbara "datalager", utan om kommunikation mellan en mängd aktörer. IT har blivit en integrerad del av allas vardag.

Det är lätt att se att lagstiftningen aldrig kommer att bli bra så länge den inte avspeglar den nya vardag som den nya teknikanvändningen både formar och formas av. Det är svårare att se tydliga tecken på satsningar på att utveckla en modernare syn. Den elektroniska förvaltningen har hittills huvudsakligen behandlats som ett ganska trivialt område för praktiker. Det kan tyckas märkligt att så få statsvetare tagit sig an området (det finns förstås en del undantag, t ex Klaus Lenk, Ignace Snellen, William Dutton, Christine Bellamy och John Taylor).

I detta perspektiv kommer Mikael Sundströms avhandling *Connecting Social Science and Information Technology – Democratic Privacy in the Information Age* som en glad nyhet. Sundström försöker integrera en genomtänkt syn på den moderna tekniken med en definition av integritet som utgår ifrån demokratins behov av kommunikation, och inte som så många debattörer och, kan det tyckas, det mesta av lagstiftningen, reflexmässigt snarast likställer integritet med anonymitet.

Avhandlingen i korthet

Sundström vill med sin avhandling angripa det problem han ser med att studier av hur IT, varmed han i sammanhanget främst avser kommunikationsteknologi, hittills gjorts så systematiskt. Studier görs, menar Sundström, av enskilda IT-implementationer snarare än mot bakgrund av generella drag i tekniken. Han utropar ett "war against kludgery". Själv tar han upp kampen genom att som mål för sin avhandling sätta upp följande punkter:

1. Skapa ett allmänt/heltäckande analytiskt system som kan förenkla förståelsen och studierna av IT genom att forskare från olika

discipliner kan referera till ett gemensamt ramverk, en "Grand Base för teknikförståelse".

2. Teoretiskt studera och omformulera "privacy"/integritet på ett sammanhängande sätt. Begreppet *Democratic privacy* skapas som en integration av de krav på kommunikation som demokratiska processer kräver och skyddet av den enskilda människans integritet.
3. Koppla ihop begreppen *Democratic Privacy* med *Grand Base* för att skapa ett verktyg för att analysera situationer i verkligheten.
4. Analysera ett fall med hjälp av detta verktyg för att demonstrera begreppens möjligheter som analytiskt verktyg.

Avhandlingen är alltså i första hand teoretisk genom de två nya begrepp som utvecklas (punkterna 1 och 2) och relateras till varandra (punkt 3). Den empiriska studien (punkt 4) görs i första hand för att demonstrera begreppens analytiska förmåga.

De uppsatta målen är ganska storstilade, men Sundström tonar ned förväntningarna en aning genom att påpeka att resultatet inte ska ses som en "unconditional end product" utan som "more of an organised beginning providing a set of solid methodological solutions". "The 'grand base' is not a theory, but an *abstraction procedure*" (sid 60). Den är "a permanent work-in-progress state", ett analytiskt verktyg som i sin uppenbarelse i denna avhandling endast har uppnått en "reasonable degree of solidity" (sid 51).

Begreppen ska alltså inte ses som färdiga till hela sitt innehåll. Begreppet "Grand Base" ska kunna utvidgas till att absorbera nya IT-relaterade kommunikativa möjligheter om och när sådana dyker upp. Begreppet *Democratic Privacy* ska kunna absorbera nya eller här förbisedda demokratiteoretiska aspekter.

Men kvar står att Sundström gör två generallangrepp. Ett går ut på att skapa ett bättre verktyg för att hantera integritet i den elektroniska världen ur ett demokratiteoretiskt perspektiv. Det andra går ut på att knyta ihop samhällsvetenskaplig forskning med teknikforskning. Enligt min uppfattning lyckas han ganska bra med sitt första uppsåt, mindre bra med det andra.

Låt oss nu ta en titt på de två huvudbegreppen i avhandlingen.

En "grand base" för teknikförståelse

I denna del studerar Sundström ett antal informationsteknologier för att hitta de "dimensioner" med vilka man kan beskriva teknikens effekter. Dessa dimensioner ska tillsammans utgöra en stabil bas för teknikförståelse, en bas som kan "...insulate social theorists and policy makers from the intricacies of information-technological (r)evolution" (sid 51).

De teknologier som studeras är postservice, (vanlig) telefoni, TV, tidningar, webb (html), e-post, chat och elektroniska datalagringsystem. Metoden för att hitta dimensioner är att på intuition välja ut några informationsteknologier, analysera dem en och en för att hitta olika dimensioner till dess att "avtagande avkastning" – att varje ny teknik tillför få eller inga nya dimensioner – gör det (ganska) meningslöst att fortsätta. Dimensionerna ska vara icke-reducerbara och åtskiljande (för olika tekniker).

Resultatet av genomgången av teknologier är en (lång) lista med 35 olika dimensioner. Några exempel är följande (Sundströms originalbeteckningar, mina kommentarer på svenska):

- Access time
- Information sequentiality
- Interactivity
- Pervasiveness
- Real-time transfer
- Recipient anonymity
- Sender anonymity
- Recipient transfer cost (för att hämta informationen, t ex telefontid för ett modem)
- Recipient enabling cost (kostnad för tillgång till kanalen, t ex att man måste köpa en TV-mottagare för att kunna titta på TV).
- Recipient verification of sender authenticity
- Search and retrieve ability

I stort sett kan man säga att dimensionerna beskrivs i ekonomiska termer baserade på IT:s tekniska egenskaper: Vilken typ av information hanteras? Hur mycket kostar användningen (i tid, pengar eller annat)? Vilken kontroll har jag? De har också ett individperspektiv, vilket medför att Sundström (uttryckligen) inte diskuterar organisation.

Det gör att dimensionerna för en teknikforskare framstår som tämligen triviala. Förvisso kan IT förändra de saker som studeras i listan ovan, men det är inte sådant man nämner inom teknikforskningen. Man ser i stället att teknik och människor utvecklar nya handlingsmönster och beroendeförhållanden genom intrikat samspel, och det är detta samspel man försöker förstå. Man frågar sig alltså inte bara "vad?" utan i minst lika stor utsträckning "hur?"

Det betyder att Sundströms avhandling framstår som grundad på en vacklande IT-definition. Ibland låter det som om IT definieras som den fysiska hårdvaran i tekniken: "that is what the Internet is: an infrastructure, no more, no less" (sid 18). Men när sedan IT ska exemplifieras blir det postservice och tidningar, d v s institutioner där man inte kan bortse från organisationen (exempelvis ingår redaktören i Sundströms diskussion av tidningar). Papper och penna blir av sig själva varken tidning eller postförmedling.

I dessa exempel verkar det ibland som om Sundström snarare i praktiken anammat den vidare teknikdefinition som numera genomsyrar mycket av teknikstudierna. Ett exempel är ANT (Actor Network Theory), där Bruno Latour (1987; 1999) definierar teknik som "society made durable", d v s innefattande också organisationer och sociala mönster. I denna tekniksyn är IT inte en orsak som determinerar en utveckling, utan en *aktör* som tillsammans med mänskliga aktörer konstruerar den. I Sundströms värld har tekniken "effekter".

När Sundström ska börja leta efter dimensioner som kan sammankoppla teknik och samhälle börjar han med att fundera över om han ska börja i tekniken eller i samhället. Han bestämmer sig snabbt – i endast två meningar – för att börja med att beskriva tekniken eftersom "social theory [...] seems harder to squeeze into a preconceptualized framework as the number of dimensions [...] would be bewilderingly large, and subject to wildly diverging interpretations" (sid 52).

Har saknar jag en diskussion om hur man ska se på teknik. Det finns ju andra synpunkter än den Sundström framför. Ur exempelvis ett ANT-perspektiv skulle man i stället säga att eftersom tekniken är så intimt sammanflätad med

samhället (människor, organisationer) så kan man inte beskriva heller den *helhetligt* i ett fåtal enkla dimensioner. För detta är den alldeles för rik på dimensioner – samma dimensioner som samhället självt, plus några som den tillför. Dessutom är alla dimensioner utsatta för olika tolkningar, även på den enkla nivån som handlar om informationsutbyte. Som Bijker & Law (1994) visar i sin beskrivning av cykelns utveckling drevs utvecklingen via de olika "förstadierna" (t ex ett där cykeln hade jättestort framhjul och pyttelitet bakhjul) inte av någon inneboende faktor i tekniken, utan av olika sociala grupper som såg olika fördelar med olika konstruktioner.

Förutom att dimensionerna är många är de inte så enkla som Sundström önskar sig. I avhandlingen tas endast tekniska aspekter av informationsutbyte upp. Inga som har med emotion eller kognition att göra, för att ta två aspekter som diskuteras flitigt inom informatikområdet. Exempelvis kommer Sundström fram till att TV bör beskrivas med följande dimensioner: recipient anonymity, sender anonymity, lack of pervasiveness¹, information sequentiality, information richness², och environmental interference (avser atmosfäriska störningar).

Man skulle utan vidare kunna beskriva radio på samma sätt. Det kan tyckas lite underligt, inte minst mot bakgrund av den debatt som pågått under många år om TVs roll just som bildmedium. Många skulle nog hävda att just bilden är TV mest utmärkande egenskap.

En av diskussionerna om datoranvändning handlar om att man på olika sätt kan bli "uppslukad" av mediet. Detta kan ske av tekniska skäl (eftersom det kan kräva så stor uppmärksamhet att hantera datorn rent tekniskt) eller på grund av kognitiv överbelastning (för mycket information på skärmen). Man talar också mycket om emotionella skäl, exempelvis anses ju datorspel leda till en slags beroende, ("addiction"). En ny avhandling i informatik, om 3D-teknik i skoldervisning, har titeln "Perceptually seductive technology" (Waterworth, 2001), ett aktuellt forskningsområde som intresserar både psykologer och informatiker kallas "affective computing"; två exempel på termer som används för att diskutera emotionella aspekter av teknikanvändning.

Andra dimensioner som ofta används för att beskriva informationsteknik av olika slag är att bilder och rörliga objekt ersätter ord, och att tekniken därmed befördrar en utveckling mot ökad användning av bildspråk (en dimension som sedan länge förekommit i diskussioner om både serietidningar och TV), eller att HTML är en *struktur* (hypertext) snarare än en kodning av termer. Dessutom är IT ofta påtagligt en i användningssituationer autonom *aktör* genom applets, cookies, agenter etc, det vill säga *aktiva element*. Sådana dimensioner av tekniken ignoreras uttryckligen.

I Sundströms definition ska de teknikbeskrivande dimensionerna vara icke reducerbara och åtskiljande. Skälet är att han vill förenkla för samhällsforskaren. Därför vill han hålla sig till termer som beskriver informationsflöden. Detta är OK så länge man bara vill göra just detta, och det räcker också ganska långt för att kunna föra den diskussion om Democratic Privacy som senare följer. Men som en "Grand Base" för teknikförståelse räcker de inte. "Seduction", "addiction" och "affectiveness" är förvisso inte enkla dimensioner, men de kan inte reduceras till informationsutbyte.

Sundström vill gömma den tekniska jargongen. Men i ansträngningarna att göra det gömmer han också de intressanta dimensionerna av IT-användning.

Faktum är att Sundström i vissa ögonblick tycks inse åtminstone en del av problemet. Ett exempel på detta dyker upp när han senare tar sig an uppgiften att koppla ihop Democratic Privacy med Grand Base. Då får han problem, eftersom han upptäcker att vissa komponenter påverkas bara om kommunikativa parametrar omorganiseras, inte av IT självt. "For example, the repeatedly emphasised citizen right to initiate a two-way information flow with his/her representative seems hard to ensure using only some kind of IT-solution: it must be an accepted and acceptable norm so that the representative makes it his/her own task" (sid 178).

Just det. Tekniken medför inte *i sig* vissa konsekvenser som man kan definiera i förväg. Ett exempel: Statskontoret rekommenderade i mitten av 1990-talet att statsförvaltningen skulle vara mycket försiktig med e-postanvändning, av

säkerhetsskäl. Men teknikens existens och fördelar medförde att människor börjar mejla, vilket så småningom ledde till om inte ett tvång så i alla fall en social norm att man bör läsa och besvara e-post, även inom förvaltningen. Hösten 2001 föreslogs också en lag som ska tvinga myndigheter att besvara inkommande e-post.

Detta har skett utan att e-posttekniken har blivit säkrare. Trots att det fortfarande handlar om elektroniska vykort i säkerhetsavseende sitter jag idag och diskuterar min pension med tjänstemän på skatteförvaltningen via e-post. Vi har vant oss. Statskontoret fick ge sig. Trots att de hade rätt i sin beskrivning av teknikens funktion. Så fungerar teknikutveckling.

Sundströms lösning i avhandlingen är att ignorera sådana dimensioner och gå vidare med dem som blir kvar. Det är en rimlig väg för att kunna fortsätta diskussionen om Democratic Privacy, men det innebär också att avhandlingens bara är intressant för diskussionen om integritet, inte för den om IT.

”Democratic Privacy”

Privacy/integritet är ett begrepp som varit med i IT-debatten under åtminstone de snart 30 år som förflutit sedan Datalagens tillkomst.

Debatten har ofta handlat om enskilda saker, exempelvis skapande och samkörning av databaser eller publicering på webbsidor. Mer sällan har begreppet använts med teoretisk förankring, definitioner är ofta av operativ karaktär exempelvis i OECD:s ”Code of Fair Information Practice”. Det som intresserar Sundström mest är att begreppet sällan kopplats ihop med demokratisk teori. Därför, menar han, har diskussionen ofta blivit negativ och försvarande (”disabling” tradition). Begreppet integritet/privacy definieras ofta nästan som en synonym till anonymitet och hämmar därför kommunikation.

Begreppet Democratic Privacy omfattar därför inte bara de begränsningar som skyddet av den privata sfären kan kräva, utan också ”enabling elements”, sådana saker som främjar den kommunikation som demokratin kräver. Democratic Privacy ses alltså inte bara som en individens rättighet, utan ett fundament för att demokratin ska fungera.

Sundström använder författare från olika demokratiska skolor för att definiera begreppet. Hans urval består med hans egna ord av att plocka bland olika teorier, med ”en förkärlek för” deliberativa/participativa. Han menar att denna metod är rimlig eftersom olika teorier inte skiljer sig så mycket från varandra i ett informationsflödesperspektiv.

Det är rimligt att se det så för att komma vidare i uppbyggnaden av begreppet. Men när man sedan ska återvända till de tolkningar som krävs för att man ska kunna använda begreppet (som vi snart ska ta upp) kan man inte komma ifrån det faktum att olika demokratiska teorier faktiskt har olika syn på, exempelvis, byråkratens roll.

I denna del av avhandlingen analyseras individens kommunikativa situation i termer av fyra typer av informationsflöden: *Information in*, *information ut*, *information inom* och *information om/utanför*. Analysen handlar i första hand om information ”in” och ”ut”. Information ”inom” avser en förädlingsprocess, vad som händer när individen själv bearbetar inkommande information i relation till sina egna referensramar. Information ”om” handlar om information som redan lämnat den enskilde, som alltså redan ”finns där ute”. Sundström menar att Democratic Privacy inte behöver bry sig så mycket om detta eftersom ”breaches of privacy must take place in the *information out domain*” (sid 107), alltså när individen lämnar uppgifter, frivilligt eller av tvång. När informationen sedan finns därute är det ”of no democratic privacy concern whether it exists in fragments or in more aggregated forms” (sid 210).

Detta är antingen en brist hos begreppet Democratic Privacy eller ett definitionsproblem. Mycket av diskussionen om Datalagen handlade ju om problemen med samkörning av register och den ”dataskugga” (bild av en individ) som då uppstod genom att olika uppgifter *tillsammans* gav inte nödvändigtvis en fullständigare utan *en annorlunda* bild av en individ än de gjorde var för sig (t ex Freese, 1979). Flera studier har ju också visat att samkörning av information är problematisk på grund av datakvalitetsproblem – information som insamlats med olika syften kan inte utan vidare kombineras eftersom begrepp har definierats olika i olika samman-

hang. Bortsett från att sakfelen kan göra informationen oanvändbar, och därmed samkörning- en oekonomisk, kan den enskildes integritet förstås påverkas genom att uppgifter som tillsammans ger en felaktig bild av henne framträder.

Sundström skriver att man borde tagit hand om problemet tidigare, när informationen en gång samlades in (sid 166) Men detta är ju omöjligt eftersom inte alla användningar av information kan förutses, och eftersom inte alltid ny information kan samlas in varje gång man vill göra en undersökning av något förhållande inom befolkningen.

Möjligen kan detta problem definieras bort genom att man definierar t ex en samkörning av två register som en "information ut" – situation (det var ju i praktiken detta den gamla Datalagen gjorde genom att slå fast att ett nytt personregister uppstod varje gång två existerande samkördes).

Greppet att studera informationsflöden snarare än lager (som både datalagen och PUL fokuserar på) är mycket bra. Det är ju just flöden det handlar om på Internet. Visserligen finns lager också, ett mejl, till exempel, kan ju passera ett stort antal lager – servrar – på sin väg från sändare till mottagare. Men precis som fysiska brev kan klassificeras efter innehåll (rekommenderas, assureras, märkas med "bräckligt" eller "brådskannd") och behandlas på olika sätt efter klassifikation ser man snabbt att något liknande bör göras med elektronisk post. Därför gör Sundströms grepp att många aspekter av elektronisk kommunikation framträder, som inte gör det med Datalagens eller PULs angreppssätt.

När information "in" och "ut" ska diskuteras utgår Sundström från individen och diskuterar sedan informationsflöden, olika kommunikationssituationer:

- Medborgare – medborgare
- Medborgare – representant- medborgare
- Medborgare – förmedborgare (pre-citizen) – medborgare

Diskussionen följer individen/medborgaren. Representanten (politikern eller dennes ställföreträdare) och byråkraten tas bara upp när de kommer in i bilden, ingen helhetlig analys av deras situation görs (detta är en avgränsning, ingen brist).

Sundström gör en ganska stor affär av "förmedborgaren". Denne kan vara antingen ett barn under myndig ålder, eller exempelvis en person som ska invandra och ännu inte uppnått status av medborgare. Det är det första fallet som intresserar Sundström mest, och han kommer bland annat fram till att det vore lämpligt att dra ett streck vid myndighetsdagen och radera all, eller det mesta, av den information som personen före denna dag spritt om sig själv, för att den nye medborgaren ska kunna börja sin (mer medvetna) tillvaro med en "clean slate", om hon inte uttryckligen bestämmer annorlunda.

Detta är en intressant diskussion som kan tyckas djärv, men mot bakgrund av till exempel dagens ungdomars flitiga och inte alltid medvetna surfande på nätet ändå förtjänar att tas upp. Det finns många ställen på nätet där man kan hamna, avsiktligt eller oavsiktligt. Allt som rör navigation på nätet kan registreras och lagras, men det finns många skäl till att inte göra det.

Sundströms genomgång av olika kommunikationssituationer görs mot bakgrund av en blandad samling demokratiteoretisk litteratur. Genomgången är systematisk och ger därför en bra inblick i ett nytt sätt att studera elektronisk kommunikation ur ett integritetsperspektiv.

Resultatet av denna del i avhandlingen är en katalog över de rättigheter och skyldigheter som Democratic Privacy leder till. Några axplock ur denna lista, för att ge en bild:

Allmänna principer:

- Ökad kostnad för mottagaren för att skaffa information ska följas av ökade möjligheter att hålla avsändaren ansvarig.
- Individen har rätt till (så gott som) gratis tillgång till datakällor där "demos-wide" information finns.
- Det ska vara förenat med försumbart små resurskrav att autentisera information.
- Medborgaren har både rätt och skyldighet att reaktivera automatiska information in-flöden.

Kommunikation med representanter

- Medborgaren har alltid rätt att kunna identifiera representanter när de har skickat iväg information.

- Kommunikation mellan medborgare och deras representanter ska alltid vara öppen för alla, utom i de fall när medborgaren är avtvingad informationen.

Kommunikation med jämlingar:

- Medborgaren har en skyldighet att inte sprida "pervasive" information till jämlingar.
- Medborgaren har rätt att vara anonym (som avsändare) när "non-pervasive" information skickas.

Kommunikation med för-medborgare:

- Vårdare har skyldighet att inte monopolisera informationsflöden till deras skyddslingar.
- Det måste finnas ett sätt att sätta upp en "skärm" mellan för-medborgare och hel-medborgare, t ex genom att rensa databaser från innehåll som kommit till innan status av full medborgare uppnåtts.

Listan innehåller 22 punkter. Den är "abridged", men ger ändå en god överblick över vad begreppet Democratic Privacy skulle innebära i praktiken. Mycket skulle vara annorlunda, åtminstone om man tar Sundström strikt på orden.

Sundström menar själv att man inte utan vidare kan implementera begreppet Democratic Privacy. Det är en mycket klok bedömning. För även om jag tidigare nämnde att jag ser själva idén som nödvändig för att komma ifrån det limbo som IT befinner sig i, där nuvarande lagstiftning och de synsätt som finns bakom denna inte går väl ihop med den nya tekniken och de synsätt på vilka den faktiska användningen av denna grundas, så finns många saker att diskutera i de resultat Sundström kommer fram till.

En invändning man kan ha är att integritetsskyddet, traditionellt den allt överskuggande aspekten, kommer väl mycket i skymundan i ivern att befordra kommunikation. Delvis kan detta vara en ryggmärgsreaktion från min sida. Delvis kan invändningen bero på att Sundström inte alltid är så precis i detaljerna. Ett exempel är följande kriterium: "Whenever the citizen is temporarily or permanently deprived of his/her democratic rights as a consequence of (for instance) an indictment for a criminal offence, this information must be made available to a wider au-

dience, even should the citizen prefer to keep it secret" (sid 176).

Detta låter riktigt Orwellskt. Det skulle alltså räcka med en falsk anklagelse för att information ska spridas allmänt om den? Nu är det ju inte helt klart hur man ska tolka detta uttalande. Det beror ju på exakt vad som ingår i "this information" – hela anklagelseakten eller bara en anmälan av att anklagelse skett? Den ursprungliga anklagelsen, åtalet eller domen? – och vilka som ingår i "a wider audience".

Detta är inte fråga om semantiska hårklyveri-er. Problemet infinner sig oberoende av hur man tolkar orden i citatet. För det första, vid en händelse som denna skulle alltså de demokratiska rättigheterna försvinna. Helt och hållet (får man anta, eftersom det inte kvalificeras). Redan det låter lite märkligt; man blir ju i dagens Sverige inte av med alla sina demokratiska rättigheter bara för att man anklagas – eller ens om man fälls – för ett brott. Man får t ex rösta fast man sitter i fängelse. Man har rätt till viss integritet, om än inskränkt. I Sundströms elektroniska värld blir det värre. Sundström menar nämligen att vi borde ha var sitt "democratic alias" (sid 249), en pseudonym med vilken vi kunde röra oss anonymt i den elektroniska världen. Det skulle underlätta möjligheterna att separera olika typer av kommunikation från varandra, och därmed skulle man kunna implementera olika typer av kommunikation i enlighet med de olika krav som begreppet Democratic Privacy kräver.

Här förväxlar Sundström anonymitet och pseudonymitet. Sundströms alias ska vara "as consistent and enduring as the physical person" (sid 249). För att kunna användas i ett demokratiskt sammanhang måste ju en identitet ha permanens, man ska inte kunna gömma sig bakom en mängd tillfälliga identiteter. Men ett alias är en pseudonym. Det finns alltså en stark koppling mellan alias och fysisk person. Om man knäcker koden avslöjar man då hela den fysiska personen. Och det var ju det som skulle hända vid t ex en brottsanklagelse. Det innebär även en falsk sådan skulle räcka för att kopplingen mellan alias och fysisk person skulle utlämnas (den var ju en demokratisk rättighet, som man temporärt kunde bli av med), och därmed skulle *all* information om personen bli öppen för alla. Även om

det skulle gälla temporärt kan man där se många följder för individen som knappast kan kallas temporära.

Sundström menar säkert inte så. Men det står så i boken.

Även uttalandet att kommunikation mellan medborgare och deras representanter alltid ska vara öppen för alla, utom i de fall när medborgaren är avtvingad informationen, reser frågor. Å ena sidan blir ju lobbying meningslös, eftersom den alltid skulle bli helt offentlig. Detta kan man se som positivt eller negativt efter smak. Mer allmänt motbjudande är att även mer förtroliga samtal mellan enskilda och deras representanter blir offentliga så länge som det är medborgaren som initierat kontakten. Låt oss säga att en handikappad person i en svår personlig situation kontaktar en politiker för att be om hjälp. Politikern nappar, och i deras kontakter utspinner sig långa och ingående konversationer, i vilka intima detaljer om den handikappades situation kommer fram. Låt oss dessutom säga att diskussionerna i långa stycken förs via e-post och politikern sedan tvingas offentliggöra sina mejl (idag är detta ofta men inte alltid nödvändigt). Eller varför inte att de automatiskt hamnar i en offentlig databas, åtkomlig via Internet för alla medborgare. Hur mycket bättre demokratisk kommunikation har man då fått på bekostnad av en dramatiskt minskad integritet?

Jag nöjer mig med dessa exempel för att visa att trots att Democratic Privacy är en god idé rymmer begreppet i Sundströms preliminära definition många faror. Den uppenbara vinsten är att den för demokratin nödvändiga kommunikationen kommer med i diskussionen. Men för att begreppet ska bli praktiskt användbart återstår många diskussioner om vilka avvägningar som ska göras. Och *hur* dessa avvägningar ska göras. I vilken utsträckning ska individen själv få avgöra hur privat ett elektroniskt brev ska anses vara? I vilken utsträckning ska generell lagstiftning gälla? Det går inte att ge enkla antingen-eller svar. Man kan inte reglera den elektroniska världen så att alla fickor av fritt område försvinner. Även om man sätter upp regler för t ex e-postkommunikation via professionella kanaler (tjänstepost) så kan människor skaffa privata e-postadresser. Det finns en gräns mellan det pri-

vata och det offentliga även när det gäller offentliga personer, och denna gräns måste på något sätt kunna upprätthållas också i den elektroniska världen.

Exemplet ovan med den handikappade och politikern visar inte bara på problem med Sundströms resonemang, utan också med dagens lagstiftning. Som det nu är måste man känna väl till vilken lagstiftning och vilka kontrollmöjligheter som gäller för olika typer av e-postadresser för att på rätt sätt hantera sin integritet i olika kontakter. Man hamnar exempelvis i praktiken i helt olika situationer om man kontaktar en offentliganställd via hans kontorsadress (t ex n.n.@riksdagen.se) eller om man gör det via hans hotmail-adress.

Slutligen gör Sundström en empirisk test av Democratic Privacy genom att använda begreppet för att studera intersektionen av Datalagen (1973-1998) och EU:s direktiv (1995) som ligger till grund för PUL (1998). Fokus är på den svenska situationen 1991-1993 (förändringarna planerade för Datalagen) och 1995-2001 (EU-direktiven; debatten om implementationen i PUL 1998).

En viktig poäng Sundström gör är att kritisera lagstiftningen – och diskussionen om denna – för dess fokus på *datalagring* när det i själva verket är kommunikation/*informationsflöden* som är det viktiga. Fokus på lagring leder dels till onödiga problem när man diskuterar olika medier – det som går för sig i en tidning går inte alltid för sig på webben. Detta är i och för sig ett problem som diskuterats tidigare, bland annat av Anders R Olsson, men Sundström för diskussionen ett stort steg framåt genom att presentera en sammanhållen modell för att analysera integritetsproblemen på ett nytt sätt.

Då det gäller resultaten av analysen av Datalagen och PUL genom Democratic Privacy-glasögon kan man göra en hel del invändningar.

Givetvis kommer Sundström på flera punkter fram till andra förslag. Ur Democratic Privacy-synpunkt borde exempelvis direktreklam tillåtas genom en "opt-in"-modell (man ska aktivt ange att man vill ha den) i stället för, som i nuvarande svenska modell "opt-out". Argumentet är att direktreklam är exempel på icke tillåtet "persuasive speech". Men detta har kritiserats från

första början, från flera utgångspunkter, och kommer nu att ändras efter krav från EU-direktiv.

Mer kontroversiellt är tanken att rätten att ta bort information ur databaser om man anser den felaktig inte längre skulle vara så självklar. Den rätten ska man ha, menar Sundström, om informationen avtvingats en, men inte om man lämnat den frivilligt. Ett argument är att andra medborgare har rätt att veta något om en, och om man kan ändra på den bild man ger av sig själv hur som helst blir den rätten urholkad. Återigen något som kan tolkas ganska Orwellskt—du kan aldrig bli kvitt dina förlugna ord. Hur ser ett samhälle utan glömska ut?

I sammanfattning tycker jag att idén med begreppet Democratic Privacy är lysande. Sundström gör också ett ganska gott jobb med att mejsla ut det. Som nystart i en debatt som behöver ett genombrott tror jag det kan fungera. Men inte som slutpunkt. Det är fruktbart att studera informationsflöden, men det räcker inte. De slutsatser som Sundström kommer fram till är ofta alltför grova. När man ska förfina dem kan man inte komma ifrån *innehållet* i de olika demokratiska modellerna, och därmed måste man göra val.

Diskussion

Sundström gör i sin avhandling två ambitiösa utspel. Ett går ut på att skapa ett bättre verktyg för att hantera integritet i den elektroniska världen ur ett demokratiteoretiskt perspektiv. Där lyckas han trots allt ganska bra, enligt min mening. Det andra går ut på att knyta ihop samhällsvetenskaplig forskning med teknikforskning. Där lyckas han inte alls, menar jag. Men eftersom "Grand Base" faktiskt inte är en förutsättning för diskussionen om Democratic Privacy, och eftersom det finns ett akut behov av en diskussion om det senare tycker jag ändå att avhandlingen fyller åtminstone en del av ett stort hål. De dimensioner som Sundström hittar under utvecklingen av Grand Base är förvisso rimliga, men utgör inte en tillräcklig grund för att skapa någon slags enhetlig bas för teknikstudier. Däremot räcker de gott för den diskussion som senare förs om integritet. Det hade alltså varit rimligare att vän-

da på titeln: "Democratic Privacy in the Information Age. Connecting Social Science and Information Technology". Det skulle göra avhandlingen större rättvisa.

Avhandlingens styrka är att den har mycket stor relevans: Sundström tillhandahåller en modell för att analysera informationsflöden ur ett demokratiskt perspektiv. Detta är absolut nödvändigt i en tid där vi har ett nytt medium – Internet – som de facto redan blivit ett grundläggande kommunikationsmedel i samhället samtidigt som försöken från politikens sida att förhålla sig till det är valhända. IT-användning definieras idag mer av flöden än av datalager.

Avhandlingen har också stor uppfinningshöjd. Ingen har försökt sig på detta förut, varken inom informatik eller inom statsvetenskap. Men när detta är sagt kommer vi genast in på avhandlingens svagheter. Det är givetvis svårt att skriva en avhandling som ger sig in på (åtminstone) två olika ämnesområden. Visserligen är det nödvändigt med sådana gränsöverskridande försök om vi ska kunna förstå företeelser som "electronic government", men man måste integrera kunskaper från bägge områdena, som i analogin med "användbarhet" i inledningen av denna artikel. Det måste till en grund av både teknikförståelse och samhällsförståelse. På samma sätt som psykologi och informatik förenats i "användbarhetsstudier" måste demokratiforskning och IT-forskning förenas i "democIT-forskning". I Sundströms avhandling blir det tydligt att han försöker göra sig av med det ena ämnet – informatik eller teknikstudier – för att ostört kunna ägna sig åt det andra, statsvetenskap. Det går inte.

Man kan inte, som Sundström försöker göra, härleda alla relevanta aspekter i förväg ur en slags "grand verksamhetsanalys". Tekniken utvecklas i ett komplicerat samspel mellan artefakter och människor (individer och olika typer av organisationer). Avhandlingen gör inte detta samspel rättvisa, men den bidrar till diskussionen genom att göra ett gott försök att utveckla en av de dimensioner där teknik och samhälle möts, integritetsfrågor i samband med demokratisk kommunikation.

Jag vill inte låta den kritik jag fört fram ovan överskugga det faktum att Sundström sätter fingret på en viktig, och ganska öm, punkt.

Inom kort kommer förvaltningen att vara betydligt mer elektronisk än i dag. För denna utveckling krävs stabila definitioner att relatera olika applikationer till (t ex trafiksystem, webbsökningar, politiska diskussioner online). Hur den enskildes integritet ska hanteras är en diskussion som hittills inte förts på ett sätt som speglar alla relevanta dimensioner.

En annan diskussion är den om byråkratens roll, som Sundström pekar ut men inte närmare utreder. Elektronisk förvaltning betyder en slags brukardemokrati, även på demokratins område. Allt mer kommer kanaliseras genom IT-system och deras förvaltare, de tjänstemän som hanterar dem operativt och strategiskt. Det kan handla om exempelvis "servicedeklarationer" och "servicedialoger" för att ta ett par begrepp ur diskussionen om 24-timmarmyndigheten. Dessa är i högsta grad strategiska – de handlar om prioriteringar av resurser. Men de är i sin hantering operativa, och därför blir tjänstemannens roll allt viktigare – diskussionerna kommer att hanteras av dessa.

Eller snarare intermediärerna. Sundström använder ordet "proxy", ställföreträdare, och det är väl valt. Intermediärer kommer att finnas i allt större utsträckning, och de är inte alla offentligt finansierade (t ex medborgarkontor). T o m på "e-demokratins" dyker intermediärer upp – "rådslagen" i Kalix och Nyköping utformades och sköttes av ett privat företag.

Allt detta sker utan närmare definition av vad demokrati är, precis som om det vore ett enhetligt begrepp. Redan i teorin är det inte så, det finns olika idéer om vilket som är det bästa förhållandet mellan styrande och styrda. Dessutom definieras ju demokrati i praktiken till stor del med referens till tradition snarare än teori. *Detta måste ändras i den elektroniska förvaltningen, annars går den inte att bygga.* IT-lösningar kräver tydliga definitioner, till skillnad från politiker. I det perspektivet kommer begreppet De-

mocratic Privacy, med alla sina ofullständigheter, inte en dag för tidigt.

Å andra sidan byggs ju den elektroniska världen ändå. Utan klara definitioner. Som ett lappverk, där till slut vissa lösningar tar över utan att de är vare sig särskilt väldefinierade eller heltäckande. Och sedan definieras demokrati utifrån den nya verklighet som skapats. På vägen har man bara diskuterat säkerhet och effektivitet, för i dessa frågor finns tydliga användarkrav. Därför är det å ena sidan lite svårt att se hur ett begrepp som Democratic Privacy skulle kunna komma in och spela en viktig roll i ett formativt skede, å andra sidan lätt att se att det skulle behövas. Om man nu vill att demokratiska teorier ska ha något betydande inflytande över utvecklingen.

Det vore ett intressant experiment.

Åke Grönlund

Noter

1. Sundström menar att TV inte är "påträngande" eftersom man måste slå på TVn, till skillnad från mejl som kommer automatiskt. Man skulle med hänvisning till debatten om TVs inverkan kunna hävda att det är tvärtom, att TV-mediet faktiskt är *pervasive* eftersom det hela tiden finns till hands i vardagsrummet, eftersom det är kulturell norm att titta på TV, o s v.

2. Ett begrepp som Sundström använder oortodoxt för att betyda "mängd" i stället för den vanliga betydelsen "samtidig information av olika typ", exempelvis text, bild och ljud.

Referenser

- Bijker, W. E. and Law, J. (1994) *Shaping Technology/Building Society. Studies in Sociotechnological Change*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Freese, J. (1979) *Ger datalagen dig något skydd?* Lund: Studentlitteratur.
- Latour, B (1987) *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Latour, B (1999) *Pandora's Hope. Essays on the Reality of Science Studies*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Waterworth, E L (2001) *Perceptually-Seductive Technology—designing computer support for everyday creativity*. Umeå universitet, Informatik. Doktorsavhandling

Replik

Det finns en fara i att vetenskapligt försöka knyta samman två skilda forskningstraditioner eftersom man öppnar sig för två lika skilda typer av kritik. Detta blir tydligt i föreliggande anmälan som ju sysslar med en avhandling som avser knyta ihop förståelse av informationsteknik med en "privacy" diskussion som rotas i demokrati-teori. Den kritik som Grönlund, en informatiker, riktar mot mitt arbete skiljer sig – vilket knappast är överraskande – ganska markant från den kritik jag hade väntat av en demokratiteoretiker. På ett sätt är luftning av sådan kritik bra, eftersom jag som statsvetare förhoppningsvis har mer att lära om informatik än om demokratiteori.

Icke desto mindre måste jag hävda att centrala delar av den anförda kritiken tycks bero på ganska grundläggande missförstånd vad gäller mina målsättningar med ramverket för förståelse av informationsteknik. Låt oss börja där, eftersom kritiken som förs fram inte är av det nådiga slaget. Grönlund går så långt att han vill hävda att jag inte "lyckas alls", med denna del av avhandlingen. That, I will not have.

Framför allt är det den uttryckliga ambitionen att ramverket, och dess olika dimensioner, skall göras så ontologiskt befriat som möjligt som tycks förvirra. Meningen med ramverket är just att på ett systematiskt sätt kunna lokalisera teknikdimensioner utan att belasta dem med ontologiskt bagage. Det betyder inte alls att dimensionerna inte *har* ett ontologiskt innehåll – bara att detta innehåll för stunden lämnas därhän. Grönlund skriver att de lokaliserade "dimensionerna för en teknikforskare framstår som tämligen triviala", och det är just det som är meningen. Ramverket riktar sig inte särskilt, kanske inte ens främst, till den tydliga homogena grupp av "teknikforskare" Grönlund gör sig till talesman för, och "trivial" måste i detta sammanhang närmast uppfattas som ett honnörsord, för det bety-

der att dimensionerna är enkla, och lättfattliga. I motsats till vad Grönlund tycks mena, skall dimensionerna i detta läge *inte* vara "laddade" med kognitiv teori, med demokratisk teori, med säkerhetspolitisk teori, eller med någon annan typ av teori. Basen är en samling strängt tekniska aspekter (dvs dimensionerna) som *sedan* skall kopplas till samhällsvetenskaplig (och för all del annan) teori.

Ett exempel. Om vi konstaterar att en egenskap är möjligheten/omöjligheten för en "sändare" av information att vara anonym så betyder detta inte att vi automatiskt tillskrivit sändaranonymitet något egentligt samhällsvetenskapligt "värde". En demokratiforskare kan dock senare ha påtagliga synpunkter om sändaranonymitet, och det kan forskare från andra discipliner också ha. Det är i detta möte den verkliga komplexiteten uppstår, *inte* i noterandet av anonymitet som enskild egenskap: den "bara" finns där eller inte. Grönlund: "...alla dimensioner är utsatta för olika tolkningar, även på den enkla nivån som handlar om informationsutbyte". Hur "olika" kan man egentligen "tolka" den abstrakt tekniska möjligheten att vara eller inte vara anonym? Ramverket är tänkt att generera "triviala" egenskaper som hör till samma logiska *klass* som sändaranonymitet, och jag spenderar mycket möda för att göra det möjligt att på ett ordnat sätt komplettera, eller korrigera, de egenskaper jag noterar. De dimensioner Grönlund tycker jag borde ha innefattat ("Seduction", "addiction" och "affectiveness") hör till en väsenskind klass av dimensioner som givetvis passar i många andra sammanhang, men som sannerligen skulle vara udda fåglar här. Däremot skulle diskussion om t.ex. "seduction" kunna komma att *generera* fördjupad insikt om en eller flera av de tekniska egenskaper som ramverket innehåller (t.ex. om man kanske noterar psykologiska beting som påverkas av möjligheten att vara anonym, för att hålla oss till den redan avhandlade dimensionen). Denna insikt bör egentligen i sig vara tillräcklig, för det visar att "seduction" hör till en annan klass av dimensioner (kunskap om en specifik icke-reducerbar teknisk egenskap kan inte användas för att förstå en annan specifik icke-reducerbar teknisk egenskap inom samma klass).

Grönlund: ”Just det. Tekniken medför inte i sig vissa konsekvenser som man kan definiera i förväg”. Kanske inte konsekvenserna, men *potentialen* till konsekvenserna – något annat försöker jag mig heller inte på. Man kan ”definiera” vad man tycker och tror om sändaranonymitet, och en teknisk implementering som sedan ger möjlighet att vara just sändaranonym bär också med sig denna potential. Eller låt oss använda en (förenklad) jämförelse som Grönlund själv favoriserar. Ett ramverk som handlade om cyklar istället för kommunikationsteknik skulle ha sin egen egenskapsrymd. En dimension kanske kan vara cyklistens höjd över marken. Utan vidare studier eller normativa överväganden har denna dimension inget egentligt ”värde”. Från fysikaliska och medicinska studier drar man dock måhända slutsatsen att cyklister som trillar av cykeln tenderar att, allt annat lika, slå sig värre om de sitter högt än om de sitter lågt. Cyklar som utformas med enorma bakhjul, eller enhjulningar vars sadel sitter tre meter upp delar egenskapen ”cyklisten högt upp”, och därför även den ”fördefinierade” konsekvenspotentialen ”riskerar slå sig illa om man trillar”. Om anställda på statskontoret ändå föredrar att cykla på enhjulningar vars sadel sitter högt upp så inverkar detta inte alls på potentialen som sådan: de kommer att slå sig illa om de faller av, även om de lärt sig acceptera eller ignorera risken (eller kanske inte ens känner till den).

Låt oss runda av den hittillsvarande diskussionen: avhandlingens första del ägnas alltså endast åt att metodiskt *lokalisera* de olika egenskaperna som hör till ramverket: *inte* åt att ladda dem med potential/innehåll. Detta sker i avhandlingens *andra* del, där demokratiteori genererar *privacy* ”laddning” för vissa tekniska egenskaper. Grönlunds påstående att avhandlingen ”bara är intressant för diskussionen om integritet, inte för den om IT” får självklart stå för honom, men om avhandlingens andra del handlat om säkerhetspolitiska aspekter istället – och ramverket är ju ”aempiriskt” och därför inte utformat för att passa just demokratiteoretiska studier så det hade inte inneburit särskilda svårigheter att göra detta – så hade avhandlingen kanske bara tyckts ”vara intressant för diskussionen om säkerhetspolitik, inte för den om IT”. I förlängningen borde då

insikten smyga sig på att man kan säga många saker om IT med ramverket som *utgångspunkt*, vilket liksom är poängen, och att då avhandlingen, och ramverket, också har ett värde för den större ”diskussionen om IT”. *Ramverket gör inga som helst anspråk att kunna förklara hur och varför teknik utvecklas på olika sätt, och detta görs klart på många olika ställen i texten.*

”Förvisso kan IT förändra ... [egenskaperna i ramverket], men det är inte sådant man studerar inom teknikforskningen”. Om detta påstående är riktigt känner jag mig belåten att ha kunnat föreslå en kompletterande – och fungerande – metod för att i någon mån råda bot på detta tillkortakommande.

Nu över till kritiken mot *democratic privacy* som begrepp – en kritik som, uttryckligen, är mindre allvarlig än den mot det tekniskt orienterade ramverket (mycket allvarligare skulle den väl strängt taget inte heller kunnat bli). Här känns det viktigt att poängtera att Grönlund rotar mycket av kritiken mot den teoretiska begreppsapparaten i spridda empiriska observationer, vilket känns som ett vingligt angreppssätt. Han menar till exempel att *democratic privacy* lider av ett problem när det inte behandlar *information without*, dvs information som finns tillgängligt ”där ute”, utan istället fokuserar på *information out*, dvs när informationen på ett eller annat sätt lämnar den enskilde. Han stödjer sig därvid på diskussionen om samköring mellan olika register etc. som ju visar att man på detta sätt kan få en *annorlunda* bild av en enskild genom att trycka samman information från olika källor. Mitt enkla svar är att eftersom jag inte anlägger en abduktiv ansats vore det mig helt främmande att låta den empiriska verklighet som Grönlund pekar på få någon bäring på mitt abstrakta demokratiteoretiska resonemang.¹ Jag förklarar istället ganska ingående varför jag anser att jag har stöd för min slutsats i just demokratiteori.

Kritiken mot *Democratic Privacy* sysslar både med detaljer och med mer allmänna ting. Jag är egentligen mindre hågad att gå in på detaljer,² men Grönlund ägnar, symptomatiskt, mycket tid åt exemplet med den handikappade och politikern där han menar att den (av *democratic privacy*) efterfrågade öppenheten skulle kunna drabba den handikappade på ett önskat sätt. Ett

behjärtansvärt ämne naturligtvis, men det är inte för den sakens skull självklart att den enskildes integritet skall gå före möjligheten att utvärdera vad den demokratiska representanten egentligen har för sig.³ Detsamma gäller den "orwellska" situation där allmänheten bör få reda på när en person anklagas och/eller spärras in. I en fungerande rättsstat känns detta ibland obehagligt – personen kan ju vara oskyldig – men vi kan ju inte under den abstrakta teoridiskussionen veta om det istället rör sig om maktmissbruk som måste stävjas. Demosets möjlighet att styra sig självt (direkt eller via representanter) är – vilket vi inte skall glömma – det konstituerande värdet i en demokrati. *Democratic privacy* är, vilket jag också påpekar i texten, ett dogmatiskt analysinstrument just eftersom det bottnar i "ren teori", och man behöver moderera *empiriska* slutsatser med andra värden för att nå en balanserad analys. *Democratic privacy* inslaget blir då en serie skarpa frågor som måste kunna besvaras på ett rationellt sätt när den *samlade* analysen genomförs. *Democratic privacy* är tänkt att användas som strålkastare och måttstock: inte som samhälleligt "facit".

När jag nu avslutar genmälet är det viktigt att poängtera att det finns mycket annat i anmälan, både smått och stort, som egentligen bort föranleda ytterligare försvarsarbeten från min sida. Att jag inte gör detta skall inte ses som ett tecken på att jag i dessa fall håller med Grönlunds kritik, bara att jag valt att skjuta in mig på de delar där jag menar att det föreligger centrala och uppseendeväckande missförstånd – många nog, enligt min mening.

Mikael Sundström

Noter

1. Mycket riktigt diskuterar jag relaterad problematik i det empiriska avsnittet, där den teoretiska diskussionen används som den är tänkt: som ett analysinstrument.
2. En detalj som Grönlund får ett mer utförligt svar på via just detta forum (och kanske just i detta nummer) är vad jag menar med "demokratiska alias", vilket medvetet ägnades mycket knappa resurser i själva avhandlingen.

3. Dessutom skulle den handikappade (allt enligt DP) i vilket fall som helst ha rätt att kontakta politiker anonymt (såframt han/hon kan visa att han/hon ingår i *demos*), men ändå *kräva* reaktion/svar av politikern. Detta skyddar i stor utsträckning den handikappades integritet.

Replik till Mikael Sundström

När jag skrivit min anmälan av Mikael Sundströms avhandling tyckte jag att den lät mer negativ än vad jag egentligen avsåg. Jag funderade på hur jag skulle kunna förändra den, men kom fram till att det inte gick. Detta berodde på att jag hade en annan agenda än att bara presentera avhandlingen. Jag ville säga två saker som har bäring på den sammanknytning av två historiskt skilda discipliner som Sundströms avhandling försöker göra – och som borde göras:

1. Avhandlingens andra del, den om "democratic privacy", är ett alldeles utmärkt initiativ till sammanknytning, och borde kunna leda till fortsatta arbeten både inom informatik och statsvetenskap. Min kritik i denna del är, precis som Sundström skriver, bara "spridda observationer", jag ville bara ta upp några av de saker som man kan ta upp i den fortsatta diskussionen, som kan handla om både teori och empiri. Inom detta område finns många forskare inom informatik och för den delen andra områden, och både innehållet och Sundströms upplägg, att utgå ifrån kommunikation, lämpar sig mycket bra för forskning som vill hämta inspiration från olika discipliner.

2. Då det gäller "grand base", däremot, finns inga sådana möjligheter. Jag förstår Sundströms argument att han bara vill ta fram olika aspekter av tekniken för att sedan gå vidare och fylla dem med innehåll inom området privacy. Som en metodisk del i hans avhandling är detta OK, men som integrerande bas för teknikförståelse fungerar den inte. För det första anser de flesta teknikforskare att man inte på detta sätt kan skilja teknik och samhälle åt (därav mina referenser till Latour). För det andra bör ju en "grand base" bestå av ett begränsat antal fundamentala krite-

rier. Sundströms eget eksempel ovan med cykeln visar att hans grand base kan innehålla ett oändligt antal kriterier, varav man kan ta valfritt antal och använda när det passar (som han själv gör i avhandlingen). Nya kriterier dyker upp hela tiden, beroende på vilket tillämpningsområde man studerar. Dessutom är en del av de kriterier Sundström tar upp i avhandlingen knutna till en viss implementation av tekniken (t ex World Wide Web som den just nu är definierad av Internet Society) snarare än tekniska grundförut-sättningar. Därmed blir Sundströms kriterier av typen "några saker som IT förändrar" snarare än en grund för en gemensam teknikförståelse. Det gör att det är rimligt att använda dem som han gör i avhandlingen, men inte för de vidare syften som antyds redan i termen "grand base".

Att min kritik mot Sundströms "grand base" blev så pass hård beror på min andra agenda: Jag tror – och här vill jag gärna att någon säger emot – att den förenklade och i grunden deterministiska tekniksyn som man kan se bakom "grand base" inte är Sundströms enbart utan faktiskt är en allmän tekniksyn inom statsvetenskap.

Till Mikael Sundström vill jag alltså säga: En bra avhandling, men från en informatiksynpunkt intressant bara i sin andra del.

Till statsvetare i allmänhet vill jag säga: Rätta mig om jag har fel i min tro om er tekniksyn. Men arbeta framför allt vidare med de trådar Sundströms tar upp i avhandlingens andra del, det är den värd!

Åke Grönlund

KRISTINA JÖNSSON: *Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam*. Lund University: Department of Political Science, 2002, ISBN 91-88306-36-4, 224 sidor.

Kristina Jönssons avhandling, som ble forsvart for doktorgraden ved Universitetet i Lund, Statsvetenskapliga Institutionen, den 3. mai 2002, er en studie av hvordan policy-idéer overføres fra internasjonale organisasjoner og donormasjoner til utviklingsland. Det er et velvalgt emne, som kaller på spennende spørsmål om hvem idéer kommer fra, hvem som har makt til å distribuere dem, hvem som tar imot dem og gjør dem til sine egne, og i hvilken grad en ny politikk (policy) faktisk blir implementert. Kristina Jönsson tar for seg idéen om en nasjonal legemiddel-politikk og hvordan denne idéen er blitt overført til, og implementert i, Laos og Vietnam. Hun har besøkt begge land flere ganger og har intervjuet både dem som har overført idéen (svenske bistandsekspertter) og dem som har mottatt idéene (vietnamesiske og laotiske helsemyndigheter).

Det er en god avhandling. Den er velskrevet og basert på grundige undersøkelser av mange ulike typer muntlige og skriftlige kilder. Dessuten gjør Kristina Jönsson noe nytt når hun kombinerer en undersøkelse av nasjonal politikk-utvikling i to enkeltland med en bred analyse av global idé-diffusjon. Det er dristig og meget inspirerende, men det innebærer også at avhandlingen ikke er så lett å kategorisere. Den kan ikke anses for å være et teoretisk arbeid, selv om den inneholder en omfattende generell redegjørelse, med mange litteraturreferanser, for hvordan idéer spres eller overføres fra et kulturområde til et annet. Avhandlingen er heller ikke noen dyptgående empirisk undersøkelse. Den er for bredt og generelt anlagt til å være et vesentlig tilskudd til litteraturen om landene Laos og Vietnam eller om deres helsepolitikk. Som Kristina Jönsson selv sier (s. 191): "The main message of this study is the importance of following the whole policy process from origin to implementation." Avhandlingens mål er altså å følge en policy-idé fra den oppstår til den settes ut i livet, og å reflektere over hvordan dette skjer.

En første oppgave må da være å presisere hvilken idé det handler om. Det er ikke helt lett å finne en presis definisjon i avhandlingen av den idéen som studeres, men det fremgår etter hvert at den består av følgende elementer: Et land bør ha en nasjonal legemiddel-politikk (NDP), formulert i lov eller dekret. Denne skal bygge på prinsippet "Rational Use of Drugs" (RUD), dvs. at målet er å sikre hele befolkningen tilgang til de beste og mest relevante legemidlene og hindre salg av skadelige eller u hensiktsmessige legemidler (s. 101, 124).

Hvorfor egner nettopp denne idéen seg for en studie av hvordan idéer spres? Jönsson henviser (s. 17) til M. R. Reich, som i en artikkel fra 1995 gir tre grunner: For det første har utviklingsland høye utgifter til legemidler. For det andre involverer legemiddel-politikken såvel privat som offentlig sektor og innenlandske og internasjonale aktører. For det tredje fører legemiddel-politikken ofte til debatter om grunnleggende sosiale verdier. Jönsson og Reich har åpenbart rett i at idéen om en nasjonal legemiddel-politikk gir et godt inntak til studiet av idéspredning.

Laos og Vietnam er også gode eksempel-land. På grunn av fattigdom og sosialisme har de ikke tidligere utgjort viktige markeder for den internasjonale legemiddelindustrien, men siden 1980-årene har de (særlig Vietnam) blitt stadig mer attraktive markeder, og det har gjort det aktuelt å innføre en statlig legemiddel-politikk. I Laos skjedde det i 1993, i Vietnam i 1996.

Avhandlingen begynner med en bred omtale av hvordan idéer spres og gjennomgår en del alternative begreper: 'diffusion, borrowing, transfer, convergence, innovation' (s. 26-27). Også begrepet 'translation' brukes mye, og det er dette som er brukt i avhandlingens tittel. For meg synes det å være et passende begrep. Avhandlingen handler ikke egentlig om spredning (diffusion) fra én kilde til mange mottakere, men om *overføring* – noe som krever oversettelse (translation) – fra Verdens Helseorganisasjon (WHO) og SIDA til helseadministrasjonen i to bestemte land.

Hvor stammer idéen om en nasjonal legemiddel-politikk fra? Det fremgår ikke tydelig av avhandlingen, men WHO har lenge vært en sentral formidler. For 20 år siden hadde bare noen få

land en offentlig legemiddel-politikk. I 1998 var tallet vokst til 88, og i dag har 141 stater etablert en offisiell liste over essensielle legemidler.

Hvilke er så aktørene i overføringen av idéen om en nasjonal legemiddel-policy fra WHO til Vietnam og Laos? Avhandlingen bruker ofte passiv-former av verbene og unnlater på denne måten å navngi dem som handler. Det gjør det vanskelig å se hvem aktørene er, men fokus er på Sida og den rollen Sverige har spilt. Konkurrerende aktører nevnes, men blir ikke systematisk diskutert. Jönsson hevder at Laos og Vietnam er sterkt avhengige av utviklingsbistand, og mener ikke de kan opptre uavhengig av donorene (s. 17, 20). Her tror jeg hun overdriver. Myndighetene i Laos og Vietnam er selektive i valg av donorer. De kan motsette seg råd, trenere anbefalinger, spille ulike donorer ut mot hverandre, og de kan late som de gjennomfører en idé uten at de egentlig gjør det. Donorene er ikke så mektige som Jönsson synes å tro.

Andre typer aktører kunne vært viet mer plass i avhandlingen, særlig legemiddelprodusentene og forhandlerne i den private sektor. Jönsson opplyser at 120 utenlandske medisinalfirmaer er aktive i Vietnam, at de kontrollerer 70% av markedet, og at det finnes 21 900 private apoteker, men ellers har hun lite å si om private aktører. Alternativet til en nasjonal legemiddel-politikk er å la markedet råde. Det gir ikke 'rational drug use', men alle de medisinalfirmaene som ikke kan regne med å få sine produkter inn på den offisielle listen, har interesse av å motvirke idéen om en nasjonal legemiddelpolitikk. Det må de ha forsøkt å gjøre i Vietnam og Laos, enten åpent eller fordekt. Dessverre hører vi lite om dette. Idéens motstandere løftes ikke frem.

Hvordan kan det avgjøres om en idé rent faktisk er blitt overført? Er det nok at mottakeren har vedtatt et dokument som formaliserer en ny politikk? Må idéen være internalisert, dvs. at mottakeren har gjort den til sin egen? Eller må den implementeres for at overføringen (oversettelsen) skal sies å være skjedd fullt ut? Det gjøres ikke helt klart i avhandlingen, men det er vel å gå for langt å kreve effektiv implementering som kriterium for en vellykt idé-overføring. Det bør være nok at en ny politikk er vedtatt, at noen inn-

flytelsesrike beslutningstakere tror på den, og at de arbeider aktivt for å realisere den.

Jönsson har et godt grep om sammenhengen mellom idé-overføring og implementering og legger stor vekt på at idé-overføringen fortsetter under implementeringsfasen. Policy-spredning og policy-implementering må studeres i sammenheng, sier hun. Det fremgår allerede av avhandlingens tittel, som taler om hvordan en utenlandsk *idé* oversettes til innenlandsk *praksis*. Hun legger også vekt på at implementeringen innbefatter en videre idé-spredning fra sentrale til lokale myndigheter i mottakerlandet.

Likevel er avhandlingen delt i to hoveddeler, én om 'diffusion' og én om implementering. Den første delen handler om idé-spredning generelt og sier ikke så mye konkret om legemiddel-politikk. Den empiri-hungrige leser må vente til side 113 for den egentlige historien begynner. Deretter bygger Jönsson på intervjuer og møter med lokalt helsepersonell og blir betydelig mer konkret. Hun finner at det tok lang tid fra den nye politikken ble vedtatt til lokale myndigheter fikk kjennskap til den og begynte å gjennomføre den. Fra den laotiske Xien Khoang-provinsen gir hun en levende beskrivelse som viser hva det faktisk betyr at en lokal helsestasjon lever opp til kravene i en nasjonal legemiddel-politikk (s. 138). Slike beskrivelser kunne det vært flere av.

En sentral kvalitet ved avhandlingen er sammenligningen mellom Laos og Vietnam. Komparasjon er vanskelig, men gir grunnlag for å stille gode spørsmål og av og til gjøre overraskende funn. Etter min oppfatning er Jönssons komparasjon vellykt. Noe av grunnen til det er at de to landene har samme type politisk system, at de omtrent samtidig i 1980-årene åpnet opp sine markeder for import og investeringer, at begge land vedtok en nasjonal legemiddelpolitikk midt i 1990-årene og at de begge har hatt et langvarig samarbeid med Sida.

Komparasjonen blir ekstra interessant fordi Jönsson kommer frem til et litt overraskende resultat. Hun finner at den nasjonale legemiddel-politikken har møtt mindre motstand og hatt en høyere gjennomføringsgrad i det lille, fattige Laos enn i det sterkere og bedre organiserte Vietnam: "the goal attainment appears lower in

Vietnam than in Laos, as many issues are still at the planning stage" (s. 150), "Laos has succeeded to make a big change in a relatively short period of time, whereas Vietnam, from a resource perspective, ought to have progressed further" (s. 165). Nå er ikke Jönsson sikker på at funnet er korrekt, for kildegrunnlaget er litt tynt. Derfor nøyer hun seg med å formulere seg tentativt og gir seg ikke inn på noen systematisk diskusjon av hva som kan være årsakene til en eventuell forskjell.

Noen mulige årsaker, som avhandlingen er inne på, er:

- Vietnam har et større helsebyråkrati med mer uklare ansvarsforhold.
- Legemiddelfirmaene har større interesse for og et sterkere grep om det vietnamesiske markedet.
- Det er flere donorer i Vietnam, noe som kan ha redusert Sidas innflytelse.
- Vietnameserne er mer skeptiske til utenlandske rådgivere.

Her vil det være ønskelig med flere undersøkelser, spesielt av legemiddelfirmaenes påvirkning av vietnamesiske myndigheter.

Avhandlingen bygger som nevnt på en rekke ulike kilder, og det er lite å utsette på noteapparat og litteraturliste. Det systemet som benyttes for å referere til intervjuer er ikke like bra. De muntlige kildene har meget stor betydning for avhandlingen. Jönsson henviser ofte til "Interview with health official" eller "Communication with health official", men det finnes ikke noen liste over hvem som er blitt intervjuet. Vi får bare vite hvilket år hvert intervju er foretatt, og Jönsson har valgt å beskytte intervjuobjektene integritet ved å ikke gjengi navn, men bare bruke slike generelle betegnelser som "health official". De muntlige kildene burde ha fremstått tydeligere, slik at leseren kunne vurdere Jönssons utmyttelse av dem. (Som opponent ved disputasen fikk jeg dog oversendt en liste over intervjuer på forhånd.)

Til sist vil jeg stille spørsmål ved noe Jönsson hevder å være en kulturforskjell mellom Sidasvensker og laoter/vietnamesere. Hun mener de representerer to ulike former for logikk: 'konsekvens-logikk' og 'høvelighets-logikk' (logic of appropriateness). Svensker er ifølge Jönsson

opptatt av målbare resultater mens de lokale beslutningstakerne er opptatt av å opptre på en korrekt, eller høvelig, måte: "The logic of consequentiality is based on means-end rationality ... while the logic of appropriateness focuses on the role of norms and values, and culturally specific practices. The emphasis is on how to do the right thing in relation to informal rules and institutions based on identity and place in society" (s. 50). Jeg undrer på om Jönsson her kommer i skade for å gjengi svenske eksperters selvbilde. Kanskje er deres logikk også en slags 'høvelighets-logikk', bare med vekt på andre normer og verdier. Kanskje ligger forskjellen mer i oppfatninger om hva som er høvelig. Å utarbeide og sirkulere et stort antall planer, søknader, rapporter og nøyaktige regnskaper med bilag, oppfattes som høvelig av svensker, selv om det koster mye tid og ofte forsinker gjennomføringen av prosjekter. Å ha lange møter, spise og drikke sammen, bli kjent med hverandre, finne ut om det er grunnlag for tillit, oppfattes som høvelig

av mange vietnamesere og laoter. Det er ikke gitt at den første formen for logikk er mer rasjonell enn den andre.

Kristina Jönsson har levert en inspirerende og godt gjennomført avhandling, med et dristig og bredt analytisk opplegg som hører hjemme et sted mellom det teoretiske og det empiriske. Avhandlingen kunne vært mer konkret i redegjørelsen for hvordan 'nasjonal legemiddel-politikk' oppstod og ble spredt som idé. Den kunne gått nærmere inn på aktørene i Vietnam, særlig i den private sektor, og den kunne kanskje gitt en grundigere diskusjon av årsakene til den (mulige) forskjellen i Laos og Vietnams implementering, men dette er kun mindre innvendinger mot en i hovedsak vellykt avhandling.

Stein Tønnesson

Notis

Meddelande från redaktionen

Från och med årgång 105 kommer uppsatsavdelningen i Statsvetenskaplig tidskrift att grundas på peer review. Det innebär att vi är i stort behov av hjälp från kollegor med granskningen av de insända manuskripten, och jag vill med detta vädja till alla att ställa upp.

Samtidigt genomförs förändringar i redaktionen. Anders Sannerstedt lämnar som biträdande redaktionssekreterare och ersätts av Peter Santesson-Wilson.

Peter kommer att svara för den omedelbara kommunikationen med författare och granskare. Riktlinjer för manus i den nya formen återfinns redan i detta nummer på omslagets tredje sida.

Till Anders, som varit med i redaktionen sedan 1985, vill jag framföra ett stort tack för gott samarbete.

Lennart Lundquist

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

Med dr Martin Lindström är verksam vid Samhällsmedicinska institutionen i Lund.

Rolf Å Gustafsson är professor i medicinsk sociologi och verksam vid Arbetslivsinstitutet i Stockholm.

Dr Iver B. Neumann är verksam vid Norsk Utenrikspolitisk Institutt i Oslo.

Anders Troedsson är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Lund och vid Utrikesdepartementet.

Åke Grönlund är professor i informatik i Örebro.

Stein Tønnesson är direktör vid Institutt for fredsforskning i Oslo (PRIO).

Abstracts

JÖRGEN HERMANSSON: *The Rationalist Tradition and Political Science.*

The rationalist tradition, i.e. theorising based on the assumption of a rational actor, has for long been the dominant paradigm within political science. In his article Jörgen Hermansson discusses the strength and weakness of the formalised version of this tradition: rational choice theory. Some severe shortcomings are identified, e.g. two of the most central concepts, rationality and solution, may not be well specified in all circumstances. Limitations like this have to be taken seriously and call for less pretentious claims from some rational choice theorists. Nevertheless, the analytical tools provided by rational choice theory, especially models generated from game theory, still have a great potential to be exploited by political scientists. The rationalist tradition will presumably be as dominant in the future.

MARTIN LINDSTRÖM: *Conservative Voting and the Church: The Religious Dimension in the Electoral Geography of the Conservative (Moderate) Party in Sweden 1921–1998.*

The geographic patterns of the electoral support for the Conservative (Moderate) party have undergone a profound transformation during the 1921–1998 period studied in this article. Formerly, the party was supported by religious voters to a much higher extent than non-religious voters, a pattern that was very pronounced as late as in the 1950s and 1960s. This individual level pattern of voting corresponded with a geographic pattern of electoral support with the strongholds of the party highly concentrated to the counties of Västerbotten and Norrbotten in the northernmost part of Sweden, and the counties of Gothenburg and Bohus, Halland, Skaraborg, Älvsborg (especially the southern part of this county), Kronoberg, Kalmar and some southern parts of Östergötland. This geo-

graphic pattern completely overlaps the geographic areas with the traditionally highest proportions of the population going to morning service on Sundays in the Swedish Lutheran State Church. This geographic pattern of support for the party was gradually eroded during the twentieth century. In the 1980s and 1990s, no individual level association remained between religious practise and conservative voting. Correspondingly, the geographic strongholds of the party are now concentrated to the highly urbanised areas in the Stockholm region, in Scania and in Gothenburg.

ROLF Å GUSTAFSSON: *Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna? Argument för en konsekvent medborgarrätt (IS IT NECESSARY TO SACRIFICE WELFARE WORKERS IN THE SERVICE OF THE CITIZENRY? – TOWARDS A COHERENT SET OF CITIZENSHIP RIGHTS).*

This article raises the issue of “industrial relations” in the public sector i.e. how employer-employee relations are conceptualised in liberal-democratic political theory. The historical and theoretical legacy of this conceptual apparatus help explain why the welfare workers (employed in publicly financed health care, social service, education, elderly care, day care for children) are hardly mentioned in the liberal-democratic scheme. The liberal-democratic state traditionally focuses on political subjects *as if* they all were citizens-cohabitants (in the civil society), when in fact roughly one fifth of the Swedish electorate at the same time are citizens-co-workers (in the local welfare state). The issue of rights and duties in direct and indirect relations between the local state and the citizenry is therefore heavily biased in favour of the citizen-as-cohabitant/consumer. If both these roles of the citizenry were adequately handled in political theory, this would possibly cast a new light

on New Public Management as well as the current Swedish focus on freedom of choice ("exit rights") for welfare consumers. It is argued that there is nothing inherent in liberal-democratic political theory that block the application of the idea of a neutral and benevolent state to the citizen-as-co-worker. A coherent application of the Marshallian scheme of civil-, political- and social rights therefore means the inclusion of social rights to citizens-as-co-workers.

IVER B. NEUMANN: *Antropologer och staten* (ANTHROPOLOGISTS AND THE STATE).

In a famous article from 1959, David Easton claimed that political anthropology has nothing to tell a political scientist, since it does not treat the state as a separate sphere. To make such a claim, Easton had to assume stability in the distribution of functions between the Westphalian state and the co-existing society, similarity between European Westphalian states, and likeness between the European state and all other

states in the world. Fifty years on it seems to be clear why Easton was mistaken, and why state comparisons that do not problematize the historical and sociological conditions of every single state formation have failed. If one wants to understand the state in the age of globalization, the point of departure must be to ask *how* the relationship between state and society continuously changes, not *if* it does. As Easton points out, this is exactly what political anthropology mainly has focused on. The article gives an overview of how this has been done, from Lewis Henry Morgan to James C. Scott. It calls on political scientists to study the state empirically to a higher degree, as an endogenous part of the analysis or a dependent variable, rather than treating it as a given starting point, as an exogenous part of the analysis or an independent variable.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

ETTHUNDRAFJÄRDE ÅRGÅNGEN
(NY FÖLJD: ÅRG 83)

200I



UTGIVEN AV
FAHLBECKSKA STIFTELSEN

REDAKTION:
FAHLBECKSKA STIFTELSENS KOLLEGIUM

REDAKTIONSSEKRETERARE OCH ANSVARIG UTGIVARE:
LENNART LUNDQUIST

UPPSATSER

<i>Rolf Å Gustafsson</i> : Måste välfärdstjänstearbetarna offra sig för medborgarna? – argument för en konsekvent medborgarrätt	329
<i>Jörgen Hermansson</i> : The Rationalist Tradition and Political Science.....	193
<i>Björn Johnson</i> : Aktörer, strukturer och sociala konstruktioner	97
<i>Sara Kalm</i> : Emancipation or Exploitation? A study of women workers in Mexico's maquiladora industry	224
<i>Martin Lindström</i> : Conservative Voting and the Church: The Religious Dimension in the Electoral Geography of the Conservative (Moderate) Party in Sweden 1921–1998	305
<i>Peter Santesson-Wilson</i> : Att studera symbolpolitik – fyra problem och tänkbara lösningar.....	1

ÖVERSIKTER

<i>Peter Bogason, Lois R. Wise & Daniel Tarschys</i> : Sakkunnigutlåtanden över sökande till professuren i statsvetenskap, särskilt förvaltning, i Umeå.....	73
<i>Tom Bryder</i> : Motivational Approaches to the Study of Political Leadership	115
<i>Jens Peter Frølund Thomsen</i> : Strukturel magt	53
<i>Gunnel Gustafsson – Olav F. Knudsen – Leif Lewin</i> : Sakkunnigutlåtanden över de sökande till Lars Hiertas professur i statsvetenskap i Stockholm	138
<i>Maria Hedlund</i> : "Tobin or not Tobin...?" En prövning av Albert O. Hirschmans reaktionsteori: Fallet Attac på ledarsidorna i fem svenska dagstidningar våren 2001	259
<i>Iver B Neumann</i> : Antropologer og staten.....	349
<i>Bjørn Erik Rasch</i> : Bør parlamentariske regjeringer ha ubegrenset oppløsningsrett?.....	29
<i>Anders Troedsson</i> : The term "Human Security": Why policymakers use it; Some notes on how to define it	370

LITTERATURGRANSKNINGAR

<i>Cecilia Bokenstrand</i> : Den politiska budgeten. Om kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog. Anm. av Erik Oddvar Eriksen.....	297
<i>Karin Bäckstrand</i> : What Can Nature Withstand? Science, Politics and Discourses in Transboundary Air Pollution Diplomacy. Anm. av Gunnar Sjöstedt	161
<i>Wilhelm Hennis</i> : Regieren im modernen Staat: Politikwissenschaftliche Abhandlungen I. Anm. av Carl Johan Ljungberg.....	91
<i>Christopher W Hughes</i> : Japan's Economic Power and Security: Japan and North Korea. Anm. av Linus Hagström.....	179
<i>Joakim Johansson</i> : SAF och den svenska modellen. En studie av uppbröttet från förvaltningskorporatismen 1982-91. Anm. av Jonas Pontusson.....	172
<i>Ann-Cathrine Jungar</i> : Surplus Majority Government. A Comparative Study of Italy and Finland. Anm. av Mats Sjölin.	289
<i>Kristina Jönsson</i> : Translating Foreign Ideas into Domestic Practices. Pharmaceutical Policies in Laos and Vietnam. Anm. av Stein Tønneson.....	390
<i>Christer Karlsson</i> : Democracy, Legitimacy and the European Union. Anm. av Kjell Goldmann.....	153
<i>Susan Gerard Marton</i> : The Mind of the State. Anm. av B. Guy Peters	86
<i>Carl Melin</i> : Makten över trafikpolitiken. Korporatism, Lobbying och opinionsbildning inför 1998 års transportpolitiska beslut. Anm. av Lena Wängnerud.....	167
<i>Mikael Sundström</i> : Connecting Social Science and Information Technology. Democratic Privacy in the Information Age. Anm. av Åke Grönlund. Replikskifte.....	377
NOTIS	394
ABSTRACTS	96, 187, 304, 395

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT, BOX 52, 221 00 LUND

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Uppsatser granskas från årgång 105 genom anonym peer-review. Författaren får dock ta del av granskarnas kommentarer. Litteraturgranskningar, översikter och meddelanden genomgår redaktionell granskning. Efter beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript som ordbehandlingsdokument per e-post till statsvetenskaplig.tidskrift@svet.lu.se. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund, tel. 046-222 10 71, bengt.lundell@jur.lu.se.

Statsvetenskaplig Tidskrift publicerar uppsatser, översikter och meddelanden, litteraturgranskningar samt notiser, på svenska, danska, norska och engelska. Författare får granska korrektur.

Manuskript bör utformas enligt följande anvisningar.

- 1 Arbetets titel på separat titelsida, med uppgift om författare, institutionsanknytning, fullständig adress och telefon.
- 2 För *uppsatser* och *översikter* bifogas på separat sida *abstract* på engelska, högst 150 ord. Uppsatsers omfång bör ej överstiga 75 000 tecken, inkl. noter, exkl. litteraturförteckning.
- 3 Huvudtexten skall innehålla högst två rubriknivåer (förutom arbetets titelrubrik).
- 4 Tabeller och figurer skall vara numrerade och försedda med beskrivande rubrik. Figurer och större tabeller bifogas på separata ark. I huvudtexten anges var tabeller och figurer skall inplaceras.
- 5 För referenser används parentessystemet. Ex: (Olsen 1985: 5, Lipset – Rokkan 1967: 35). Kommenterande fotnoter numreras löpande och bifogas på särskilt blad. De placeras efter texten.
- 6 Refererad litteratur redovisas i särskild litteraturförteckning, placerad efter huvudtexten. Förteckningen utformas i enlighet med följande exempel.

Anckar, D, 1990. Finland: Dualism och konsensus, s 131–175 i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*. Oslo: Universitetsforlaget.

Karvonen, L, 1991. "Fragmentation, Instability and Breakdown: Party Systems and the Interwar Crisis in Europe". Paper, Statsvetenskapliga Förbundet, arbetsgrupp Komparativ politik, Linköping.

Lane, J-E – Ersson, S, 1990. Politico-Economic Regimes: An Evaluation, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 93, 61–76.

Strom, K, 1990. *Minority Government and Majority Rule*. Cambridge: Cambridge University Press.

- 7 Vid *litteraturgranskningar* redovisas på titelsidan det granskade arbetet enligt följande exempel.

Torbjörn Aronson: *Konservatism och demokrati. En rekonstruktion av fem svenska högerledares styrelsedoktriner*. Lund Political Studies 64. Stockholm 1990: Norstedts.

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Box 52, SE-221 00 Lund
Sverige