

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

UPPSATSER

Karl-Oskar Lindgren: EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen
Richard Swedberg: Tillbaka till Tocqueville? Om Tocquevilles betydelse för förståelsen av de borgerliga eliternas uppgång och fall

ÖVERSIKTER

Karin Brunsson: Det går inte att styra med resultat
Kai Paajaste: Det parlamentariska tomrummet i Sverige. En studie i den statsvetenskapliga begreppsdebatten 1920-1939
Søren Riishøj: Studiet af politiske partier i Central- og Østeuropa – med en gennemgang af den vigtigere litteratur

LITTERATURGRANSKNINGAR

Rune Premfors: Den starka demokratin. Anm. av Jouni Reinikainen

ABSTRACTS

INNEHÅLL

UPPSATSER

- Karl-Oskar Lindgren*: EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen..... 193
- Richard Swedberg*: Tillbaka till Tocqueville? Om Tocquevilles betydelse för förståelsen av de borgerliga eliternas uppgång och fall..... 221

ÖVERSIKTER

- Karin Brunsson*: Det går inte att styra med resultat 235
- Kai Paajaste*: Det parlamentariska tomrummet i Sverige. En studie i den statsvetenskapliga begreppsdebatten 1920-1939 241
- Søren Riishøj*: Studiet af politiske partier i Central- og Østeuropa – med en gennemgang af den vigtigere literatur..... 258

LITTERATURGRANSKNINGAR

- Rune Premfors*: Den starka demokratin. Anm. av Jouni Reinikainen..... 277

- ABSTRACTS** 287

STATSVETENSKAPLIG TIDSKRIFT

Utgiven av Fahlbeckska Stiftelsen
med stöd av Humanistisk-samhällsvetenskapliga forskningsrådet.

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 förbjuds.

ISSN 0039-0747

Tryck: Studentlitteratur, Lund 2001

Tidskriften utkommer med fyra nummer per år.
Prenumerationspris 2000 300 kr, 2001 320 kr.
Pris för enstaka nummer 90 kr.

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

Prenumeration sker genom insättning av avgiften
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.

EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen

Karl-Oskar Lindgren

I sin bok *Sveriges författning efter EU-anslutningen* driver Karl-Göran Algotsson tesen att den bästa karakteristiken av det svenska styrelseskicket inte längre är parlamentarisk demokrati, utan maktdelning. Enligt författaren är orsaken till denna pågående författningsomvandling att EU-inträdet har medfört en vertikal maktdelning mellan svenska offentliga organ och EU-institutioner (Algotsson 2000). Oavsett om man instämmer i Algotssons slutsatser eller ej måste man erkänna att han genom sin studie reser en viktig fråga: Hur har anslutningen till EU påverkat det svenska styrelseskicket?

Den här föreliggande uppsatsen ska ses som ett försök att bidra med lite av den kunskap som behövs för att besvara denna frågeställning. Jag har dock valt att lägga ribban något lägre än Algotsson, genom att enbart studera en del av vårt styrelseskick; parlamentarismen. Tematisk kan min undersökningsuppgift formuleras på följande sätt: *Vilken betydelse har medlemskapet i EU kommit att få för den svenska parlamentarismen?*

Genom min problemformulering ger jag mig ut på relativt outforskad mark. Hittills är Hans Hegelands licentiatavhandling *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin* den enda mer omfattande studien som har behandlat riksdagens arbete med EU-frågor (Hegeländ 1999). Hegelands pionjärbete utmynnar i en imponerande kartläggning av forskningsområdet och lägger en solid grund för den fortsatta forskningen i ämnet.

Syftet med denna uppsats är därför inte så mycket att lägga fram ett alternativ till Hegelands syn på dessa frågor som att försöka komplettera hans tidigare forskning i åtminstone två avseenden. För det första ämnar jag här presentera en mer sammanhållen teoretisk utgångspunkt mot vilken jag menar att frågan om EU-medlemskapet inverkan på den svenska parlamentarismen bättre kan förstås. För det andra kommer jag att försöka klargöra om formerna för samverkan mellan regering och riksdag i EU-frågor är beroende av regeringens mandatmässiga styrka eller ej. Därigenom hoppas jag att vi ska komma lite närmare ett svar på frågan om hur EU-anslutningen har påverkat det svenska styrelseskicket.

Den svenska parlamentarismen

I regeringsformen står det att läsa att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick. Parlamentarismens

grundläggande tanke är att regeringen måste åtnjuta parlamentsmajoritetens förtroende, eller åtminstone tolereras av denna, för att kunna utöva sina exekutiva uppgifter. Därmed tar parlamentarismen fasta på relationen mellan regering och parlament, eller för att tala med Olle Nyman:

Det parlamentariska regeringssystemet är ett medel till organiserad samverkan mellan regering och parlament, varvid rollfördelningen är den att parlamentet bestämmer politikens huvudinriktning och utövar fortlöpande kontroll men överlåter arbetsledningen till regeringen (Nyman 1986: 8).

Formerna för denna samverkan skiftar dock mellan olika parlamentariska system. Särskilt påtaglig är variationen mellan skilda parlaments möjligheter att påverka utformningen av politiken. I vissa länder tillåts parlamentet spela en avgörande roll i detta avseende, medan parlamentets uppgift i andra länder huvudsakligen begränsas till att i efterhand utkräva ansvar av regeringen. Inom ramen för parlamentarismen är det således möjligt att utforma förhållandet mellan regering och parlament på olika sätt (jfr Lewin 1996).

På samma sätt som förhållandet mellan regering och parlament kan variera mellan olika parlamentariska system kan det också variera mellan olika politikområden inom ett och samma land. Före EU-inträdet kunde man urskilja två huvudsakliga modeller för funktionsfördelning mellan riksdag och regering i Sverige (Gustavsson 1996: 114).

Den första modellen, som tillämpas inom den traditionella inrikespolitiken, innebär att riksdagen fattar de yttersta besluten över statsreglering och normgivning på förslag av regeringen. Samtidigt garanteras dock riksdagen ett reellt inflytande över utformningen av politiken, genom att utskotten bereder samtliga regeringsförslag och avger betänkanden innan förslagen lämnas till kammaren för beslut. Parlamentarism i denna tappning innebär att regeringen inte enbart söker riksdagens stöd i efterhand, utan även att den politiska dagordningen i mångt och mycket emanerar ur riksdagen. Denna ordning har därför av bedömare kommit att benämnas *arbetande parlamentarism* (se Gustavsson, 1994: 63, även Rothstein 1995: 35).

Den andra modellen står att finna inom utrikespolitiken. Längre var detta politikområde en angelägenhet enbart för konungen och regeringen, då internationella förhandlingar inte ansågs vara förenliga med demokratins krav på öppenhet och inflytande från folkrepresentationen. Det var först i och med första världskriget som det på allvar började höjas röster på att demokratisera utrikespolitiken. Svaret på dessa krav blev att Utrikesnämnden inrättades 1921 för att verka som en länk mellan regering och riksdag i utrikespolitiska frågor. Nämnden har sedan kommit att kvarstå med i stort sett oförändrade uppgifter. Till skillnad från de ordinarie utskotten har Utrikesnämnden inte någon rätt att bereda ärenden och avge betänkanden. Därmed är riksdagens möjligheter att spela en aktiv roll vid utformningen av politiken avsevärt mindre inom utrikespolitiken än inom inrikespolitiken. I utrikespolitiken begränsas riksdagens roll huvudsakligen till att hålla sig informerad för att i ett avslutande skede ta ställning till färdiga förhandlingsresultat, eller att i efterhand utkräva ansvar av regeringen. För att skilja denna utrikespolitiska ordning från den arbetande parlamentarismen kan vi benämna den *informerad parlamentarism*.

Ny mellankategori eller "Utrikesnämnden II"?

Mot bakgrund av dessa två former av funktionsfördelning mellan riksdag och regering blir det svenska EU-medlemskapet högtintressant. Genom EU-inträdet överlät riksdagen delar av sin normgivningskompetens till EU. Politikområden som tidigare varit av ren inrikespolitisk karaktär kom därmed att flyttas upp en nivå och bli föremål för gemensamt beslutsfattande av medlemsländernas regeringar. Därmed stärkte regeringen formellt sin ställning på riksdagens bekostnad. Frågan blev då om, och i så fall hur, riksdagen skulle kompenseras gentemot regeringen i fråga om den friställda normgivningskompetensen.

Svaret på denna fråga blev beslutet att riksdagen inom sig för varje mandatperiod ska tillsätta en särskild EU-nämnd, som ska samråda med regeringen i EU-frågor. Nämnden ska bestå av lika många ledamöter som ett ordinarie utskott. Samtidigt påpekades det dock, att inrättandet av en EU-nämnd inte skulle påverka utskottets ställning *"utan de skall som tidigare bereda remitterade ärenden inom sina områden och har full möjlighet att inom dessa områden ta sådana initiativ som de anser påkallade"* (1994/95:KU22: 19).

Vi ser att denna lösning har lånat drag från såväl den traditionella utrikes- som inrikespolitiken. Arvet från utrikespolitiken är inrättandet av en särskild nämnd som ansvarar för hanteringen av EU-frågorna i riksdagen. EU-nämnden är förvisso betydligt större än Utrikesnämnden, men precis som denna saknar också EU-nämnden beredande uppgifter. Samtidigt betonas emellertid även utskottets centrala roll, i enlighet med modellen för den arbetande parlamentarismen. Ett inslag som förstärks av följande uttalande från konstitutionsutskottet (KU):

Utskottet anser, i likhet med regeringen, det inte vara tillräckligt att riksdagens inflytande utövas endast genom kontroll i efterhand, utan det är önskvärt med en ordning där riksdagen därutöver får ett aktivt och reellt inflytande som gör det möjligt att på förhand påverka de ståndpunkter som Sverige skall inta inför förhandlingar och beslutsfattande inom EU (1994/95: KU22: 14)

Formellt framstår därmed formerna för hanteringen av EU-politiken som en ny funktionell mellankategori mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken. Riksdagen ska tillåtas delta i utformningen av den svenska EU-politiken, om än i andra former än de som av tradition har gällt för inrikespolitiska ärenden. Därmed hoppades beslutsfattarna undanröja risken att EU-medlemskapet skulle komma att leda till att den svenska inrikespolitiken utrikespolitiserades. Eller för att uttrycka det annorlunda; att många av de områden som traditionellt hanterats enligt den arbetande parlamentarismens princip skulle komma att förflyttas till domänen för informerad parlamentarism.

Alla var dock inte övertygade om att den valda ordningen i praktiken skulle förmå att förhindra en sådan utveckling. Vissa gick till och med så långt som till att hävda att lösningen i verkligheten *syftade* till att säkerställa en förskjutning till den informerade parlamentarismens fördel. En som var av denna mening var Sverker Gustavsson:

Förslaget i alla tre utredningarna är en nyinrättad EU-nämnd. Härmed avses en "Utrikesnämnden II" för förtroligt samråd med regeringen om Sveriges ståndpunkter i ministerrådet. Belastningen – och möjligen också den erforderliga sam-

mansättningen – anses tala för att riksdagen jämsides med den tidigare utrikesnämnden inrättat ytterligare en sådan nämnd. På det sättet säkerställs, att europapolitiken inte bara formellt, utan även reellt får karaktären av utrikespolitik (Gustavsson 1994: 64).

Vid inträdet i EU rådde det således delade meningar om vad medlemskapet i realiteten skulle komma att betyda för den svenska parlamentarismen. Denna oenighet är också utgångspunkten för uppsatsens mer *specifika frågeställning*. Ska formerna för riksdagens hantering av EU-frågor ses som en ny funktionell mellankategori mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken? Eller innebär den valda ordningen att EU-nämnden i praktiken har kommit att fungera som "Utrikesnämnden II" och att riksdagens inflytande över många politikområden därigenom har reducerats?

Parlamentets möjligheter att påverka

Som vi har sett kan distinktionen mellan arbetande och informerad parlamentarism sägas falla tillbaka på parlamentets möjligheter att påverka utformningen av politiken. Enligt den arbetande parlamentarismens princip tillerkänns parlamentet ett avgörande inflytande över politikens utformning. Medan parlamentets uppgifter i ett system för informerad parlamentarism huvudsakligen begränsas till att i efterhand utkräva ansvar av regeringen.

Philip Norton har utarbetat en typologi där han delar in lagstiftande församlingar i kategorier, just utefter deras möjligheter att påverka utformningen av ett lands politik. Norton urskiljer då tre huvudsakliga typer av parlament (Norton 1996: 2):

1. De politik-skapande som "*can modify or reject policy brought forward by the executive, and can formulate and substitute policy of its own*".
2. De politik-influerande som "*can modify or reject policy brought forward by the executive, but cannot formulate and substitute policy of its own*".
3. De med litet eller inget inflytande över politiken som "*can neither modify nor reject policy brought forward by the executive, nor formulate and substitute policy of its own*".

Enligt detta synsätt är det centrala dels parlamentets möjligheter till sakprövning av regeringens förslag, dels dess möjligheter att utarbeta egna politiska alternativ. Ett parlament som åtnjuter båda dessa rättigheter har stora möjligheter att utöva inflytande över utformningen av politiken. Likaväl som denna klassificering kan användas för att jämföra olika parlaments inbördes styrka, menar jag att den kan användas för att beskriva ett och samma parlaments ställning inom olika politikområden. Att så är fallet framgår tydligt om vi studerar hur riksdagens möjligheter till sakprövning och initiativtagande skiljer sig åt mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken.

Som tidigare har nämnts bereder utskotten alla regeringsförslag i inrikespolitiska frågor innan riksdagen, in corpore, tar ställning till förslagen genom beslut i kammaren. Därmed garanteras riksdagen såväl rätten att begära änd-

ringar i förslagen som rätten att avslå dem i sin helhet. Inom utrikespolitiken är riksdagens möjligheter till sakprövning däremot inte lika goda. Överenskommelser med främmande länder ingås av regeringen och det är endast i viktigare ärenden som riksdagens godkännande överhuvudtaget behövs. Även i sådana fall där riksdagens godkännande krävs reduceras dock riksdagens handlingsmöjligheter av de höga kostnader som är förenade med att, i ett avslutande skede av en internationell förhandling, inte ge regeringen sitt godkännande. Samtidigt är möjligheterna att begära ändringar i nästan färdigförhandlade internationella avtal synnerligen begränsade.

Även när det gäller riksdagens möjligheter till initiativtagande skiljer sig de båda politikområdena åt. Inom inrikespolitiken har riksdagen relativt goda möjligheter att utarbeta egna politiska alternativ, då både enskilda ledamöter och utskotten åtnjuter initiativrätt. Om ett riksdagsinitiativ vinner stöd i kammaren presenteras det som ett tillkännagivande till regeringen. Ett sådant tillkännagivande är i praktiken politiskt bindande för regeringen. Rent formellt är samma förfarande även tillämpligt inom utrikespolitiken. Det har emellertid framförts att en allt för långtgående möjlighet för riksdagen att ange riktlinjerna för utrikespolitiken skulle strida mot konstitutionen, då den skulle föra över styrningen av utrikespolitiken från regeringen till riksdagen. Av det torde följa att riksdagens initiativrätt i realiteten är starkt begränsad i utrikesärenden (1976/77 UU:1y: 15).

Dessa formella bestämmelser har gjort att riksdagens roll i beslutsprocessen har kommit att skilja sig åt beroende på om frågorna har varit av utrikes- eller inrikespolitisk natur. Statsvetaren David Arter har, i anslutning till Nortons terminologi, karakteriserat den svenska riksdagen som ett *starkt politik-influ-erande parlament* (Arter 1990). Denna beskrivning av riksdagens ställning, som gränsande till det politik-skapande, kan enbart sägas gälla för den traditionella inrikespolitiken. Skulle vi istället använda oss av samma kriterier för att bedöma riksdagens roll inom utrikespolitiken skulle omdömet bli ett annat. Inom detta område tycks riksdagens ställning snarare gränsa till kategorin för parlament med litet eller inget inflytande över politiken, än till kategorin med politik-skapande parlament.

Därmed ser vi att det är möjligt att använda Nortons typologi för att beskriva ett och samma parlaments styrka inom olika politikområden. Samtidigt bortser Norton från en i sammanhanget avgörande faktor; tillgången till information. Utan reell tillgång till information blir ett parlaments möjligheter till sakprövning och initiativtagande av föga mer än akademiskt intresse. Skillnader i tillgången till information är också en av de klassiska skiljelinjerna mellan utrikes- och inrikespolitik. Kjell Goldmann har beskrivit det på följande vis:

Om det är fråga om skatter, pensioner eller skola kan man utgå från att kompetenta och konkurrerande informationskällor står till förfogande; inom utrikespolitiken sker opinionsbildningen på mindre fullständig information och med mindre tillgång till konkurrerande informationskällor (Goldmann 1994: 97f).

Därför är det min mening att Nortons analyschema blir mer slagkraftigt om det kompletteras med tillgången till information. I det här aktuella fallet blir då riksdagens möjligheter att påverka utformningen av den svenska EU-politi-

ken, förutom möjligheterna till sakprövning och initiativtagande, också avhängigt dess tillgång till information.

Jag ämnar därför i det följande att undersöka riksdagens ställning inom EU-politiken ur tre olika aspekter:

1. Riksdagens tillgång till information.
2. Riksdagens möjligheter till sakprövning av regeringens förslag till beslut eller förhandlingsupplägg i ministerrådet, dvs i vilken utsträckning riksdagen kan göra ändringar i eller avslå de av regeringen intagna ståndpunkterna.
3. Riksdagens möjligheter att utforma egna politiska alternativ, genom att ta initiativ i EU-frågor.

Det sammanfattande omdömet om riksdagens möjligheter att påverka utformningen av EU-politiken kommer sedan avslutningsvis att jämföras med motsvarande möjligheter inom den traditionella utrikes- och inrikespolitiken. Genom en sådan jämförelse menar jag att det blir möjligt att bestämma hur hanteringen av den svenska EU-politiken ska förstås i ljuset av den svenska parlamentarismen.

Riksdagens tillgång till information

Regeringens informationsplikt gentemot riksdagen i EU-frågor regleras i de två första paragraferna i riksdagsordningens tionde kapitel. Där stadgas det bland annat att regeringen fortlöpande ska informera riksdagen om vad som sker inom i EU, samt inför riksdagen redogöra för sin syn på alla kommissionsförslag som den bedömer som betydelsefulla. Den sistnämnda bestämmelsen infördes 1997 efter det att KU, i en utvärdering av riksdagens hantering av EU-frågor, funnit att informationsflödet av många uppfattades som svåröverskådligt. Genom att regeringen ålades att ange vilka förslag från kommissionen som var av särskild vikt, menade KU att informationen skulle bli lättare att överblicka. Det ställdes dock inga formkrav på informationen, utan den skulle kunna lämnas såväl skriftligt som muntligt (1996/97:KU2: 12).

För att garantera utskotten insyn i EU-politiken finns också en bestämmelse i RO om att utskotten har rätt att få muntliga föredragningar av regeringen i EU-frågor om minst fem utskottsledamöter så önskar. Emellertid görs här förbehållet att ett sådant förfarande inte får leda till avsevärda men i det enskilda fallet.

Förutom den mer allmänna informationsplikten är regeringen också ålagd en mer specifik samrådsplikt gentemot riksdagens EU-nämnd. Denna kommer till uttryck i RO 10:5. Bestämmelsen är av sådan vikt att det kan vara av intresse att presentera den i sin helhet.

Regeringen skall underrätta EU-nämnden om frågor som avses bli behandlade i Europeiska unionens råd. Regeringen skall också rådgöra med nämnden om hur

förhandlingarna i rådet skall föras inför beslut som regeringen bedömer som betydelsefulla och i andra frågor som nämnden bestämmer.

Bestämmer minst fem ledamöter i EU-nämnden att regeringen skall rådgöra med nämnden enligt första stycket skall nämnden föranstalta om detta, såvida den inte finner att därmed förenat dröjsmål skulle leda till avsevärt men.

Paragrafens första stycke innehåller både en allmän skyldighet för regeringen att underrätta EU-nämnden om alla frågor som avses bli behandlade i ministerråden och en specifik skyldighet att rådgöra med nämnden inför mer betydelsefulla beslut. Den avslutande bisatsen "*och i andra frågor som nämnden bestämmer*" ska förstås som ett sätt att minimera regeringens fria skön i valet av vilka frågor som ska bli föremål för samråd. Genom denna formulering blir det slutgiltiga ställningstagandet om vad som är en betydelsefull fråga riksdagens. Tolkningstvister kan därmed undvikas.

För att ytterligare stärka riksdagens ställning gentemot regeringen så har det i bestämmelsens andra stycke förts in ett minoritetsskydd. Detta tillerkänner en minoritet av fem nämndsledamöter rätten att kräva samråd för nämndens räkning. Detta kan vara av betydelse för att garantera nämnden insyn i EU-politiken även i tider då regeringen har en stark mandatmässig ställning i riksdagen. Minoritetsskyddet är dock inte absolut utan det kan, på samma sätt som var fallet för utskottens informationsrätt, upphävas i det enskilda fallet om en majoritet i nämnden finner att begärt samråd kan leda till avsevärt men. Ett sådant men kan röra såväl nämndens egen verksamhet som regeringens möjlighet att genomföra förhandlingar i ministerrådet (Hegeland 1999: 40).

I denna klausul uppenbarar sig farhågan att det i vissa situationer kan finnas en motsättning mellan kraven på reellt inflytande för riksdagen och kraven att på bästa sätt tillvarata svenska intressen vid förhandlingarna i ministerrådet. I förarbetena till lagstiftningen framfördes det också att samrådet mellan regering och riksdag "*bör ske i sådana former att det inte skadar eller hotar skada Sveriges förhandlingsintressen*" (SOU 1994:10: 90). I extrema fall kan därför riksdagens rätt till information och insyn få stå tillbaka för kraven på sakpolitisk effektivitet.

Ytterligare en begränsning i minoritetsskyddet härrör från det faktum att yrkandet på samråd förutsätter att ärendet i fråga kan preciseras. I en situation där regeringen inte informerar riksdagen om allt som är i görningen inom EU krävs det att nämnden har tillgång till alternativa informationskanaler för att minoritetsskyddet ska kunna användas fullt ut.

Problem med faktapromemoriorna

Även om de formella bestämmelserna kring information och samråd uteslutande behandlar regeringens roll som informationskanal härstammar faktiskt merparten av den information som inkommer till riksdagen i EU-frågor från kommissionen. Enligt de riktlinjer som har utarbetats för regeringens information till riksdagen ska samtliga kommissionsdokument i serien KOM inlämnas till riksdagen. Serien innehåller bland annat grön- och vitböcker samt förslag till nya rättsakter. Varje år inkommer runt 800 KOM-dokument till riksdagens

kammarkansli, som sedan har ansvaret för att distribuera dem vidare till EU-nämnden och berörda utskott (Hegeland 1999: 49). Det var för att göra detta informationsflöde mer överskådligt som regeringen ålades att redogöra för sin syn på de kommissionsförslag som den bedömer som betydelsefulla. Några närmare riktlinjer för vilka förslag som ska anses vara betydelsefulla har dock inte utarbetats, utan ansvaret för den bedömningen åligger varje enskilt departement.

Som tidigare har nämnts kan regeringen utveckla sin ståndpunkt till kommissionsförslag såväl skriftligt som muntligt. Det vanliga förfarandet är dock att regeringen lämnar en skriftlig redogörelse till riksdagen. Denna brukar ha formen av en faktapromemoria där regeringen redogör för bakgrunden till förslaget, dess innehåll samt förslagets ekonomiska och rättsliga konsekvenser för svenskt vidkommande. Avslutningsvis är det tänkt att regeringen ska ange en preliminär svensk inställning till förslaget.

Inledningsvis fick faktapromemoriorna mycket kritik för att uppgift om regeringens inställning till förslagen ofta saknades. Även om promemoriorna på den punkten har förbättrats över tid återstår fortfarande en del problem. Framför allt tycks många riksdagsledamöter uppleva det som besvärande att det inte vid en första anblick framgår vilket ämne en faktapromemoria berör. För att kunna bilda sig en uppfattning om detta tvingas de gå igenom stora delar av promemorian. Vidare drar sig många ledamöter för att läsa promemoriorna då språket uppfattas som dåligt, främst som en följd av att engelska termer ofta direktöversätts (Intervju med Sören Lekberg, 991116). Detta kan vara en av orsakerna till att riksdagsmännen inte ägnar promemoriorna någon särskild uppmärksamhet (Hegeland 1999: 59).

Ett annat problem med faktapromemoriorna är att det ofta tar lång tid innan de upprättas. Enligt de riktlinjer som fastlagts ska en promemoria inkomma till riksdagen inom fem veckor från det att kommissionen har överlämnat ett förslag till ministerrådet. Av de data som Hegeland presenterar för 1998 framgår dock att knappt 20 procent av faktapromemoriorna inkommer inom den tidsram som anges i riktlinjerna (Hegeland 1999: 60). Givet att riksdagens uppgift i EU-politiken inte bara ska begränsas till kontroll i efterhand, utan att de folkvalda dessutom ska kunna utöva ett reellt inflytande över politiken på ett tidigt stadium, utgör denna situation ett problem.

Bristerna när det gäller informationen på det här området kan dock inte i någon större utsträckning skyllas på de formella bestämmelserna, även om det kan tyckas att något mer specifika riktlinjer kunde ha utarbetats för bedömningen av vilka kommissionsförslag som ska anses vara viktiga. Problemet ligger istället på det praktiska planet. Riksdagen borde här kraftigare markera att kvalitén på faktapromemoriorna måste höjas och att de bör upprättas betydligt snabbare än vad som sker idag. Särskilt viktigt är det med tanke på att kommissionsdokumenten, vid sidan av regeringen, utgör riksdagens huvudsakliga informationskälla inom EU-politiken.

Samråd och tystnadsplikt

Tillsammans med den skrivelse om verksamheten inom EU som regeringen överlämnar till kammaren en gång per år, utgör KOM-dokumentet och faktagapromemorierna huvuddelen av den skriftliga EU-informationen i riksdagen. Den skriftliga informationen kompletteras sedan med ett relativt väl utbyggt system för muntlig information. Det viktigaste forumet för muntlig information är de regelbundet återkommande samråden i EU-nämnden.

Samråd i EU-nämnden sker i regel inför samtliga ministerrådsmöten. Såväl KU som EU-nämnden har tydligt uttalat att ansvarigt statsråd bör företräda regeringen vid överläggningarna i nämnden och att undantag från detta endast bör kunna ske om särskilda skäl föreligger (1996/97: KU2).

En annan sak som lagstiftarna hade att ta ställning till, vid inrättandet av EU-nämnden, var vilka sekretessregler som skulle gälla för den information som regeringen delger ledamöterna under samråden. Inom den traditionella utrikespolitiken har sträng sekretess många gånger setts som en förutsättning för framgångsrika förhandlingar. Detta var också den främsta anledningen till att riksdagen länge helt saknade insyn i utrikespolitiken. Även efter Utrikesnämndens inrättande har dock regeringen i viss mån kunnat försäkra sig mot offentlighetens skadeverkningar, genom att den har haft möjlighet att ålägga ledamöterna i Utrikesnämnden tystnadsplikt i särskilt känsliga ärenden.

Vid EU-nämndens inrättande blev frågan om någon liknande tystnadsplikt skulle tillämpas även i detta organ. Därom fanns skilda meningar i riksdagen. Framför allt miljöpartiet motsatte sig alla former av tystnadsplikt i nämnden. De menade att en sådan bestämmelse skulle försvåra för ledamöterna att förankra ställningstaganden både i de politiska partierna och utanför riksdagen (1994/95:KU22: 47). Trots miljöpartiets protester infördes dock en möjlighet för regeringen att ålägga ledamöterna tystnadsplikt. I RO stadgas numera att:

Den som är ledamot, suppleant eller tjänsteman i EU-nämnden får ej obehörigen yppa vad som enligt beslut av regeringen eller nämnden skall hållas hemligt med hänsyn till rikets säkerhet eller av annat synnerligen viktigt skäl, som betingas av förhållanden till främmande stat eller mellanfolklig organisation (RO 10:8).

Ledamöterna i nämnden kan alltså åläggas tystnadsplikt när informationen från regeringen är av särskilt känslig natur. Det principiellt intressanta är dock att en sådan tystnadsplikt kunde ha utformats på två olika sätt.

1. Tystnadsplikt utgör huvudregeln från vilken undantag kan göras.
2. Öppenhet utgör huvudregeln från vilken undantag kan göras.

I det svenska samrådsförfarandet valdes den andra modellen, vilket ligger väl i linje med det enhetliga ”raka” skaderekvisit som regeringen vid EU-inträdet förklarade skulle gälla för den svenska utrikessekretessen (Prop.1994/95:112: 1). En sådan presumtion för öppenhet i EU-nämnden är också en förutsättning för att hela riksdagen, och inte bara nämndsledamöterna, ska kunna bli delaktiga i utformningen av den svenska EU-politiken.

Samtidigt är nog någon form av tystnadsplikt en förutsättning för att samrådet i nämnden ska präglas av nödvändig förtrolighet. Skulle inte denna möjlig-

het finnas är det troligt att regeringen skulle vara mer återhållsam med informationen i känsliga ärenden. Risken att regeringen undanhåller information, av rädsla för att den ska bli offentlig, har framför allt diskuterats i anslutning till beslutet att föra stenografiska uppteckningar under nämndens sammanträden. Visserligen är det möjligt att sekretessbelägga uppgifter i uppteckningarna med hänvisning till utrikessekretessen, men det har ändå framförts rädsla för att offentligheten skulle ha negativa konsekvenser för nämndens arbete (se t ex moderat reservation till 1994/95:KU22: 47). Konstitutionsutskottet har dock vid två tillfällen uttalat att de skäl som talar för offentliga uppteckningar väger tyngre än de som talar emot (1994/95:KU22: 36, 1996/97:KU2: 29).

Det helhetsintryck jag har fått, när jag gått igenom samtliga stenografiska uppteckningar för 1998/99, är ändå att regeringen på det hela taget är relativt utförlig och öppenhet i sin information av nämnden. Statsråden ger oftast klara och tydliga svar på de frågor som nämnden ställer. Dessutom ger det lagstadgade minoritetsskyddet, även om det hittills aldrig har använts, nämnden en viss möjlighet att påverka dagordningen. Vidare verkar inte tystnadsplikten utgöra något större problem då den används i relativt liten utsträckning. De uppgifter som ändå blir föremål för krav på tystnadsplikt och sekretess rör vanligen andra länders förhandlingspositioner eller svenska andrahandspositioner. Dessa kan sedan vanligen offentliggöras efter det att beslut har fattats i ministerrådet (Hegeland 1999: 112).

Det torde emellertid aldrig gå att fullständigt eliminera risken att regeringen i kraft av sitt informationsövertag undanhåller riksdagen information. Som exempel på det kan nämnas ett fall där regeringen överlämnade en promemoria till kommissionen, rörande den svenska synen på handlingars offentlighet inom EU, utan att först informera riksdagen. När detta sedan kom till riksdagens kännedom, genom regeringens egen årliga skrivelse, riktade EU-nämnden kritik mot regeringen i ett yttrande. Nämnden betonade att den inte hade informerats om den aktuella promemorian, trots att den ansåg att frågan var av mycket stor vikt (1998/99:EUN1y). Sådana fall accentuerar betydelsen av att hela riksdagen arbetar aktivt med EU-frågor. För desto fler riksdagsledamöter som är involverade i hanteringen av EU-politiken, desto mindre kommer regeringens informationsövertag att bli.

Informationen ojämnt fördelad

I strävan efter att engagera hela riksdagen i EU-arbetet spelar inte minst de ordinarie utskottens aktivitet en central roll. Jag har redan flyktigt berört utskottens två huvudsakliga informationskanaler i EU-politiken. De dokument från kommissionen och regeringen som berört utskott alltid tillställs, samt möjligheten att begära muntliga föredragningar av regeringen. Frågan är dock i vilken utsträckning utskotten använder sig av dessa möjligheter.

En farhåga som fördes fram i anslutning till förslaget om att förlägga huvudansvaret för hanteringen av EU-politiken till EU-nämnden, var att utskotten därmed skulle känna mindre ansvar för att bevaka dessa frågor. Att denna farhåga också till viss del har besannats framgår av följande yttrande från utrikesutskottet:

Man får emellertid i sammanhanget inte bortse ifrån sambandet mellan information och påverkan. Reell påverkan förutsätter information. Behovet av information och motivationen att informera sig, torde emellertid vara begränsat om påverkansmöjlighet ej föreligger. Vad gäller utskotten som sådana (ej utskottsledamöter) är dock påverkansmöjligheterna, enligt förarbetena i princip begränsade enär EU-nämnden är det enda riksdagsorgan som tilldelats rollen som samrådspartner till regeringen (1995/96:JU5y: 104).

Under medlemskapets första år tycktes flera utskott resonera på samma sätt. Många utskott tog bara del av information kring EU-politiken i begränsad omfattning (1996/97:KU2). För att markera vikten av att utskotten aktivt deltar i arbetet med EU-frågor, infördes därför 1997 en bestämmelse om att utskotten är skyldiga att följa det arbete i EU som sker inom deras ordinarie ansvarsområden. Detta tycks också ha lett till att utskottens aktivitet på området har ökat. Exempelvis har formerna för regeringens information av utskotten allt mer kommit att systematiseras. Samtliga utskott får numera regelbundet föredragningar av regeringstjänstemän om aktuella EU-frågor. Många utskott får också information inför ministerrådsmöten med departementens kommenterade dagordningar som underlag (Hegeland 1999: 66).

Samtidigt är skillnaden i aktivitet mellan de olika utskotten stora. Störst är aktiviteten i miljö- och jordbruksutskottet som fick information av regeringen vid tio tillfällen under 1998/99, medan utbildningsutskottet bara fick information vid ett tillfälle under samma period (utskottens verksamhetsberättelser för riksmötet 1998/99). Möjligtvis kan man i detta ana en fara i att informationen i EU-frågor blir ojämnt fördelad bland riksdagsledamöterna, vilket skulle försvåra för riksdagen som helhet att påverka utformningen av EU-politiken.

Mittemellan inrikes- och utrikespolitik

Hur ska vi då se på riksdagens tillgång till information i EU-frågor? De formella bestämmelserna kring regeringens informationsplikt ger utan tvekan riksdagen en relativt stark ställning. Regeringen är ålagd att lämna information till riksdagen när EU-nämnden eller utskotten så önskar. Den enda möjligheten till undantag från denna regel är om, en majoritet i ett utskott eller EU-nämnden, finner att information eller samråd kring en viss fråga kan leda till avsevärt men i det enskilda fallet.

På ett teoretiskt plan innebär en sådan ordning ett problem då sakpolitisk effektivitet och inte parlamentariskt inflytande ytterst är det överordnade värdet. Det är dock inte troligt att den möjligheten kommer att användas annat än i extrema situationer. Därmed har riksdagen relativt goda möjligheter att bestämma både om vad den ska bli informerad om och när den ska bli informerad.

Samtidigt är det uppenbart att riksdagen inom EU-politiken möter liknande problem som inom den traditionella utrikespolitiken, nämligen att regeringen utgör den huvudsakliga informationskällan och att informationen är ojämnt fördelad bland riksdagens ledamöter. Faran med det är att regeringen utnyttjar sitt informationsövertag till att undanhålla riksdagen information, vilket bevisligen har inträffat vid åtminstone ett tillfälle. Den risken kan emellertid reduceras något, om riksdagen kan förmå regeringen att förbättra kvalitén på fak-

tapromemoriorna. Därigenom skulle riksdagsledamöterna enklare kunna utnyttja sig av den alternativa informationskälla som kommissionsdokumenten utgör.

Det finns således både positiva och mindre positiva aspekter på riksdagens tillgång till information i EU-frågor. Precis som inom utrikespolitiken utgör regeringen den huvudsakliga informationskällan. Men genom att också utskotten har rätt att begära information av regeringen i EU-frågor kan även de ledamöter som inte sitter i EU-nämnden åtminstone hjälpligt hålla sig informerade om det som händer inom EU. Helhetsomdömet måste därför bli att riksdagens tillgång till information i EU-politiken, ligger någonstans mittemellan vad som är brukligt inom traditionell utrikes- och inrikespolitik.

Riksdagens möjligheter till sakprövning

När vi nu har sett vilken tillgång riksdagen har till information i EU-frågor, är det dags att övergå till att studera i vilken utsträckning den har möjlighet att omsätta informationen i praktisk handling. Vi ska i det här avsnittet studera riksdagens möjligheter att i sak ta ställning till regeringens förslag till svenska ståndpunkter inför förhandlingar och beslut i ministerrådet.

Uppgiften att ta ställning till regeringsförslag på detta stadium ankommer på EU-nämnden som regeringens samrådsorgan i EU-frågor. Utskottens ansvar begränsar sig istället huvudsakligen till att bevaka frågor som befinner sig på ett tidigare stadium i beslutsprocessen, eller som KU valde att uttrycka det:

Utskottens viktiga ställning i vårt parlamentariska system innebär att dessa, normalt sett, bör ha befattning med EU-processerna fram till dess att de som formliga ärende skall behandlas i ministerrådet (1994/95:KU22: 22).

För att inte helt frånta utskotten inflytande i det avslutande skedet påpekades det dock samtidigt att *"utskotten bör givetvis kunna överlämna formella yttranden till EU-nämnden både på nämndens begäran och på eget initiativ"*. (1994/95:KU22: 22) Denna möjlighet har emellertid hittills aldrig utnyttjats, utan i den mån utskotten har framfört några synpunkter på regeringsförslagen har detta skett via partigrupperna. Påverkan genom de politiska partierna faller dock utanför ramen för denna framställning. Därför kommer jag enbart att diskutera EU-nämndens möjligheter till sakprövning i det här avsnittet.

Mandat från EU-nämnden

Till skillnad från de ordinarie utskotten saknar EU-nämnden beredande uppgifter och kan därför inte ta ställning till regeringens förslag i form av betänkanden. Istället får nämnden förlita sig på att utöva inflytande över politiken vid de regelbundet återkommande samråden med regeringen. Samråden inleds vanligtvis med att statsrådet föredrar viktigare dagordningspunkter och tydliggör regeringens förslag till svenska ståndpunkter. Därefter är det fritt för nämndens ledamöter att ställa de frågor och göra de inlägg de önskar. Diskussionen

kring en samrådspunkt avslutas sedan med att nämndens ordförande sammanfattar hur nämnden ställer sig till den av regeringen föreslagna ståndpunkten.

Hegeland påpekar att systemet med sammanfattningar har hämtats från det danska Europaudvalget, som är det utskott som har det övergripande ansvaret för EU-frågor i danska Folketinget (Hegeland 1999: 84). Denna iakttagelse är riktig, men inspiration hade även stått att finna på närmare håll. Axel Brusewitz uppmärksammade nämligen ett liknande förfarande inom Utrikesnämnden redan på 1930-talet:

EHURU några formliga beslut inte kunna fattas av nämnden, ha i praxis vid vissa tillfällen tendenser framträtt att sammanfattningsvis i en eller annan form precisera ett resultat av överläggningarna. Det har sålunda då och då förekommit, att förhandlingarnas ledare, sedan diskussionen i en fråga slutförts, konstaterat enhällig eller övervägande anslutning från nämndens medlemmar till den ståndpunkt som intagits av regeringen. (Brusewitz 1933: 116)

Denna karakteristik skulle nästan lika gärna kunna gälla EU-nämnden på nittio-tioalet som Utrikesnämnden på trettioalet. Precis som Utrikesnämnden saknar också EU-nämnden formell beslutsrätt, då det är regeringen som företräder Sverige i ministerrådet. Av det följer att regeringen agerar med fullt politiskt ansvar vid rådsmötena. I förarbetena betonades också att *"ett riksdagsorgans uttalanden kan inte bli bindande för hela riksdagen och saknar också formell konstitutionell betydelse"* (1994/95:KU22: 15).

Det mandat som EU-nämnden tilldelar regeringen, genom den avslutande sammanfattningen, är således inte formellt bindande. Därmed skulle en sann statsrättsteoretiker avsluta diskussionen, kring riksdagens möjligheter att i sak pröva regeringsförslag i EU-frågor, med konklusionen att den möjligheten saknas. Det som skiljer statsvetenskapen från statsrätten är dock att den förra inte bara fäster vikt vid de politiska institutionernas legala former, utan även erkänner att praxis kan utvecklas i en annan riktning. Därigenom måste vi som statsvetare hålla möjligheten öppen att sammanfattningen i nämnden, även om den inte är formellt bindande, ändå kan ha stor reell betydelse. En möjlighet som också har uppmärksammats av KU:

Genom EU-nämnden får riksdagen enligt utskottets bedömning i praktiken ett reellt inflytande när det gäller Sveriges ståndpunkter vid mötena i Europeiska unionens råd. *Man bör nämligen kunna utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet* (1994/95:KU22: 15, förf. kurs.).

Frågan blir då vilken roll nämndens ställningstagande har kommit att spela i praxis. Rättar sig regeringen verkligen efter de förhållningsorder som den tilldelas av EU-nämnden? För att kunna bilda oss en uppfattning om det ska vi nu studera de praktiska resultaten av de första fem årens samråd i nämnden. Jag inleder med att redogöra för perioden 1995 till valet 1998.

Samråd 1995-1998

Från det att Sverige blev medlem i EU 1995 fram till valet 1998 hade den socialdemokratiska regeringen en mycket stark mandatmässig ställning i riks-

dagen. Denna starka ställning kom automatiskt att avspegla sig i EU-nämndens sammansättning. Socialdemokraterna innehade under mandatperioden åtta av de sjuutton platserna i nämnden. Följden av det blev, förutsatt att de socialdemokratiska ledamöterna stödde regeringslinjen, att samtliga övriga partier måste ställa sig negativa till ett regeringsförslag för att det inte skulle vinna majoritet i nämnden. Mot bakgrund av detta förhållande förväntar man sig inte annat än att merparten av alla regeringsförslag skulle vinna nämndens gillande.

Att så också blev fallet framgår av den grundliga genomgång av samtliga sammanträden under mandatperioden som Hans Hegeland har genomfört. Inte vid något tillfälle har han då funnit att nämndens ordförande i sin sammanfattning förklarat att det inte har funnits en majoritet för den av regeringen föreslagna ståndpunkten. Däremot har han vid fyra tillfällen funnit att det vid någon tidpunkt har rätt oklarhet kring majoritetsförhållandena i nämnden (Hegeland 1999: 90ff).

Ett av dessa fall är av särskilt intresse, då det aktualiserar frågan om i vilken grad regeringen är bunden av nämndens mandat. Det är också det fall av de fyra där det var tydligast att en majoritet i nämnden hade en annan uppfattning än regeringen.

Det aktuella ärendet härrör från 1997 och gällde ett förslag till program för att stimulera kvalitét och konkurrenskraft inom den europeiska turistnäringen. Inför samrådet i EU-nämnden upprättade närings- och handelsdepartementet en ministerrådspromemoria där det förklarades att förslaget bedömdes överensstämja med den svenska synen på dessa frågor.

Vid samrådet i nämnden visade det sig dock att företrädare för samtliga partier utom socialdemokraterna menade att Sverige skulle rösta nej till förslaget. Den socialdemokratiske ordföranden var då tvingad att förklara att regeringens linje saknade majoritetens stöd. Mot detta invände Leif Pagrotsky (s), som var ansvarigt statsråd för frågan, att det visserligen inte rörde sig om någon fråga som Sverige kände särskild entusiasm för, men att *"några allmänna bråkstakar i stort och smått i alla möjliga frågor som vi inte är så angelägna om brukar vi inte tycka att vi ska vara"*. Samtidigt påpekade han att Tyskland troligtvis ändå skulle säga nej till förslaget, vilket skulle innebära att det inte skulle få stöd i rådet (1997/98:KU25).

I ett följande inlägg påpekade Lars Tobisson (m) att:

Om det inträffar att vi blir ensamma finns det ingen anledning att lägga in veto. Men vi skall klart och tydligt låta framgå att vi är skeptiska till att låta turismen vara ett samarbetsområde inom unionen. Är det så att Tyskland gör allvar av sin avsikt att gå emot skall också vi tillsammans med Tyskland göra en markering så att det framgår var vi står. (Ibid.)

Detta uttalande erbjöd en möjlighet till kompromiss och nämndens ordförande grep snabbt halmstrået, genom att förklara för Pagrotsky att *"jag konstaterar att det finns ett utrymme för att du använder sunt förnuft. Det finns ett svängrum"* (Ibid).

Vid det följande mötet i turismrådet representerades Sverige av tre personer från den permanenta representationen i Bryssel. Ingen av dessa hade emellertid deltagit vid samrådet i EU-nämnden. Av den återrapport som regeringen läm-

nade till riksdagen efter mötet framgick att Tyskland och Storbritannien hade röstat nej till förslaget, medan Sverige hade framfört att:

Åtgärder för turism ligger främst på det nationella planet. På vissa områden som att öka kunskapen om turism kan det vara motiverat med gemensamma åtgärder. Vi kan acceptera programmet då det är i linje med vad vi anser vara rimligt. (1997/98:KU25)

En folkpartistisk ledamot som menade att regeringen genom detta uppträdande hade frångått det av EU-nämnden givna förhandlingsmandatet, anmälde ärendet till KU. I sin granskning fann KU att regeringen visserligen hade meddelat representationen i Bryssel om nämndens inställning i frågan, men att regeringen hade tolkat mandatet annorlunda än den ledamot som anmält ärendet. Regeringen tyckte sig ha följt mandatet då det från svenskt håll påpekats att turism främst är en nationell angelägenhet.

Anmälan renderade inte i några direkta åtgärder från KU:s sida, men avslutades med en principiellt mycket intressant kommentar:

Konstitutionsutskottet vill erinra om vad utskottet tidigare uttalat om att man kan utgå från att regeringen inte kommer att företräda en ståndpunkt som står i strid med vad nämnden har gett uttryck för i samrådet. Samtidigt kan situationer uppstå t.ex. på grund av ändrade omständigheter, som innebär att regeringen kan bedöma att Sveriges intressen bäst företräds genom att den svenska ståndpunkten avviker från nämndens mandat. Regeringen måste ha ett visst handlingsutrymme vid rådsammanträdena. Enligt konstitutionsutskottets bedömning måste det emellertid föreligga mycket goda skäl för regeringen att göra en sådan avvikelse. *Några sådana skäl har dock inte förelegat i det aktuella fallet* (Ibid. förf. kurs.).

Denna kommentar innebar utan tvekan en kritik av regeringens agerande. Men vad som är mer intressant; den säger också något om hur bindande nämndens mandat egentligen är. Utskottets uttalande innebär att regeringen är bunden att handla i enlighet med EU-nämndens mandat, förutsatt att inte mycket goda skäl talar för någonting annat. Om regeringen finner anledning att avvika från mandatet, torde det innebära att den är skyldig att i efterhand förankra sitt agerande i EU-nämnden.

En sådan tolkning skulle tilldela nämndens mandat en starkare ställning, än vad många bedömare hittills velat erkänna. Det hörs exempelvis ofta sägas att den stora skillnaden mellan den svenska EU-nämnden och det danska Europaudvalget är att den senare kan ge sin regering bindande förhandlingsmandat (se t ex Petersson 1998: 125). Faktum är dock att inte heller Europaudvalget har någon konstitutionell rätt att binda den danska regeringen vid ett visst handlande. Även i Danmark äger regeringen rätt att göra avsteg från mandatet om det föreligger synnerliga skäl som motiverar detta, men är då skyldig att i efterhand förankra sitt agerande i Europaudvalget (Nedergaard 1994: 309).

I ljuset av det är KU:s uttalande betydelsefullt. Förvisso ska man akta sig att dra för stora växlar på ett enda fall, men jag menar ändå att detta uttalande ger en fingervisning om att mandatet kan komma att tillerkännas stor reell betydelse även i Sverige. Detta trots att de saknar formell konstitutionell betydelse.

Det är därför inte självklart att det existerar någon skillnad i politisk tyngd mellan de mandat som utfärdas av svenska EU-nämnden och danska Europaudvalget. En skillnad som däremot kan observeras är att de danska folke-

tingsledamöterna intar en tuffare attityd gentemot den egna regeringen i EU-frågor. Peter Nedergaard har uppskattat att den danska regeringen i genomsnitt får igenom 90-95 procent av sina förslag i Europaudvalget (Nedergaard 1994: 308). Jämfört med den i det närmaste hundra procentiga framgång som den svenska regeringen åtnjöt under tiden 1995-98 får det sägas vara en relativt låg siffra. Frågan är vad den differensen kan tänkas bero på.

Ett tänkbart svar på den frågan lanseras av Hegeland, som menar att regeringens framgång i EU-nämnden till största delen kan förklaras av dess starka ställning under mandatperioden (Hegeland 1999: 90). För att testa denna, till synes rimliga, hypotes ska vi nu titta lite närmare på arbetet i nämnden efter valet 1998.

Samråd 1998/99

Resultatet av valet 1998 blev att den socialdemokratiska regeringens ställning kraftigt försvagades. Genom detta reducerades även de socialdemokratiska ledamöterna i EU-nämnden, från åtta stycken till sex. I de fall när moderaterna inte stöder regeringslinjen, innebär det att socialdemokraterna nu måste få stöd av minst två andra partier för att regeringens förslag ska vinna majoritet i nämnden. Särskilt intressant blir det med tanke på att de två partier, vänsterpartiet och miljöpartiet, som regeringen samarbetar med i andra frågor i mångt och mycket har en annan syn på EU än den som regeringen företräder.

Utifrån Hegelands hypotes skulle vi därför förvänta oss att regeringen har mött betydligt tuffare motstånd i EU-nämnden under året som gått, jämfört med vad som var fallet under den föregående mandatperioden. Vid en genomgång av samtliga stenografiska uppteckningar för riksmötet 1998/99 har jag dock inte kunnat finna några belägg för den hypotesen. Inte vid något tillfälle har ordföranden sammanfattat läget som att regeringens linje saknat majoritetens stöd. Däremot rådde det vid ett tillfälle oklarhet om majoritetsförhållandena i nämnden. Det var i ett ärende kring europaparlamentarikernas lönesystem som det fanns många kritiska synpunkter på ett av regeringen förordat kompromissförslag. Hade ordföranden i det fallet dristat sig till att sammanfatta läget hade han nog varit tvungen att finna att regeringens linje inte hade stöd i nämnden. Det gjorde han nu emellertid inte, utan han utnyttjade istället det faktum att förhandlingarna i frågan befann sig på ett tidigt stadium genom att förklara att:

I övrigt är vi inne i någon sorts förhandling nu. Det är ganska svårt att sammanfatta var EU-nämnden står i de olika frågorna här. Gunnar Lund får ta med sig det resonemang som vi har haft här vid bordet idag och vara medveten om att det råder skilda uppfattningar här (Stenografisk uppteckning 990423: 12).

Uttalandet kan i viss mån ses som en uppmaning till regeringen att modifiera den svenska ståndpunkten, i enlighet med de av nämnden framförda synpunkterna. I vilken mån regeringen tog till sig den uppmaningen är dock för tidigt att säga, då frågan ännu inte slutgiltigt har avgjorts när detta skrivs.

Det intressanta här är ändå att regeringen inte heller efter valet har mött något större motstånd i EU-nämnden. Givetvis skulle det bära för långt att avfärda

Hegelands hypotes, om att EU-nämndens ställning är beroende av regeringens styrka, enbart utifrån detta enda års observationer. Jag menar dock att detta ändå sätter frågetecken för föreställningen att det skulle finnas ett direkt samband mellan regeringens styrka och EU-nämndens möjligheter till sakprövning.

En given invändning mot ett sådant påstående är att det faktiskt är möjligt att Hegelands hypotes trots allt vann ett indirekt stöd under året som gick. Regeringens framgångar i nämnden blir då frukten av att regeringen redan på förhand har anteciperat nämndens önsknings till förhandlingsupplägg i olika frågor. Riksdagen kan då sägas utöva ett implicit inflytande över regeringen, genom att regeringen anpassar sina förslag efter vad den tror riksdagen är villig att gå med på. Problemet med inflytande i denna form är att det ogärna låter sig mätas på något enkelt sätt (jfr Sannerstedt och Sjölin 1990: 125).

Mot tesen om det implicita inflytandet talar att regeringen på förhand vanligtvis inte förankrar sina förslag hos andra partier än det egna (intervju med Sören Lekberg 991116). Vidare tycks det mig inte särskilt rationellt att regeringen i någon större utsträckning, på förhand, skulle antecipera nämndens synpunkter. Regeringen har ändå genom sitt resurs- och informationsövertag stora möjligheter att influera nämnden och övertyga den om riktigheten i de egna ståndpunkterna. Samtidigt kan idén om det implicita inflytandet inte förklara att danska minoritetsregeringar oftare stöter på patrull i EU-frågor, än vad som varit fallet för den svenska regeringen under det gångna året. Förutsatt att vi inte har någon anledning att tro att danska regeringar generellt skulle vara mindre strategiska än svenska. Därför menar jag att den eventuella förekomsten av en anteciperande strategi inte ensam kan förklara regeringens fortsatta framgångar i EU-nämnden efter valet. Således måste sökandet efter andra tänkbara förklaringar fortsätta.

Konsensusutanken

En karakteristik som ofta återkommer när olika statsvetare beskriver den svenska parlamentarismen är att den är påtagligt samarbetsinriktad. Inslagen av konsensus har varit allra påtagligast inom utrikespolitiken. Eller för att tala med Lars-Göran Stenelo:

En okontroversiell och över tid stabil uppfattning är att nationell enighet har ett stort värde för småstaters utrikespolitik. Ett enigt uppträdande har ansetts vara positivt och främja Sveriges nationella intresse... Ett politiskt uppträdande byggt på konsensus uppfattas således ge Sverige större manövringsutrymme (Stenelo 1990: 275).

Kraven på konsensus inom utrikespolitiken faller tillbaka på det klassiska dilemmat mellan inre demokrati och yttre effektivitet. Samtidigt som en öppen inrikespolitisk debatt är en naturlig del av demokratin, minskar en sådan debatt inom utrikespolitiken regeringens möjligheter att nå framgång i interaktionen med andra regeringar. Inom svensk utrikespolitik har av tradition yttre effektivitet prioriterats framför öppenhet och deltagande på nationell nivå (Goldmann 1994: 111). Vi har redan sett att det från officiellt håll har framkommit

antydningar om att ett liknande förfaringsätt borde tillämpas även när det gäller EU-politiken. Som exempel på det kan vi se uppmaningen från EG-lagsutredningen att samrådet i EU-nämnden bör ske i sådana former att det inte skadar svenska förhandlingsintressen.

Vi har också sett att det finns möjligheter att göra undantag från regeringens informations- och samrådsplikt, om det kan antas att ett sådant förfarande skulle leda till avsevärda men i det enskilda fallet. Även om det inte är troligt att den möjligheten kommer att användas i någon större utsträckning, ger blotta existens av en sådan undantagsklausul en antydning om att yttre effektivitet är ett högt prioriterat värde även inom EU-politiken. Införandet av en sådan bestämmelse stöddes också av samtliga partier utom miljöpartiet och vänsterpartiet (1994/95:KU22: 39ff). Således tycks även flera av de nuvarande oppositionspartierna värdera den sakpolitiska effektiviteten högt. Därigenom skulle man kunna tänka sig att oppositionen av hänsyn till nationella intressen utsätter regeringens förslag i EU-frågor för mindre kritik än vad som är brukligt inom inrikespolitiken. En hypotes som också tycks ha visst stöd i data (se Lindgren 1999: 22ff).

Den sena tidpunkten och bristande sakkunskapen

Ett annat förhållande som ofta brukar framhållas som hämmande för de nationella parlamentens möjligheter att utöva inflytande över EU-politiken är att de vanligtvis kommer in sent i beslutsprocessen (se t ex Nedergaard, 1994: 317). Detta är även fallet för den svenska EU-nämnden, vars uppgift är att samråda kring de frågor som på ett eller annat sätt ska behandlas på den kommande veckans ministerrådsmöten. Visserligen har utskotten en skyldighet att följa ärendena på ett tidigare stadium, men problemet är att utskotten saknar ett naturligt forum för att framföra sina synpunkter till regeringen. Den möjlighet som står dem till buds är att avge formella yttranden till EU-nämnden. En möjlighet som ännu inte begagnats av något utskott.

Faran med denna uppdelning mellan nämnd och utskott är att riksdagens reella möjligheten att ta ställning till regeringens förslag i EU-frågor minskar. Något som Sverker Gustavsson varnade för redan innan systemet infördes:

Efter dansk förebild föreskrivs visserligen, att "ett av riksdagen utsett organ" före varje sammanträde i ministerrådet skall få rådgöra med det aktuella statsrådet om den svenska positionen. Ett sådant samråd föreslås alltså ske, sedan medlemsländernas regeringskanslier under ett antal månader gjort det nödvändiga förarbetet... Först i efterhand kommer den sortens frågor, där normgivningsmakten har övergått till ministerrådet, att kunna diskuteras i riksdagens utskott. En saklig prövning i utskottsform av ståndpunkterna i ministerrådet blir därigenom formellt, och förmodligen också reellt, utesluten (Gustavsson 1994: 63).

Som Gustavsson påpekar innebär det ett problem att EU-nämnden tar ställning till sakfrågorna först efter det att medlemsländernas regeringar gjort ett betydande förarbete. Många gånger måste den svenska regeringen inta en preliminär ståndpunkt redan innan en fråga blir aktuell för samråd i EU-nämnden. När en ståndpunkt väl intagits kan det ur förhandlingsstrategisk synpunkt ofta vara

förenat med stora kostnader att i ett senare skede byta linje. Regeringskansliet har understrukt detta genom att framhålla att ”*det svenska agerandet i rådets beslutsprocess bör präglas av bl a kontinuitet, trovärdighet och konstruktivitet*” (1997/98:KU25: 38). EU-politiken uppvisar i det avseendet tydliga likheter med den traditionella utrikespolitiken. Riksdagens reella möjligheter att i sak ta ställning till regeringens förslag, begränsas i båda fallen av de kostnader som följer av att i ett avslutande skede avslå eller begära ändringar i en av regeringen redan intagen ståndpunkt.

Ytterligare en försvårande omständighet har sagts vara att en nämnd med 17 ledamöter inte kan innehålla nödvändig sakkompetens inom alla områden som behandlas under samråden (Rothstein 1995: 35). För att minska detta problem deltar suppleanter oftare i nämndens arbete än vad som är brukligt inom utskotten (Hegeland 1999: 77). De stora partierna kan med hjälp av suppleanter täcka in alla utskottsområden och de växlar mellan olika företrädare beroende på vilken sakfråga som ska behandlas i nämnden. I förlängningen innebär det att dessa ledamöter inte bara ska representera ett partiintresse utan också i någon mån ett utskottsintresse.

Systemet med roterande representanter kan möjligtvis till viss del minska problemet med bristande sakkunskap i nämnden. Men det kan aldrig helt avhjälpa det, då möjligheten att använda sig av ämnesexperter i nämnden enbart tillkommer de större partierna. Samtidigt hotar en ökad användning av systemet att på sikt underminera ett av de viktigaste skälen till inrättandet av EU-nämnden, nämligen det behov av helhetssyn på den svenska EU-politiken som betonades i förarbetena.

Små möjligheter till sakprövning

Om den första delen i detta avsnitt utmynnade i slutsatsen att riksdagen genom sammanfattningarna i EU-nämnden borde ha en formell möjlighet att ta ställning till regeringens förslag inom EU-politiken, så utmynnade den andra delen i slutsatsen att riksdagen sällan använder sig av denna möjlighet. Inte vid något tillfälle, under de fem åren som EU-nämnden hittills har verkat, har ordföranden sammanfattat nämndens inställning som att regeringens förslag saknat majoritetens stöd.

Detta resultat kan jämföras med att utskotten, under tiden 1971-1988, i genomsnitt begärde ändringar i en tredjedel av alla propositioner. I denna siffra ingår såväl substantiella som mer marginella ändringar. Om vi enbart beaktar mer substantiella ändringar blir ändringsfrekvensen, för samma period, 16 procent. Oavsett vilket mått som används, framgår det tydligt att inslagen av sakprövning i riksdagens hantering av EU-politiken är avsevärt mindre än inom den traditionella inrikespolitiken (Sannerstedt och Sjölin 1990: 124).

Helhetsomdömet, när det gäller riksdagens möjligheter till sakprövning av regeringens förslag, måste därför bli att de hittills har visat sig vara små. Även om EU-nämndens mandat kan ha reell politisk betydelse så har det inte använts mot regeringen i någon större utsträckning. En starkt bidragande orsak till det är att riksdagen här ställs inför liknande problem som den annars brukar möta inom utrikespolitiken.

Riksdagens möjligheter att ta initiativ

Hittills har intresset i uppsatsen enbart riktats mot *EU-medlemskapets* betydelse för den svenska parlamentarismen. Faran med ett sådant angreppssätt är att det smyger sig in en föreställning att om Sverige inte hade gått med i EU så hade allt blivit vid det gamla. Så är det naturligtvis inte. Även utan ett medlemskap hade den ökade internationaliseringen påverkat såväl Sverige som den svenska parlamentarismen. Redan före inträdet i EU syntes tecken på att allt fler beslut kom att fattas i internationella fora utan riksdagens direkta medverkan. Riksdagen hade därför tvingats söka försvarsstrategier mot den fortgående internationaliseringen även om Sverige hade valt att stå utanför EU. Medlemskapet kom dock att accentuera denna utveckling.

En nödvändig åtgärd, för att garantera den nationella demokratiska förankringen även av sådana beslut som fattas tillsammans med andra länder, är att stärka riksdagens makt inom utrikespolitiken. Magnus Jerneck har påpekat att en sådan stärkt ställning förutsätter att riksdagen ges:

A capacity to shape the political agenda by initiating questions and defining problems and issues, especially in relation to the European Union. A revitalization of the Riksdag as an important forum for political debate is required. In addition, the Riksdag must be able to investigate and scrutinize different options as well as bringing forward guiding, if not binding policy suggestions, for instance when it comes to framing of international negotiation directives (Jerneck 1996: 177).

Det citerade stycket reser den fråga som ska behandlas i det här avsnittet. Vilka möjligheter har riksdagen att ta egna initiativ till utformningen av den svenska EU-politiken?

Få tillkännagivanden om EU

Att ta initiativ till riksdagsbehandling av en fråga kallas på riksdagssvenska för att väcka ett ärende. Merparten av alla riksdagsärenden väcks antingen av regeringen, via propositioner och skrivelser, eller av de enskilda riksdagsledamöterna genom motioner. I och med den partiella författningsreformen tillerkändes dock även utskotten initiativrätt inom sina handläggningsområden. Att utskotten har möjlighet att ta initiativ framstår vid en internationell jämförelse som relativt unikt (Mattson och Ström 1995, s 285).

Som redan klargjorts är EU-nämnden inget utskott i egentlig mening och saknar därmed formell initiativrätt. Även om nämnden hade tilldelats rätt att ta initiativ är det troligt att dess begränsade personella resurser och redan stora arbetsbörda hade begränsat användandet av denna möjlighet. EU-nämnden inrättades inte heller så mycket för att utarbeta egna förslag till svenska ståndpunkter, som för att kontrollera regeringens agerande i EU. Uppgiften att garantera riksdagens inflytande över den svenska EU-politiken, genom att initiera frågor och definiera problem, torde istället åvila utskotten och de enskilda riksdagsledamöterna. Vi ska i det följande studera i vilken utsträckning dessa aktörer har nyttjat sin initiativrätt i EU-frågor.

Om ett riksdagsinitiativ har stöd av en majoritet av ledamöterna, presenteras det i form av ett tillkännagivande till regeringen. Riksdagen ger då genom beslut i kammaren regeringen till känna att riksdagen anser att en viss åtgärd bör vidtas. Exempelvis kan vi tänka oss att riksdagen ger till känna att regeringen bör tillsätta en viss utredning. Tillkännagivanden kan avges såväl i anslutning till frågor som utskotten initierat, som i ärenden som väckts genom motioner. Riksdagens tillkännagivanden är inte konstitutionellt bindande för regeringen. Däremot har de stor politisk tyngd. KU har uttalat att, om inte regeringen avser att tillgodose riksdagens önskemål i ett sådant fall måste den redovisa skälen till detta (1994/95:KU30: 42).

I förarbetena till samverkansbestämmelserna poängteras att riksdagen äger samma rätt att använda sig av initiativrätten i EU-frågor som i inrikespolitiska ärenden (1994/95:KU22: 17). Därigenom framstår systemet med tillkännagivanden som ett kraftfullt instrument för riksdagen att utöva inflytande över den svenska EU-politiken. En tänkbar arbetshypotes är därför att riksdagen har försökt kompensera sig för sin minskade normgivningsmakt genom att i relativt stor utsträckning använda sig av tillkännagivandeförfarandet i EU-frågor. För att undersöka om så verkligen är fallet kan vi titta lite närmare på de tillkännagivanden som har gjorts under de senaste fem åren.

Hegeland har i sin avhandling gått igenom samtliga tillkännagivanden som kammaren avgav till regeringen under den föregående mandatperioden. Särskilt har han då noterat de som rör EU. Kravet för att ett tillkännagivande ska anses röra EU är, för Hegeland, att riksdagen antingen begär att regeringen ska handla på ett visst sätt i EU, eller att regeringen ska hantera en fråga som avgörs på EU-nivå på ett visst sätt i den nationella kontexten. Ett exempel på det senare kan vara beslut om särskilda regler för EU-finansierat stöd (Hegeland 1999: 128).

Här är vi dock inte intresserade av användandet av initiativrätten i EU-politiken i allmänhet, utan enbart i vilken utsträckning riksdagen försöker få regeringen att agera på ett visst sätt i EU-sammanhang. Intresset bör då uteslutande riktas mot de tillkännagivanden som innebär att riksdagen begär att regeringen ska handla på ett visst sätt på EU-nivån. För att skapa oss en bild över hur vanliga sådana tillkännagivanden är kan vi studera tabell 1.

Vi ser att av de totalt 503 tillkännagivanden som riksdagen avgav till regeringen, under tiden 1994/95-1998/99, innehöll 20 stycken någon form av uppmaning till svenskt agerande på EU-nivån. Detta svarar mot en andel på fyra procent. Utifrån hypotesen om initiativrätten som en försvarsstrategi mot politisk marginalisering framstår den andelen som relativt blygsam. En slutsats som får ytterligare stöd om vi beaktar det faktum att mer än hälften av de här aktuella tillkännagivandena härstammar från riksmötet 1994/95. De tillkännagivanden som avgavs i anslutning till EU-inträdet, innehöll inte så mycket utarbetade ståndpunkter i specifika sakfrågor som allmänna programförklaringar och önskemål om politikens former (se Hegeland 1999:130ff).

Riksdagen som helhet tycks således hålla sig tämligen passiv när det gäller utformningen av den svenska EU-politiken. Istället för att aktivt utarbeta egna

Tabell 1. Tillkännagivanden som uppmanar till agerande på EU-nivå under perioden 1994/95 - 1998/99.

	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	Totalt
Tillkännagivanden – EU-nivå	11	3	0	5	1	20
Tillkännagivanden – samtliga	137	70	103	116	77	503
Andel EU-nivå	8 %	4 %	0 %	4 %	1 %	4 %

Kommentar: Sammanställningen för perioden 94/95 – 97/98 har hämtats från Hegeland 1999: 128. För riksmötet 98/99 har sökning skett i Rixlex databas BESLUT. Jag har där sökt på ordet "till känna" och därigenom fått träffar på de moment i betänkandena där tillkännagivanden görs. Därefter har jag gått igenom samtliga de aktuella betänkandena för att se vilka frågor tillkännagivandena rör.

alternativ till svenska ståndpunkter, överlåter den till EU-nämnden att i ett avslutande skede godkänna de förslag som regeringen lägger fram.

Begränsat motionerande om EU

De relativt få tillkännagivandena i EU-frågor behöver dock inte nödvändigtvis innebära att också de enskilda riksdagsledamöterna intar en passiv hållning i EU-politiken. En möjlighet är att enskilda ledamöter genom motioner framför en mängd synpunkter på hur Sverige bör agera i EU, men att dessa sedan avslås av regeringstroga utskottsmajoriteter. Om detta är fallet är inte de få tillkännagivandena så mycket frukten av formerna för den svenska EU-politiken som av regeringens starka ställning i ett parlamentariskt system.

För att kontrollera för denna faktor kan vi studera innehållet i riksdagsmotionerna. Av tidsskäl har det dock varit omöjligt att gå igenom samtliga motioner för den aktuella perioden. Även en totalundersökning av motionerna från ett enda riksmöte är svår att genomföra med de resurser jag här har till mitt förfogande. Därför har jag valt att begränsa min undersökning till att gälla ett urval av motioner för riksmötet 1998/99. Valet föll då på de motioner som under perioden remitterades till miljö- och jordbruksutskottet, näringsutskottet och utbildningsutskottet.

Urvalet är strategiskt betingat och tanken är att miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet ska representera två områden som i hög utsträckning har berörts av EU-medlemskapet. Båda dessa utskott hanterar ett relativt stort antal ärenden som sorterar under EU:s första pelare. Då en stor del av dessa utskottsfrågor avgörs i EU, tycks det rimligt att anta att den enskilda ledamot som vill påverka politiken i en viss riktning försöker få regeringen att driva denna linje på EU-nivå. Därför kan valet av motioner remitterade till miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet ses som en form av "most likely-urval". Tanken är att om inte dessa utskott mottar en stor andel av motioner som yrkar på agerande på EU-nivån, så lär knappast något annat utskott heller göra det.

Utöver dessa båda områden har jag även valt att studera de motioner som remitterats till utbildningsutskottet under samma period. Dessa motioner kan

Tabell 2. Motioner som yrkar på visst agerande på EU-nivå under riksmötet 1998/99.

Utskott	Alla motioner	Yrkande – EU-nivå	Andel – EU-nivå
Miljö- och jordbruksutskottet	245	46	19 %
Näringsutskottet	147	17	12 %
Utbildningsutskottet	206	1	0,5 %

Kommentar: Sammanställningen har tagits fram genom en sökning i riksdagens databas, Rixlex. Som sökvillkor har jag angivit ordet "EU" (under alternativet fri text). Därigenom har jag fått träffar på alla de motioner, för respektive utskott, som överhuvud nämner ordet EU. Därefter har jag gått igenom dessa motioner i sin helhet för att nå klarhet om på vilket sätt de behandlar EU. För att en motion ska räknas till kategorin "yrkande – EU-nivå" krävs att motionären på något sätt klargör att han anser att regeringen eller Sverige ska agera på ett visst sätt inom EU. Exempelvis kan motionären, i den löpande texten, framföra att "Sverige bör verka för frågan X i internationella sammanhang, som EU och FN".

ses som en form av kontrollgrupp. Utbildningsområdet berörs bara marginellt av EU-medlemskapet. Det förefaller därför rimligt att anta att de motioner som remitteras till utbildningsutskottet endast i begränsad utsträckning rör EU. I det avseendet utgör motionerna från utbildningsutskottet ett "least likely-urval", där jag inte förväntar mig att finna särskilt många yrkanden på agerande på EU-nivå.

En sammanställning av de motioner som under riksmötet 1998/99 remitterades till de tre utskotten återfinns i tabell 2. Vi ser att resultatet följer det förväntade mönstret. Till miljö- och jordbruksutskottet och näringsutskottet remitterades avsevärt fler motioner innehållande yrkande på agerande på EU-nivå, än vad som var fallet för utbildningsutskottet.

Miljö- och jordbruksutskottet mottog, under riksmötet 1998/99, totalt 245 motioner. I 46 av dessa fanns minst ett yrkande på ett visst agerande på EU-nivå. Vilket motsvarar en andel på 19 procent av utskottets samtliga motioner. Jämfört med den knappa halva procent som utbildningsutskottet uppvisar är detta förvisso ett relativt högt värde. Men mot bakgrund av att jordbruket är ett av de politikområden som påverkats i störst utsträckning av det svenska EU-medlemskapet kan det ändå inte sägas tyda på någon påtaglig aktivitet att var femte motion yrkade på ett visst agerande i EU.

När det gäller näringsutskottet är andelen motioner som uppmanar till aktioner på EU-nivå än blygsammare. Endast tolv procent av alla de motioner som remitterades till utskottet, under den aktuella perioden, kan räknas till denna kategori. Detta får anses vara överraskande lite. Särskilt med tanke på att de krav jag har ställt för att en motion ska klassificeras som gällande agerande på EU-nivå är relativt generösa. Det räcker att motionären i den löpande texten, vid ett enda tillfälle, klargör att han anser att Sverige eller regeringen bör handla på ett visst sätt inom EU, för att motionen ska bokföras som gällande EU-nivån. Därmed menar jag att undersökning snarare riskerar att överskatta än att underskatta de enskilda riksdagsledamöternas användning av initiativrätten inom EU-politiken.

Då studien av motionerna bygger på ett relativt litet, och i viss mån godtyckligt, urval är det befogat med en viss försiktighet när det kommer till att pre-

sentera generella slutsatser. Trots det vågar jag påstå att resultaten tyder på att de enskilda ledamöterna endast i begränsad utsträckning använder sin formella initiativrätt, för att försöka påverka utformningen av den svenska EU-politiken. Precis som riksdagen som helhet, tycks också de enskilda riksdagsledamöterna i hög grad förlita sig på att EU-nämnden bevakar riksdagens intressen i EU-frågor. Därmed torde heller inte den låga graden av tillkännagivanden kring utformningen av EU-politiken enbart kunna förklaras av att initiativen avslås av regeringstroga utskottsmajoriteter. Sanningen är istället att utskotten mottar relativt få motioner som innehåller synpunkter på hur Sverige bör agera i EU.

Tänkbara orsaker till riksdagens passivitet

Vi har i det föregående kunnat observera att riksdagen inte i någon större utsträckning använder sig av initiativrätten för att försöka påverka utformningen av EU-politiken. Att ge en tillfredsställande förklaring till varför det förhåller sig på det viset är inte möjligt inom ramen för denna framställning, men jag skulle ändå vilja peka på några faktorer som jag tror kan ha viss betydelse för riksdagens passivitet på det här området.

En tänkbar orsak till att utskotten och de enskilda ledamöterna så sällan tar egna initiativ i EU-frågor kan vara att de känner att det inte är deras bord. Åtminstone under de första åren tycks EU-politiken av många riksdagsledamöter ha betraktats som en angelägenhet enbart för EU-nämnden. Exempelvis såg vi tidigare hur utrikesutskottet antydde att motivationen att hålla sig informerad i EU-politiken påverkas negativt av att utskotten inte har tilldelats någon samrådsfunktion i dessa ärenden. I enlighet med den traditionella synen på utrikespolitiken har också EU-politiken av många riksdagsmän setts som ett något udda inslag i det vanliga riksdagsarbetet (intervju med Sören Lekberg 991116).

Ytterligare en försvarande omständighet kan botten i riksdagens arbetsformer. Det är bara under några veckor varje år som enskilda riksdagsmän kan motionera i vilka ärenden de vill. Under resten av året kan endast, så kallade, följdmotioner läggas fram i anslutning till riksdagsbehandling av regeringens propositioner. Problemet med EU-politiken är att det sällan finns några direkta ärenden eller förslag att knyta motionerna till, före det att beslut har fattats i ministerrådet. Därigenom kringskärs också de enskilda ledamöternas formella initiativrätt, då de är hänvisade till den allmänna motionstiden för att ta initiativ i EU-frågor.

Avslutningsvis ska heller inte det faktum att det är regeringen som företräder Sverige i EU underskattas. Därigenom kommer riksdagen alltid att ha svårt att hålla sig fullständigt informerad om allt som sker inom EU och det torde vara föga kontroversiellt att påstå att det finns ett samband mellan tillgången till information och möjligheten att utarbeta självständiga politiska alternativ. Inte minst därför att självsäkerheten ofta följer med detaljkunskapen. En riksdagsledamot har lättare att driva en egen ståndpunkt om han känner att han har rejält på fötterna i det aktuella ärendet (jfr Sannerstedt och Sjölin 1990: 101f).

Jag tror att svaret på frågan, varför riksdagen endast i begränsad utsträckning använder initiativrätten inom EU-politiken, delvis står att finna i en växelverkan av dessa tre faktorer. Exakt hur dessa mekanismer fungerar och vilken styrka de har lämnar jag dock till kommande forskning att klarlägga. Det centrala här är istället att vi har kunnat konstatera att riksdagen sällan använder sin initiativrätt för att påverka utformningen av den svenska EU-politiken. Något som kan tyckas överraskande då ett ökat nyttjande av initiativrätten framstår som en av riksdagens främsta försvarsstrategier mot den partiella marginalisering, som internationaliseringen i allmänhet och EU-medlemskapet i synnerhet har medfört.

Slutsatser

Det huvudsakliga syftet med den här uppsatsen var att försöka bestämma hur hanteringen av EU-politiken ska förstås i ljuset av den svenska parlamentarismen. Ska formerna för riksdagens hantering av EU-frågor ses som en ny funktionell mellankategori mellan den traditionella inrikes- och utrikespolitiken? Eller innebär den valda ordningen att EU-nämnden i realiteten har kommit att fungera som "Utrikesnämnden II" och att riksdagens inflytande över många politikområden därigenom har reducerats? För att försöka besvara den frågan föresatte jag mig att undersöka riksdagens ställning inom EU-politiken ur tre olika aspekter. Tillgången till information, möjligheten till sakprövning och möjligheten till initiativtagande.

Tanken med denna tredelning var att den skulle ge en inblick i riksdagens möjligheter att påverka utformningen av den svenska EU-politiken. Eller anorlunda uttryckt; i vilken utsträckning riksdagen tillåts *skapa* EU-politik.

Nu när de empiriska resultaten är för handen är tiden kommen till att leverera svaret på den fråga som styrt framställningen. Som så ofta är svaret inte fullt så entydigt som författaren kanske kunde ha önskat. Trots det skulle jag vilja hävda att riksdagens roll inom EU-politiken, i praktiken, i mångt och mycket har kommit att likna dess ställning inom den traditionella utrikespolitiken. Framför allt bygger denna bedömning på resultaten från avsnitten om inslagen av sakprövning respektive användningen av initiativrätten i riksdagens hantering av EU-frågor. För den som anser att riksdagen bör ha stort inflytande över utformningen av politiken måste de fakta som presenterades i dessa två kapitel vara nedslående.

I fråga om sakprövning fann vi att EU-nämnden inte vid något tillfälle under undersökningsperioden förklarat för regeringen att dess förslag till svensk ståndpunkt saknat majoritetens stöd. Ett faktum som inte enbart kan förklaras av regeringens styrka, då studien kan uppvisa resultat från tider med två regeringar med högst olika mandatmässigt stöd i riksdagen. Slutsatsen måste därför bli att nämndens möjligheter att begära ändringar i eller avslå regeringens förslag även begränsas av andra faktorer. Tänkbara faktorer som uppmärksammades i den tidigare framställning var: nedtoning av kritik med hänsyn till överordnade nationella intressen, de höga kostnaderna som följer av att i ett

sent skede av förhandlingar ändra ståndpunkt samt bristande sakkunskap i EU-nämnden.

I det därpå följande avsnittet om riksdagens möjligheter att ta initiativ i EU-frågor kunde vi se att riksdagens initiativrätt visserligen i formell mening är tillämplig även inom EU-politiken, men att riksdagen i praktiken endast brukat den i mycket begränsad omfattning. Endast fyra procent av de tillkännagivanden som riksdagen avgav till regeringen under perioden 1994/95 – 1998/99 innehöll någon form av uppmaning till svenskt agerande på EU-nivån. Inte heller vid en genomgång av ett urval av riksdagsmotioner kunde någon mer omfattande aktivitet på det här området skönjas. Slutsatsen här är således att riksdagen inom EU-politiken använder sin initiativrätt i betydligt mindre utsträckning än vad som är brukligt inom den traditionella inrikespolitiken.

Vi finner alltså att riksdagen nästan aldrig begär ändringar i eller avslår regeringens förslag till svenska ståndpunkter i EU-frågor och att den endast sällan använder sin initiativrätt för att formulera alternativ till regeringens EU-politik. Utifrån Nortons typologi skulle därför riksdagen omöjligt kunna klassificeras såsom politik-skapande, när det gäller EU-politiken. Inte heller Arters beskrivning av den svenska riksdagen som ett starkt politik-influerande parlament torde kunna komma ifråga för det som här ska bedömas. Istället tycks riksdagen inom EU-politiken, precis som inom utrikespolitiken, balansera på den sköra tråd som skiljer det politik-influerande parlamentet från det med litet eller inget inflytande över politiken.

Information inte nog

Bilden grumlas dock en aning av den variabel – riksdagens tillgång till information – som jag inledningsvis tillförde Nortons analyschema. Slutsatsen när det gäller riksdagens tillgång till information i EU-frågor blev att den måste anses ligga någonstans mittemellan vad som är brukligt inom den traditionella inrikes- och utrikespolitiken. Liksom inom utrikespolitiken brottas riksdagen även i EU-politiken med problemen att regeringen är den helt dominerande informationskällan och att informationen är ojämnt fördelad bland riksdagsledamöterna. Dessa förhållanden förvärras sedan av att de faktapromemorior som regeringen ska upprätta i anslutning till viktigare kommissionsförslag uppvisar betydande brister.

Samtidigt ger dock de formella bestämmelserna kring regeringens samråds- och informationsplikt riksdagen en relativt stark ställning. Av särskild vikt är att även utskotten garanteras rätten att inhämta information från regeringen. Formerna för detta informationsinhämtande har också allt mer kommit att systematiseras. Därigenom har fler riksdagsledamöter möjlighet att hålla sig informerade i EU-frågor än vad som är fallet i utrikespolitiska ärenden, där informationen främst koncentreras till Utrikesnämnden och utrikesutskottet.

Frågan är i vilken mån denna slutsats kan tänkas påverka svaret på den mer övergripande frågeställningen. Innebär riksdagens förhållandevis goda tillgång till information att den har sådana möjligheter att påverka utformningen

av politiken, att formerna för EU-politiken, trots allt bör ses som en ny form av funktionsfördelning mellan regering och riksdag?

Jag menar att så inte är fallet. Mitt huvudsakliga argument för det är att informationsvariabeln är speciell såtillvida att den till sin natur är något "enkelriktad". Anledningen till att jag tillfogade den var att det förefaller mig naivt att påstå att ett parlament kan sägas vara politik-skapande, enbart för att det formellt uppfyller Nortons två kriterier, om det samtidigt saknar tillgång till relevant information. Tillgång till information är en nödvändig förutsättning för att ett parlament ska kunna utöva inflytande över politiken, men det är inte en tillräcklig förutsättning. Information i sig kan endast tänkas påverka utformningen av politiken på marginalen, genom att ansvarsutkrävandet underlättas och att regeringen till följd av öppenheten tvingas tvätta sina preferenser en aning. Avsaknaden av information kan således i realiteten göra ett formellt politik-skapande parlament till ett med litet eller inget inflytande över politiken. Däremot kan knappast tillgången till information göra ett parlament som formellt har litet eller inget inflytande över politiken till ett i praktiken politik-skapande parlament.

Sammantaget framträder därmed följande bild av EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen. Medlemskapet har inte medfört någon kvalitativt ny form av parlamentarism i Sverige. Däremot har uppdelningen mellan arbetande och informerad parlamentarism kommit att förändras, genom att frågor som tidigare hanterades enligt principen om den förra har kommit att förskjutas till området för den senare. Möjligtvis med tillägget att inom ramen för denna förskjutning har den informerade parlamentarismen samtidigt blivit något *mer* informerad. Riksdagen har bättre tillgång till information i EU-frågor än vad som är brukligt inom den traditionella utrikespolitiken. Däremot är inslagen av sakprövning och initiativtagande ungefär lika begränsade.

Den främsta anledningen till denna förskjutning är att EU-nämnden inte har kunnat utöva det reella inflytande, över de svenska ståndpunkterna i ministerrådet, som lagstiftarna förutspådde. Snarare finns tendenser till att nämnden många gånger reduceras till ett transportkompani där regeringen rutinmässigt förankrar sina förslag strax före avresan till Bryssel. Beskrivningen av EU-nämnden som "Utrikesnämnden II" förefaller inte allt för verklighetsfrämmande. I likhet med Utrikesnämnden tycks inte heller EU-nämnden kunna skapa politik i någon större utsträckning. Dess huvudsakliga uppgift blir istället att hålla sig informerad om det som händer och sker i EU för att riksdagen i efterhand, om nödvändigt, ska kunna utkräva ansvar av regeringen. Denna situation accentueras sedan av att inte heller utskotten har lyckats spela den aktiva roll i utformningen av EU-politiken som förarbetena tillskriver dem. Faktum är således att riksdagens inflytande över många politikområden kom att reduceras i och med medlemskapet i EU, genom att den informerade parlamentarismen kom att vinna terräng på den arbetande parlamentarismens bekostnad.

Litteratur

- Algotsson, K.-G. 2000, *Sveriges författning efter EU-anslutningen*, Stockholm, SNS Förlag.
- Arter, D. 1990, "The Swedish Riksdag: The Case of a Strong Policy-influencing Assembly", *West European Politics* vol 13 nr 3.
- Brusewitz, A. 1933, *Studier över riksdagen och utrikespolitiken II. Nordiska utrikesnämnder*, Uppsala och Stockholm, skrifter utgivna av Statsvetenskapliga föreningen i Uppsala. Almqvist & Wiksells boktryckeri AB.
- Goldmann, K. 1994, "Sverige, EG och politikens internationalisering", i *Suveränitet och demokrati*. Bilagedel med expertuppsatser. SOU 1994:12.
- Gustavsson, S. 1994, "Samhällsvetenskapliga fakultetsnämnden vid Uppsala universitets remissyttrande till EG-lagsutredningens betänkande (SOU 1994:10)", i Ds 1994:69 *Sammanställning av remissyttrandena över betänkandet SOU 1994:10*, Stockholm, Fritzes.
- Gustavsson, S. 1996, "Preserve or Abolish the Democratic Deficit?" i Smith, E (red) 1996, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, The Hague, Kluwer.
- Hegeland, H. 1999, *Riksdagen, Europeiska unionen och demokratin*, licentiatavhandling, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Jerneck, M. 1996, "Democracy and Interdependence", i Stenelo, L-G och Jerneck, M (red) 1996, *The Bargaining Democracy*, Lund, Lund University Press.
- Lewin, L. 1996, *Votera eller förhandla?*, Stockholm, Norstedts juridik.
- Lindgren, K.-O. 1999, *EU-politiken i riksdagen, c-uppsats*, Statsvetenskapliga institutionen, Uppsala universitet.
- Mattson, I. och Ström, K. 1995, "Parliamentary Committees", i Döring, H (red) 1995, *Parliaments and Majority Rule in Western Europe*, Frankfurt och New York, Campus och St. Martins.
- Nedergaard, P. 1994, *Organiseringen av Den europeiska Union*, Köpenhamn, Handelshögskolans Forlag.
- Norton, P. 1996, "Introduction: Adapting to European Integration", i Norton, P (red) 1996, *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass.
- Nyman, O. 1986, *Parlamentariskt regeringsätt, 2:a uppl*, Stockholm, Bonniers.
- Petersson, O. 1998, *Svensk politik (3:e uppl)*, Stockholm, Norstedts juridik.
- Rothstein, B. (red) 1995, *Demokratirådets rapport 1995: Demokrati som dialog*, Stockholm, SNS Förlag.
- Sannerstedt, A. och Sjölin, M. 1990, "Förändrade partirelationer i en aktivare riksdag", i Damgaard, E (red) 1990, *Parlamentarisk förändring i Norden*, Oslo, Universitetsforlaget.
- SOU 1994:10, *Anslutning till EU*, Stockholm, Fritzes.
- Stenelo, L-G. 1990, "Den internationaliserade demokratin", i Hansson och Stenelo (red), 1990, *Makt och internationalisering*, Stockholm, Carlssons.
- Riksdagstryck.

Intervju

Sören Lekberg (s), ordf. EU-nämnden, 991116.

Tillbaka till Tocqueville?

Om Tocquevilles betydelse för förståelsen av de borgerliga eliternas uppgång och fall

Richard Swedberg

Denna artikel har två syften.¹ För det första skall jag försöka visa att Alexis de Tocquevilles (1805-1859) verk kan vara av intresse för förståelsen av eliternas roll i det moderna samhället. Och för det andra vill jag slå ett slag för Tocqueville i svensk samhällsvetenskap, där han vanligtvis ignorerats. I en hel del av dagens politiska debatt och även inom vissa delar av stratifieringsforskning argumenteras det att eliter och demokrati utgör varandras motsatser, och att ju mindre eliter det finns, desto mer fullständig blir demokratin. Tocqueville, skall jag försöka visa, hade en annan åsikt. Det är för det första felaktigt, i min uppfattning, att tro att Tocqueville såg avsaknaden av eliter som typiskt för det demokratiska samhälle han såg födas omkring sig på 1800-talet. Och för det andra kan försöket att utplåna eliter leda till despoti, enligt Tocqueville. Vad som intresserade Tocqueville var först och främst hur man kan införa *medborgerlig frihet* i det moderna samhället, och detta har mycket lite att göra med eliternas existens.

Vad gäller Sverige och Tocqueville så finns det goda skäl att argumentera att Tocqueville försumrats i såväl den samhällsvetenskapliga som i den politiska debatten. Detta är något som det i min uppfattning borde bli en ändring på; och i denna artikel skall jag alltså bli försöka visa att Tocqueville har en hel del att bidra till den typ av frågeställningar som dagens samhällsvetare och samhällsdebattörer är intresserade av. Det kan också noteras att Tocqueville lästes med betydligt större intresse i Sverige förr i världen, mera bestämt på 1800-talet. Redan ett par år efter det att *De la démocratie en Amérique* (1835-1840) utkommit på originalspråket fanns den tillgänglig i svensk översättning.² Några av dåtidens största politiker studerade detta verk mycket noggrant, och Tocquevilles beskrivning av tvåkammarssystemet i USA fick en sådan genklang i den svenska representationsdebatten att "det var Tocquevilles auktoritet som förde tanken [på ett tvåkammarssystem] till seger på 1840 års riksdag".³ En person som deltog i denna debatt och som många gånger refererade till "Tocquevilles förträffliga afhandling om Amerika" var J.A. Gripenstedt.⁴ Erik Gustaf Geijer var en annan person som studerade Tocqueville med pennan i hand, något som hans anteckningsböcker bär vittne om.⁵ Det är också Geijers omdöme från *Litteratur-Bladet* (1838) som pryder omslaget till den första svenska översättningen av *De la démocratie*: "En af de bästa böcker jag läst och någon kan läsa".⁶ Att Tocqueville även nådde ut bortom politikernas och

akademikernas värld kan illustreras av det faktum att referenser till hans verk om Amerika då och då dyker upp i August Strindbergs verk, som *Det nya riket* (1882) och *Tjänstekvinnans son* (1886-87, 1909).⁷ I det förra verket beskriver Strindberg exempelvis en debatt på Riddarhuset i Stockholm; och bland de auktoriteter som talarna hänvisade till fanns alltså även Tocqueville.⁸ Efter sekelskiftet blev dock referenserna till Tocqueville allt färre, såväl i svensk politisk debatt som i svensk samhällsvetenskap (och litteratur).⁹

I

I denna artikel skall jag huvudsakligen använda mig av Tocquevilles första storverk, dvs *De la démocratie en Amérique* (1835-1840). Jag kommer också att referera till de anteckningar som Tocqueville gjorde under den tid han befann sig i USA samt till sekundärlitteraturen om *De la démocratie*, särskilt då standardverk som George Wilson Piersons *Tocqueville and Beaumont in America* (1938) och James Schleifers *The Making of Democracy in America* (1980).¹⁰ Analysen i *De la démocratie* bygger alltså på den resa till USA som Tocqueville och hans goda vän Gustave de Beaumont företog på tidigt 1830-tal. Av diverse politiska och personliga orsaker ville de två unga fransmännen inte vara kvar i Frankrike efter julrevolutionen 1830 utan valde istället att göra en lång studieresa till USA. Den 11 maj 1831 landade de i New York, varifrån de via häst, båt och kärra reste västerut till Stora sjöarna, därefter ned till New Orleans, och sedan tillbaka upp till New York, varifrån de seglade tillbaka till Frankrike den 20 februari 1832. Under dessa nio månader intervjuade Tocqueville och Beaumont med stor energi ett flertal amerikanare från olika samhällsskikt och yrken; man gjorde noggranna anteckningar om allt vad man såg; och man samlade också ihop ett antal skrifter som skickades till Frankrike för framtida studier.

Den 26-årige Tocqueville fann USA oerhört fascinerande och på många sätt helt annorlunda än Frankrike. Han förundrades exempelvis över frånvaron av aristokrater och bönder. "Det finns inga *chateaux* i detta land", noterade han vid ett tillfälle, och inte heller några bönder.¹¹ De som odlade jorden var inte bönder utan jordbrukare; de bodde inte i byar och varken tänkte eller betedde sig som europeiska bönder. Amerikaner verkade besatta av att tjäna pengar och resultatet var en allmän rastlöshet. Medan européer bara hade ett yrke och gjorde samma sak hela livet, bytte amerikanerna ofta yrke. Man flyttade också så ofta från ett ställe till ett annat att hela USA verkade vara i rörelse. "Alla arbetar här", antecknade aristokraten Tocqueville, som också blev förvånad över att "alla skakar hand med varandra".¹² Staten märktes knappast, och varje individ fick därför tänka för sig själv och bestämma över sitt eget liv. Grundsatsten i USA, skrev Tocqueville, är att "varje individ anses vara den som är mest kompetent att bestämma över sitt eget liv".¹³ Undantag gjordes dock för två grupper: de svarta och indianerna, vilka behandlades med stor brutalitet av européerna.

Under hela sin resa gjorde Tocqueville ständiga jämförelser mellan Frankrike och USA. Till skillnad från fransmännen, noterade han, så tyckte exempel-

vis amerikanerna om hårda sängar och drack inte rödvin till varje måltid. Liksom Beaumont förvånades Tocqueville också en hel del över de amerikanska kvinnorna. Dessa uppträdde helt annorlunda än de fransyskor som Tocqueville och Beaumont var vana vid: de flörtade inte; de var inte koketta; och lyckades man få dem avses, så slutade det hela i artig konversation. Tocqueville jämförde inte bara Frankrike och USA; han kontrasterade även Nordstaterna med Sydstaterna, engelsmännen i USA med fransmännen i Kanada, och situationen i Nordamerika med situationen i Sydamerika. ”Det går inte att tänka utan att göra jämförelser”, noterade Tocqueville, som vid ett tillfälle t o m jämförde myggorna i Frankrike med myggorna i USA.¹⁴ De senare var betydligt större än de franska myggorna, och de enda kläder som skyddade mot de amerikanska myggornas skarpa sting, enligt Tocqueville, var linneplagg av hög kvalitet.

Det tog Tocqueville flera år att smälta sina intryck från amerikaresan och foga ihop dem till ett meningsfyllt mönster. Hans slutsats var att vad som höll på att ske i USA och i Frankrike var del av en och samma världshistoriska process. I bägge dessa länder, förklarade Tocqueville i inledningen till *De la démocratie*, pågick ”en väldig demokratisk revolution” (*”une grande révolution démocratique”*).¹⁵ Mänskligheten var på väg från ”aristokrati” till ”demokrati” – men med ordet ”demokrati” menade Tocqueville något speciellt, nämligen att såväl den politiska makten som den ekonomiska och sociala makten var uppdelad på många personer.¹⁶ Under medeltiden utgjorde Frankrike enligt Tocqueville en ren aristokrati, och ett fåtal familjer hade monopol på all politisk, ekonomisk och social makt. Snart fick dock kyrkan en viss politisk makt, och därmed introducerades ”jämlikhetsprincipen” i den politiska sfären. Denna tendens förstärktes av att adelsprivilegier efter en tid kunde köpas av vem som helst. Inom den ekonomiska sfären uppstod vid sidan av adelns jordegendomar även andra former av förmögenheter, och jorden kunde snart också ägas av personer som inte tillhörde adeln. ”Jämlikhetsprincipen” spreds även via teknologin; och uppfinningar som gevär och pistoler hjälpte till att demokratisera relationen mellan adelsmän och vanligt folk. Via tryckpressen spreds kultur till andra än eliten, och via posten kunde alla få brev. Protestantismen hävdade med kraft att alla individer var lika inför Gud.

Allt som skett under de senaste århundradena visade enligt Tocqueville att fåtalsväldet i form av en jordägande aristokrati var på väg att försvinna och ersättas av demokrati. Utvecklingen mot demokrati var universell och utan undantag, menade Tocqueville, och den måste därför uppfattas som ett uttryck för Guds vilja. Den kunde definitivt inte stoppas – men väl styras. Morgondagens samhälle kunde antingen resultera i en frihetlig demokrati eller i en despotisk demokrati. Det var också här som Tocqueville såg sin egen uppgift som politisk tänkare, nämligen att bidra till att det demokratiska samhället präglades av frihet och inte av despoti.

II

Tocquevilles analys i *De la démocratie* tolkas ofta på så sätt att han såg utvecklingen gå från elit till demokrati och jämlighet, och därmed blir det naturligtvis

inte heller särskilt meningsfullt att försöka ta reda på hur han såg på eliterna och klasserna i det moderna samhället. Till den utsträckning som dessa existerade skulle de ju ändå förr eller senare försvinna.¹⁷ Helt så enkel är dock inte Tocquevilles analys, och han har i själva verket en hel del att säga om eliternas och klassernas roll i det demokratiska samhället.

För den som vill studera fenomen av denna typ utgör de många jämförelser mellan aristokrati och demokrati som står att finna i *De la démocratie* en viktig informationskälla. För att visa att så är fallet skall jag presentera och kommentera tre av dessa jämförelser, vilka klart och tydligt visar att Tocqueville inte identifierade eliter med aristokrati utan att dessa enligt hans uppfattning också utgör en naturlig del av befolkningen i demokratiska samhällen. Det rör sig alltså om *olika typer av eliter*. Demokratiska eliter, i all korthet, har en annorlunda sociologisk struktur än aristokratiska eliter – och de hotar inte den politiska demokratin.

Den första av de tre jämförelser jag valt att presentera handlar om skillnaden mellan herre och betjänt i aristokratiska respektive demokratiska samhällen. Titeln på det kapitel i vilken denna jämförelse står att finna, har följande lydelse: ”Hur demokratin modifierar relationen mellan herre och betjänt”.¹⁸ Tocqueville skrev alltså ”modifierar” och inte ”avskaffar”; och det står helt klart att det kan finnas betjänter i en demokrati. Ett förtydligande kommer lite senare: ”Det har hittills aldrig existerat ett samhälle i vilket villkoren är så jämlika att det inte finns rika och fattiga, och följaktligen inte herrar och betjänter”.¹⁹ Att Tocqueville i detta citat inte enbart identifierade begreppet demokrati med USA på 1830-talet framgår om inte annat från nästa mening: ”Demokrati utsluter på intet sätt existensen av dessa två klasser [dvs rika och fattiga respektive herrar och betjänter], däremot modifierar demokratin deras attityder och relationer”.²⁰

Tocqueville diskuterade först relationen mellan herre och betjänt i en aristokrati, för att sedan kontrastera denna med samma relation i en demokrati. I en aristokrati lever såväl herrar som betjänter i stabila och väl sammanhållna samhällen, vilka kan karaktäriseras som ”små nationer”.²¹ Traditionen spelar en stor roll för stabiliteten i dessa samhällen; och såväl herrar som betjänter har i generationer innehåft samma hierarkiska position. Bägge dessa grupper lever i en värld som inte förändrats på århundraden, och bägge har i generationer uppfostrats till att ge respektive lyda order.

Såväl aristokrater som betjänter lever alltså i djupt hierarkiska världar; alla klassas enligt ett schema som alltid funnits till och som aldrig kommer att ändras. Gemensamma minnen förenar de två grupperna och förstärker även traditionens makt. Betjänten lyder sin herre utan minsta tvekan, eftersom något annat inte är tänkbart. Han lever också med i dennes värld i fantasin genom att skapa sig ”en imaginär personlighet”.²² I kraft av denna extra personlighet blir betjänten, enligt Tocqueville, betydligt mera känslig för rang och protokoll än sin herre.

Situationen för såväl herre som betjänt förändras radikalt i en demokrati. ”Jämlikheten gör en ny man av betjänten, liksom av herren, samt etablerar nya relationer mellan de två”.²³ Betjänter utgör ”ett folkslag för sig” i aristokratiska

samhällen, men så är inte fallet i en demokrati.²⁴ I den senare samhällstypen har betjänter inte längre egna sedvänjor och inte heller ett eget samhälle med en väl etablerad hierarki. De identifierar sig inte med sina herrar och de har ingen extra, imaginär personlighet. Skillnaden mellan herre och betjänt är alltså inte så radikal i en demokrati. I princip är herre och betjänt jämställda i en demokrati, även om den förre har mer pengar.

Det starka organiska bandet mellan herre och betjänt i en aristokrati ersätts i en demokrati av en ny och mycket viktig institution:

Vad ger då de förra [dvs herrarna] rätt att ge order, och vad tvingar de senare [dvs betjänterna] att lyda? Ett temporärt och frivilligt ingånget *kontrakt*. Ingen är den andre underlägsen [i en demokrati] utan blir så endast pga kontraktet. I enlighet med kontraktet så är den ene herre och den andre betjänt, men bortom kontraktet så är de bägge medborgare och människor.²⁵

Tocqueville återkommer gång på gång till kontraktets betydelse för relationen mellan herre och betjänt i det demokratiska samhället. Herren ser kontraktet som den enda källan till sin makt över betjänten, och den senare lyder inte herren därför att han är underlägsen, född till att lyda, osv, utan därför att han ingått ett kontrakt. Herren kan alltså inte räkna med respekt och lojalitet utöver vad som står skrivet i kontraktet; och betjänten känner inte heller någon trofasthet till herren. ”I ett demokratiskt samhälle”, sammanfattade Tocqueville, ”finns det inget degraderande med att vara betjänt, eftersom det är en aktivitet som är frivilligt vald, tillfällig till sin natur, och inte stigmatiserad av samhället; inte heller skapar den någon varaktig ojämlikhet mellan herre och betjänt”.²⁶

Även jämförelse nummer två mellan aristokratiska och demokratiska samhällen som jag skall presentera, är mycket välkänd. Här kontrasterade Tocqueville situationen i Kentucky, där slavar var tillåtna, med situationen i Ohio, där det inte fanns några slavar. Som vi snart skall se, är det uppenbart även från denna jämförelse att det finns eliter och klasser i en demokrati. Den visar dessutom att en aristokrati kan överleva inom ramen för en demokrati. ”I Södern”, skrev Tocqueville, ”utgör hela den vita rasen en aristokrati med ett antal personer i spetsen som har ärvda förmögenheter och som inte arbetar.”²⁷

Tocqueville skulle aldrig glömma den syn som mötte honom när han senhösten 1831 kom seglande nedför Ohiofloden och kom till ett ställe där han på ena sidan kunde se Kentucky, där slavar alltså var tillåtna, och på andra sidan staten Ohio, där det inte fanns några slavar:

På flodens västra bank är befolkningen sparsam. Då och då ser man en grupp slavar som långsamt arbetar sig fram genom ett fält, och det är urskog överallt. Man skulle kunna säga att samhället har somnat – att naturen är aktiv och vaken, men människorna sysslolösa. Från den högra banken stiger däremot ett brus som tyder på flitigt arbete. Fälten har fina skördar, och eleganta byggnader vittnar om arbetarnas flit och goda smak. Överallt ser man tecken på framgång. Folk verkar rika och nöjda; de arbetar.²⁸

Det fanns ingen skillnad mellan dessa två samhällen, vad avser klimat och jordmån; det enda som skiljde dem åt var det sociala systemet: på Kentuckys sida var samhället organiserat som en aristokrati, där slaveri var tillåtet, och på Ohios sida som en demokrati, där slavar var förbjudna. Tocqueville noterade

särskilt hur slaveriet påverkade arbetsetiken. I Kentucky såg man ned på allt arbete, eftersom bara slavar arbetade; och de vita undvek allt som kunde få dem att likna slavarna. Slavarna själva saknade incentiv att arbeta snabbt och effektivt, då de inte fick betalt för vad de gjorde. Tocqueville noterade också att det var betydligt mera kostsamt att använda sig av slavar än av vanliga arbetare. De senare fick lön för utfört arbete, medan slavarna måste tas om hand hela tiden, inte minst när de var unga, gamla eller sjuka.

Tocqueville betonade inte bara den negativa effekt som slaveriet hade på slavarna och de vita arbetarna, utan diskuterade även hur slaveriet påverkade slavägarna. Till skillnad från den ekonomiska eliten i Ohio, var eliten i Kentucky inte intresserad av att öka sin förmögenhet genom olika affärsprojekt. Istället lade man ned all sin energi på att jaga, rida och bli officerare. Som resultat hade sydstaterna plantager och vackra herrgårdar, men inga järnvägar och fabriker som i nordstaterna.

Den tredje och sista jämförelsen mellan aristokrati och demokrati som jag kortfattat skall presentera, handlar om de olika typer av arvsrätt som man kan finna i dessa två samhällstyper. För att en aristokrati skall kunna reproducera sig själv, enligt Tocqueville, så måste familjens jordegendom automatiskt kunna överföras till den äldste sonen (förstfödslorätt). Om det däremot går att dela på arvet mellan de olika arvingarna, kan man inte i längden vidmakthålla en aristokrati. Med tanke på arvsrättens enorma effekt på samhällsstrukturen, menade Tocqueville, bör denna betraktas som en *politisk* institution snarare än som en *rättslig* institution. När en lagstiftare en gång bestämt sig för att konstruera arvsrätten på ett visst sätt, så kan han eller hon därefter slå sig till ro och låta händelserna ha sin gång:

Om denna [dvs arvsrätten] konstruerats på ett visst sätt så koncentrerar den och samlar all egendom på en enda hand – och snart även all makt; och på detta sätt får den en aristokrati att praktiskt taget växa upp ur marken. Men om arvsrättens principer och mål är annorlunda, så blir dess effekt en helt annan: nu delar den istället upp och sprider egendom och makt...[Denna senare typ av arvsrätt] mal sönder och förstör allt som står i dess väg; och det går inte att stoppa dess framfart. Genom jämna hammarslag reducerar den allt till ett fint och osynligt damm; och det är detta damm som utgör själva grunden för demokrati.²⁹

Om det är möjligt att dela upp egendomen mellan ens barn, förtydligade Tocqueville, så kommer detta att undergräva den aristokratiska principen på två sätt. För det första påverkar arvsrätten egendomens storlek, som alltså blir mindre (*"direkt fysisk effekt"*).³⁰ Och så snart man börjat dela upp en familjs jordegendom, enligt Tocqueville, så skärs bandet av mellan familj och egendom; och därmed förlorar arvingarna snart intresse för att hålla ihop egendomen (*"indirekt effekt"*). Det är exempelvis svårt att tjäna snabba pengar på jordbruk, i jämförelse med handel och industri; och därför tenderar jordegendomar att säljas av allteftersom de ärvs. Tocqueville betonade att detta inte betyder att de rika kommer att försvinna i en demokrati; däremot så kommer förmögenheterna inte längre att utgöras av stora jordegendomar, något som alltid är fallet i en aristokrati:

Det är inte så att det inte finns rika personer i USA; i själva verket känner jag inte till något annat land där folk älskar pengar så mycket och där man också har ett sådant förakt för teorin om absolut jämlikhet vad avser egendom. Men rikedomens cirkulerar i USA med enorm hastighet, och erfarenheten visar att två förmögna generationer sällan följer på varandra.³¹

Sammanfattningsvis kan man säga att de tre jämförelser mellan aristokratiska och demokratiska samhällen som jag valt att presentera visar att Tocqueville *inte* ansåg att eliter och klasser var något som endast existerade i aristokratiska samhällen. Demokrati, i Tocquevilles uppfattning, utesluter alltså inte eliter och klasser. I sin analys av relationen mellan herre och betjänt noterade exempelvis Tocqueville explicit att en demokrati inte utesluter förekomsten av rika och fattiga – däremot så modifieras deras relationen. Jämförelsen mellan Kentucky och Ohio visar också att rester från det aristokratiska samhället kan överleva inom ramen för ett demokratiskt samhälle; och också att det finns en rad nya förmögenhetsobjekt i denna samhällstyp, som fabriker, järnvägar osv. Och den sista jämförelsen mellan aristokratiska och demokratiska samhällen visar att förmögenheter kan ärvas i en demokrati, även om dessa delas upp på flera arvingar. I det demokratiska USA existerade enligt Tocqueville dessutom ett totalt förakt för idén att all egendom bör ägas gemensamt av alla människor.

III

Även om det alltså står klart att det existerar eliter och klasser i det demokratiska samhället, enligt Tocqueville, är det också sant att Tocqueville aldrig fokuserade direkt på dessa.³² Hans reflexioner om de olika eliternas och klassernas sociologiska struktur finns spridda på många ställen i *De la démocratie*, och dessa måste ställas samman för att man skall få en fullständig bild av hans åsikter. Detsamma gäller de anteckningar som detta verk är baserat på. Att sammanföra och analysera detta slags material för alla de eliter och klasser som finns omnämnda i *De la démocratie* utgör en alltför stor uppgift för denna artikel, och jag skall därför nöja mig med att titta lite närmare på den grupp i det demokratiska samhället som Tocqueville kallar för ”de rika” (*les riches*). Någon exakt definition av denna kategori står inte att finna i *De la démocratie* eller i Tocquevilles anteckningsböcker, men det är uppenbart att den innefattar grupper som handelsmän, industriidkare och bankirer. Vid sidan av de rika innehåller *De la démocratie* också information om andra borgerliga eliter, främst då advokater och politiker.³³

Tocqueville noterade att det är mycket vanligt att folk med liknande utbildning, yrke och intresse föredrar varandras sällskap och även utesluter andra människor. Han menade också att det var helt uppenbart att ”pengar skapar en verkligt privilegierad klass i [det amerikanska] samhället, som håller sig avskild från andra grupper och på ett tämligen grovt sätt påminner resten av samhället om dess utmärkthet”.³⁴ Men Tocqueville betonade att även om man kan tala om ”klasser” i det demokratiska samhället så är dessa inte ”klasser i egentlig mening”.³⁵ Med detta menade Tocqueville att de demokratiska klas-

serna inte utgör organiska och väl sammanhållna grupper av den typ man kan finna i aristokratiska samhällen, där de rika ofta verkar tillhöra ett helt annat släkte än de fattiga ("de rikas ras" versus "de fattigas ras").³⁶ De demokratiska klasserna omgärdas inte heller av svårforcerade formella hinder; och till skillnad från i en aristokrati, så kan folk i en demokrati gifta sig med personer från en annan klass. För Tocqueville var möjligheten till giftermål mellan personer från olika klasser oerhört viktig och en av de främsta orsakerna till att klasserna i en demokrati inte liknar klasserna i en aristokrati. Han betonade även att förmögenheter uppstår och försvinner så snabbt i en demokrati att det är mycket svårt för rika familjer att stanna kvar på samhällstoppen i mer än någon generation.

Det faktum att alla individer är lika mycket värda i en demokrati gör det svårare för de som är rika att bara umgås med varandra och leva utan kontakt med den övriga befolkningen. När man ser rika personer på gatan i USA, noterade Tocqueville, så försöker dessa alltid uppträda på ett demokratiskt sätt: man skakar hand med vem som helst, och man stannar och pratar med vanligt folk. Men under ytan av jämlikhet finns det ofta "en hemlig irritation" mellan de rika och resten av samhället; och det står helt klart att de rika inte är särskilt förtjusta i jämlikheten.³⁷ De fattiga, liksom medelklassen, är å sin sida miss-tänksamma mot de rika. De vill exempelvis inte att de rika skall få makten över politiken och väljer därför i första hand representanter från medelklassen och sin egen klass. Medan de som är förmögna i en aristokrati har monopol på den politiska makten, så är detta alltså *inte* fallet i en demokrati.

Till skillnad från situationen i en aristokrati finns det dock en viss kulturell samhörighet mellan de som är rika och den övriga befolkningen i en demokrati. Man delar exempelvis samma drömmar: alla vill bli rika, oavsett samhällsklass, och de som lyckas med detta är inte så annorlunda från resten av befolkningen. Alla måste också arbeta i en demokrati, inklusive de som har så mycket pengar att de skulle kunna helt låta bli. Det finns alltså många "hemliga länkar" i en demokrati mellan de som är rika och vanligt folk.³⁸ Att de rika en gång varit fattiga får dem också att bli omätligt förtjusta i sina ägodelar, och de saknar helt aristokratens avmätta distans till sin förmögenhet. De rika har inte heller aristokratens självsäkerhet, som kommer från vetskapen av att ens förfäder var aristokrater och att även ens barnbarn kommer att vara aristokrater. De rika i USA vet mycket väl att de kan förlora sin rikedom lika snabbt som de tjänat ihop den, och att konkurser är en del av livet.

Amerikanare har en verklig "passion" för att bli rika, noterade Tocqueville, som också var mycket intresserad av att förstå hur dessa passioner kunde samordnas utan att det hela slutade i kaos. En av de viktigaste krafterna som höll ihop USA var religionen eller snarare sagt den mycket speciella variant av religion som vuxit fram i USA. I detta märkliga land, menade Tocqueville, ansågs det allmänt att det låg i individens egenintresse att följa religionens olika påbud. Han kallade detta för "principen om egenintresse förstädd på rätt sätt"; och även om Tocqueville inte betraktade denna typ av religion som särskilt upphöjd från en etisk synvinkel, noterade han att den fungerade mycket väl.³⁹

IV

Som redan nämnts argumenterade Tocqueville att det inte gick att stoppa ”den demokratiska revolutionen”, och att försöket att återinföra ett aristokratiskt samhällsskick, som vissa av hans landsmän ville, utgjorde en illusion. Däremot så kunde man alltid försöka *styra* demokratin i riktning mot frihet, och det är inte minst på denna punkt som Tocqueville skiljer sig en hel del från många av dagens samhällsdebattörer och samhällsvetare. I *De la démocratie* diskuterar Tocqueville även ett antal faror som hotar det demokratiska samhället, och jag skall säga något om dessa för att fylla ut bilden av hur Tocqueville såg på eliternas roll inom demokratin, inklusive de borgerliga eliternas roll.

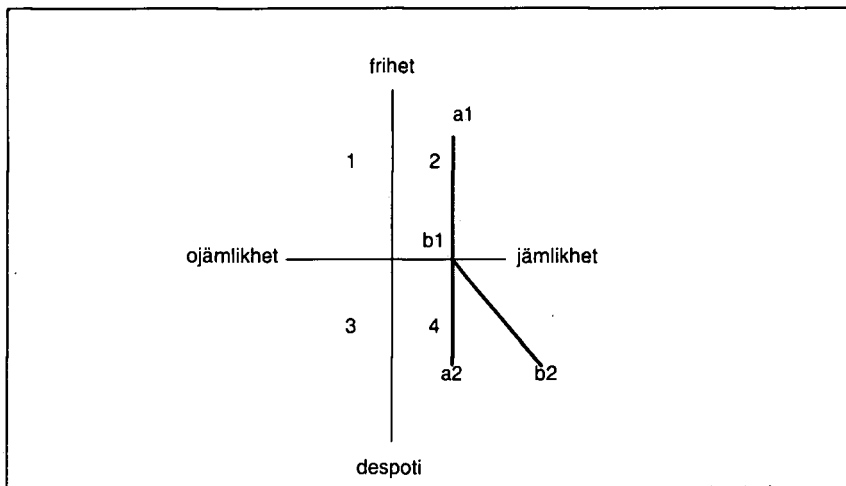
För det första så fanns det enligt Tocqueville en fara att en särskild grupp bland de rika – industriägarna – skulle växa till sig i makt i framtiden och kanske t.o.m. förvandlas till en ny ”aristokrati”.⁴⁰ När Tocqueville besökte USA föreföll handeln honom vara mycket viktigare än industrin, men han anade ändå att fabriksägarna och industriarbetarna representerade ett nytt och oroande fenomen i det amerikanska samhället.⁴¹ Vad som särskilt gjorde Tocqueville olustig var den polarisering av yrkeskunskap som höll på att äga rum mellan arbetare och fabrikanter, samt det faktum att de senare var så utomordentligt ”hårdföra”.⁴² En fabriksarbetare, menade Tocqueville, gjorde en och samma sak hela livet, och detta fick honom att krympa som människa. En långt driven arbetsdelning hotade också det positiva faktum att människorna i USA ofta bytte yrke och därmed fick lära sig lite av allt möjligt. Fabriksägarna, å sin sida, blev allt kunnigare genom att de måste organisera arbetsprocessen i fabrikena. Men även om fabriksägarna i framtiden skulle lyckas organisera sig i form av en aristokrati, menade Tocqueville att de inte utgjorde något större hot mot friheten; de var i grund och botten endast intresserade av att tjäna pengar och saknade på det hela taget politiska ambitioner.

Däremot skulle socialisterna gärna vilja erövra den politiska makten, enligt Tocqueville. *De la démocratie* innehåller bara ett par korta passager om socialismen, som ju fortfarande var ganska outvecklad på 1830-talet. Tocquevilles uppfattning om socialismen var dock klar redan vid denna tidpunkt:

En regering är inte mera kompetent att hålla vid liv och förnya ett folks åsikter och känslor än den är kompetent att sköta industrin. Så snart en regering försöker sig på att gå utöver den politiska sfären och ta sig an uppgifter av denna typ, så kommer den att utöva ett outhärdligt tyranni, även om detta är oavsiktligt.⁴³

Socialismens egentliga frestelse bestod, enligt Tocqueville, i att folket i en demokrati hade en sådan ”passion för jämlikhet” att man föredrog ”jämlikhet i slaveri” framför ”ojämlikhet med frihet”.⁴⁴ Kunde någon demagog utlova mera jämlikhet så fanns alltid chansen att gemene man skulle acceptera det hela, även om det innebar despoti.

Men det fanns också ett mera smygande – och därmed farligare – hot i demokratiska länder av typ USA, enligt Tocqueville. Detta bestod i att den enskilde medborgaren tenderade att förlora intresset för politiska spörsmål och dra sig tillbaka till ”sin egen lilla cirkel” av familj och vänner, där hon kunde leva i lugn och ro.⁴⁵ I en tidig version av *De la démocratie* kallade Tocqueville detta



Figur 1. Relationen mellan jämlikhet och frihet enligt Tocqueville i *De la démocratie en Amérique*.

Kommentar: Enligt Tocqueville finns det inget nödvändigt samband mellan jämlikhet och politisk frihet. I en demokrati tenderar befolkningen att förhålla sig till jämlikheten och sätta denna högre än friheten. Socialismen innebär mer jämlikhet samt despoti (b1-b2); medan "individualism" innebär en oförändrad grad av jämlikhet eventuellt i kombination med mindre frihet (a1-a2).

fenomen för "egoism" ("*égoïsme*"), men i den slutgiltiga texten använde han termen "individualism" ("*individualisme*").⁴⁶ Medan egoism, enligt Tocqueville, innebar en passionerad och överdriven kärlek till sig själv, så utgjorde individualismen "en mogen och lugn känsla" som fick medborgaren att vilja skilja sig från massan.⁴⁷

Vad vi idag menar med "demokrati", och vad Tocqueville menade med detta ord, är alltså två olika ting. Enligt Tocqueville måste man skilja på jämlikhet och frihet, och det är också viktigt att inse att om den ena ökar, så ökar inte nödvändigtvis den andra. Fig. 1 utgör ett försök att åskådliggöra Tocquevilles syn på relationen mellan frihet och jämlikhet (se Fig 1). Vi kan tänka oss att det medeltida Frankrike hör hemma i fält nummer 3 och USA på 1830-talet i fält nummer 2. Den vertikala delen av den grovt dragna linjen ("a1-a2") representerar vad Tocqueville kallar för individualism, medan den snedställda delen ("b1-b2") representerar socialismen.

Hur väl stämmer Tocquevilles beskrivning av USA och det demokratiska samhället in på den empiriska verkligheten? Det existerar en hel del forskning på denna punkt, särskilt vad gäller Tocquevilles bild av USA på 1830-talet; och man kan sammanfatta denna på följande sätt. Tocqueville anses allmänt vara en briljant teoretiker, som alltid försökte bygga sina teorier på vad som hände i verkligheten – men som också ofta generaliserade på basis av mycket knappa uppgifter och som naturligtvis saknade många av de data vi har idag. Vad angår de rika på 1830-talet i USA så delade han exempelvis sin tids missuppfattning att de flesta förmögenheter skapats av personer som kom från fattiga förhållanden och att dessa inte kunde hålla sig kvar i samhällstoppen i mer än någon generation.⁴⁸

I relation till många samhällsdebattörer och vissa av dagens stratifieringsforskare menar jag att Tocqueville tillför analysen av eliter en hel del nytt. Medan dessa tenderar att sätta likhetstecken mellan eliter och brist på demokrati, så är det enligt Tocqueville fullt möjligt att ha ett maximalt frihetligt samhälle (vad vi idag menar med ett sant demokratiskt samhälle), som innehåller eliter av olika slag. Försöket att göra sig av med alla eliter representerar snarare en fara för demokratin än en drivkraft i riktning mot mer demokrati, enligt Tocqueville. Vad som utgör kärnpunkten för Tocqueville är också något helt annat än eliternas vara eller inte vara – och det är graden av medborgerlig aktivitet samt medborgarnas förmåga att skapa och samarbeta med varandra i från staten fristående föreningar. Är graden av medborgerlig aktivitet hög samt finns det många sådana frivilliga föreningar, så bryts den egoistiska självupptagenheten i befolkningens olika grupper ("individualism") och det politiska livet blomstrar. När så *inte* är fallet, öppnas däremot dörren mycket lätt för ofrihet och förtryck – ofta med "*mera jämlikhet*." som slagord.

Noter

1. För kommentarer och information tackar jag främst Cecilia Swedberg, Per Ahlmark, Lars Dahlbäck, Olof Dahlbäck, Lars Udehn och Mauro Zamboni samt deltagarna vid seminariet om de borgerliga eliternas uppgång och fall, som hölls på Studentgården i Skanör den 26-27 april 1999.

2. Översättningen – *Om folkväldet i Amerika* (1839-46) – är delvis ofullständig, enligt Anders Bytner. Alla referenserna till Tocqueville på 1800-talet var dock inte till hans verk om Amerika. Kronprins Oskar (sedermera Oskar I) refererar exempelvis till Tocqueville och Beaumonts berömda studie av fängelser *Du système pénitentiaire aux Etats-Unis et son application en France* (1833) – "ett högst förtjenstfullt arbete" – i sin berömda pamflett om fängelser från 1840. Se kronprins Oskars anonymt utgivna *Om straff och straffanstalter* (Stockholm: P. A. Norstedt & Söner, 1840), sid 33; se även i detta sammanhang Berit Borell, *De svenska liberalerna och representationsfrågan på 1840-talet* (Uppsala: Almqvist & Wicksells Boktryckeri AB, 1948), sid 88-91. Tocquevilles *l'Ancien Régime et la Révolution* har aldrig översatts till svenska.

3. Borell, *op. cit.*, sid 61. Borell hänvisar på denna punkt till Gunnar Rexius, *Det svenska tvåkammerssystemets tillkomst och karaktär med särskild hänsyn till principernas grundläggning 1840-41* (Uppsala: Kungliga Humanistiska Vetenskaps-Samfundet, 1915), sid 31, 257 ff., 320. Hon tillägger dock att "Tocquevilles betydelse ... inskränder sig egentligen till att han fått leverera argument" (sid 61-2). Det kan tilläggas att enligt en källa kommer även uttrycket "den tredje statsmakten" (för tidningsväsendet) ytterst från Tocqueville. "Uttrycket 'tredje statsmakten' torde ha präglats av Palmaer i Östgöta Correspondenten 24/9 1838 efter uttalanden av Geijer i Litteraturbladet: 'ett nytt tredje mäktigt organ', hämtat från Tocqueville" – Leif Kihlberg, *Lars Hierta i helfigur* (Stockholm: Bonniers, 1968), sid 272.

4. Se exempelvis Gripenstedts anförande på Riddarhuset den 20 juni 1849; J.A. Gripenstedt, *Tal, anföranden och uppsatser* (Stockholm: Joh. Beckman, 1871), vol. 1, sid 6. Se även Per T. Ohlsson, *100 år av tillväxt. Johan August Gripenstedt och den liberala revolutionen* (Köping: Brombergs, 1994), sid 39. För Gripenstedt och Tocqueville i allmänhet, se Olle Gasslander, *J.A. Gripenstedt. Statsman och företagare* (Lund: C. W. K. Gleerup, 1949), sid 16-17. Kring 1840, noterar Gasslander, var "Tocque-

villes bok om Amerika...mycket uppmärksam-
 mad [i Sverige]" (sid 16). Denna åsikt överens-
 stämmer med Borell som säger att vid denna tid-
 punkt "citera[de]s [Tocquevilles bok om Ame-
 rika] flitigt av både konservativa och liberala
 skribenter och talare" (Borell, *op. cit.*, sid 61).
 Gripenstedts exemplar av *Om folkväldet i Ame-
 rika* med en hel del understrykningar har beva-
 rats (Gasslander, *ibid.*).

5. Geijer fyllde 36 sidor i sin stora antecknings-
 bok med avskrift från *De la Démocratie*. Se Carl
 Arvid Hessler, *Geijer som politiker. II. Hans se-
 nare utveckling* (Stockholm: Hugo Gebers för-
 lag, 1947), sid 184-85. "Tocqueville's book
 contributed to Geijer's conversion from conser-
 vatism to liberalism" – Teddy Brunius, *Alexis de
 Tocqueville. The Sociological Aesthetician*
 (Uppsala: Almqvist & Wicksell, 1960), sid 12.

6. Erik Gustaf Geijer, "En av dagens frågor", sid
 227 (se även sid 599) i vol. 8 av Geijer (red. John
 Landquist), *Såmlade Skrifter* (Stockholm: P.A.
 Norstedt & Söners Förlag, 1928). En ny över-
 sättning av *De la Démocratie* utkom 1997 på
 Atlantis förlag (med ett förord av Erik Lönn-
 roth) under titeln *Om demokratin i Amerika* (2
 volymer).

7. Lars Dahlbäck, som är huvudredaktör för den
 nya Strindbergsupplagan, har vänligen bistått
 mig med information om Strindberg och
 Tocqueville. Kontentan av denna är att Strind-
 berg kände väl till Tocquevilles amerikabok,
 men att Tocqueville dock inte spelade samma
 stora roll för Strindberg som exempelvis Rous-
 seau. Referenser till Tocquevilles *Om folkväldet
 i Amerika* kan man finna i *Det nya riket*, i del 3
 av *Om tjänstekvinnans son*, i *Om det allmänna
 missnöjet* samt i *Kvinnans underlägsenhet*. I två
 brev – ett till Bonnier daterat den 21 juni 1886
 och ett till Karl Börjeson daterat den 22 augusti
 1910 – ber Strindberg om en kopia av Tocque-
 villes studie av Amerika. Enligt en person som
 studerat vilka böcker som Strindberg ägde så
 tillhör Tocquevilles amerikabok en av de böcker
 som Strindberg ofta återvände till ("hans eviga
 följeslagare"). Se Hans Lindström, *Strindberg
 och böckerna* (Uppsala: Svenska litteratursäll-
 skapet, 1977), Vol. 1, sid 13. Tocqueville, sam-
 manfattar Björn Meidal, var en av de liberala
 författare som påverkade Strindberg på 1880-
 talet och som Strindberg återigen började läsa
 kring 1910. Se Björn Meidal, *Från profet till*

*folkaribun. Strindberg och Strindbergsfejden
 1910-12* (Stockholm: Tidens Förlag, 1982), sid
 144 samt Sven-Gustaf Edquist, *Samhällets fiende.
 En studie i Strindbergs anarkism till och med
 Tjänstekvinnans son* (Stockholm: Tidens för-
 lag, 1961).

8. August Strindberg, *Det nya riket. Skildringar
 från attentatens och jubelfesternas tidevarf*
 (Stockholm: Looström & Komp., 1882), sid 8.

9. Svenska samhällsvetare har inte varit särskilt
 intresserade av Tocqueville, inklusive Tingsten
 – som väl kände till Tocquevilles verk, men som
 inte särskilt ofta refererade till dessa, varken i
 skrift eller tal (detta intryck har bekräftats av Per
 Ahlmark i e-mail till författaren, daterat den 16
 april 1999). Det verkar också som om inte nå-
 gonting av Tocquevilles verk varit tillgängligt
 på svenska under största delen av 1900-talet.
 1940 utgav Anders Byttnar ett litet häfte med
 texter från *De la démocratie* under titeln *Tankar
 om demokratin* (Stockholm, Centrum-Införma-
 tions Förlag). 1970 kom den betydligt tjockare
Jämlikheten vårt öde (Rabén & Sjögren; om-
 tryckt 1986 av RATIO, Stockholm), även den
 med texter från *De la démocratie*, i urval samt
 översättning av Byttnar. 1997 utkom på Atlantis
 (Stockholm) en ny översättning av *De la
 démocratie – Om demokratin i Amerika* – och
 detta har lett till en del skrivelser om Tocqueville
 i dagspressen och i tidskrifter som *Moderna Ti-
 der*. Annars är sekundärlitteraturen på svenska
 mycket tunn. Anders Ehnmark utgav 1990 den
 första boken om Tocqueville på svenska, *Slot-
 tet. En essä om Alexis de Tocqueville* (Norstedts
 Förlag, Stockholm), vilken snarast kan karaktä-
 riseras som en uppgörelse med Tocqueville, in-
 spirerad av den kritik som Tocquevilles skrifter
 om Algeriet utlöste när de för första gången pub-
 licerades 1962. Teddy Brunius lilla skrift *Alexis
 de Tocqueville. The Sociological Aesthetician*
 (1960) liksom Folke Lindahls *Tocqueville's Ci-
 vil Discourse: A Postmodernist Reading* (Upp-
 sala: SINAS, 1994) är alltså skrivna på engels-
 ka. Raymond Arons diskussion av Tocqueville
 i sin välkända föreläsningsserie om sociologins
 historia, översattes 1973 till svenska: "Alexis de
 Tocqueville", sid 179-228 i Raymond Aron,
*Sociologiskt tänkande – I. Montesquieu, Comte,
 Marx, Tocqueville* (Kalmar: Argos, 1973). Vad
 slutligen gäller Tocquevilles roll i samtida
 svensk litteratur, så känner jag bara till en enda
 referens: Göran Printz-Påhlsons egenartade

sextiotalsdikt "När Beaumont och Tocqueville först besökte Sing-Sing". Se Göran Printz-Påhlson, *Säg minns du skeppet Refanåt? Samlade dikter 1950-1983* (Stockholm: Bonniers, 1984), sid 85. Att Tocqueville även är bekant i populärlitteraturen framgår av att Henning Mankell använder sig av ett citat av Tocqueville på första sidan av *Mannen som log* (Stockholm, Ordfronts förlag, 1994), sid [5].

10. För Tocquevilles anteckningar under Amerikaresan, se *Voyages en Sicile et aux Etats-Unis* (Paris: Gallimard, 1957) eller, i engelsk översättning, *Journey to America* (New Haven: Yale University Press, 1959). Tocquevilles brev från Amerika till vänner och familj finns utspridda i olika volymer med korrespondens i hans samlade verk.

11. George Wilson Pierson, *Tocqueville in America* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, [1938] 1996), sid 141, 246. När Piersons bok utkom 1938 hade den titeln *Tocqueville and Beaumont in America*.

12. Alexis de Tocqueville, *Democracy in America* (New York: Vintage Books, 1945), Vol. 2, sid 250; Pierson, *op. cit.*, sid 373.

13. James Schleifer, *The Making of Tocqueville's Democracy in America* (Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1980), sid 125.

14. Pierson, *op. cit.*, sid 403, 269. Se även i detta sammanhang Neil Smelser, "Alexis de Tocqueville as Comparative Analyst", sid 6-37 i Neil Smelser (red.), *Comparative Methods in the Social Sciences* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1976) och Melvin Richter, "Comparative Political Analysis in Montesquieu and Tocqueville", *Comparative Political Analysis* 1 (1969), sid 129-60.

15. Tocqueville, *Democracy in America*, Vol. 1, sid 3 ff.

16. I *De la démocratie* innefattar ordet "démocratie" alltså inte bara politiska fenomen utan även sociala och ekonomiska fenomen. Tocqueville hade svårigheter att definiera begreppet "demokrati" och använde det ofta i olika betydelser (se särskilt kap. 19 i James Schleifer, *The Making of Tocqueville's Democracy in America* [Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1980]). I ett utkast till den aldrig avslutade Volym 2 av *l'Ancien Régime* skriver han dock att "en demokratisk regering eller en demokratisk monarki kan bara betyda en sak...:

en regering där folket mer eller mindre deltar i regeringen. Dess [dvs ordet demokratis] betydelse är intimt knuten till idén om politisk frihet". Se Raymond Aron, *Main Currents in Sociological Thought* (New York: Anchor Books, 1968), Vol. 1, sid 240.

17. Se exempelvis Zeitlins kommentar: Tocqueville "treat[s] America as a predominantly one-class or 'classless' society in which...greater and greater equality was becoming the rule". Irving Zeitlin, *Liberty, Equality and Revolution in Alexis de Tocqueville* (Boston: Little, Brown and Company, 1971), sid 11.

18. Tocqueville, *Democracy in America*, Vol. 2, sid 187-95.

19. *Ibid.*, sid 187.

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*, sid 188.

22. *Ibid.*, sid 190.

23. *Ibid.*

24. *Ibid.*, sid 191.

25. *Ibid.* Min kursivering.

26. *Ibid.*, sid 194. Att Tocqueville förmodligen har fel på denna punkt och att en viss stigma vidhäftat yrket betjänt även i en demokrati, framgår exempelvis av Vilhelm Auberts välkända analys av hembiträden; se Vilhelm Aubert, "The Housemaid – An Occupational Role in Crisis", *Acta Sociologica* 1 (1955-56), sid 149-58.

27. *Ibid.*, Vol. 1, sid 380-81.

28. *Ibid.*, Vol. 1, sid 376-77.

29. *Ibid.*, Vol. 1, sid 50.

30. *Ibid.*, sid 50-1.

31. *Ibid.*, Vol. 1, sid 53.

32. Tocqueville skiljer inte på klasser och eliter i *De la démocratie*.

33. Max Lerner inkluderar även officerare bland de eliter som Tocqueville analyserar i *De la démocratie*: "The elites that Tocqueville took seriously [in this work] were the lawyers, the business men, and the military officers". Se Max Lerner, "Tocqueville's *Democracy in America*: Politics, Law, and the Elites", *Antioch Review* 4 (1966), sid 559. Ytterligare en artikel som diskuterar Tocquevilles syn på eliter är Francis G. Wilson, "Tocqueville's Conception of the Elite", *The Review of Politics* 4 (1942), sid 271-86. Wilson argumenterar att "he [that is, Tocquevil-

le] must be numbered among those who began the modern study of the ruling class in society" (sid 271).

34. Tocqueville, *Journey to America*, sid 62.

35. *Ibid.*

36. Tocqueville, *Democracy in America*, Vol. 2, sid 266.

37. *Ibid.*, Vol. 2, sid 111.

38. *Ibid.*, sid 266.

39. *Ibid.*, Vol. 2, sid 129-35. Att det förekommer vissa paralleller till Webers argument i *Den Protestantiska Etiken* är uppenbart. För Webers syn på amerikansk religion just efter sekelskiftet, se "The Protestant Sects and the Spirit of Capitalism", sid 302-22 i Hans Gerth och C. Wright Mills (red.), *From Max Weber* (New York: Oxford University Press, 1946). Se även Stephen Kahlberg, "Tocqueville and Weber on the Sociological Origins of Citizenship: The Political Culture in American Democracy", sid 93-112 i Ralph Schroeder (red.), *Max Weber, Democracy and Modernization* (London: Macmillan, 1998).

40. *Ibid.*, Vol. 2, sid 168-71.

41. Ett tag medan Tocqueville arbetade på *De la démocratie* menade han att industrialismen var ett lika viktigt fenomen som utvecklingen mot

jämlikhet. Se exempelvis Schleifer, *The Making of Tocqueville's Democracy in America*, sid 168, 171.

42. *Ibid.*, Vol. 2, sid 171.

43. *Ibid.*, Vol. 2, sid 117.

44. *Ibid.*, Vol. 2, sid 102; se även Vol. 1, sid 56.

45. *Ibid.*, Vol. 2, sid 104-05.

46. Schleifer, *The Making of Tocqueville's Democracy in America*, sid 245 ff.

47. *Ibid.*, Vol. 1, sid 104.

48. Se särskilt Edward Pessen, "The Egalitarian Myth and the American Social Reality: Wealth, Mobility, and Equality in the 'Era of the Common Man'", *American Historical Review* 76(1971), sid 989-1034. Pessens huvudsakliga slutsats är att Tocqueville, dennes samtid samt efterföljande historiker ej insett att rika personer i USA på 1800-talets mitt ofta kom från en välbärgad bakgrund. Se även i detta sammanhang Lynn L. Marshall and Seymour Drescher, "American Historians and Tocqueville's Democracy", *Journal of American History* 55 (1968), sid 512-32. Att Tocquevilles analys i *De la Démocratie* inte på alla punkter överensstämmer med empirisk forskning framgår även av not 26.

Översikter och meddelanden

Det går inte att styra med resultat

”Det går inte att styra med mål!” utbrast organisationsforskaren Björn Rombach i början av 1990-talet (Rombach 1991). Speciellt offentliga organisationer saknar förutsättningar för målstyrning, ansåg Björn Rombach. Argumenten mot målstyrning hämtade han från främst empiriska erfarenheter:

Målstyrning förutsätter klart formulerade mål – men offentliga organisationer har ofta oklara och oförenliga mål.

Målstyrning förutsätter aktivt engagemang från anställda i berörda organisationer – men offentliga organisationer ska styras av demokratiskt valda politiker.

Resultaten ska kunna mätas och följas upp – men det är ofta svårt i just offentlig verksamhet.

Målpuppfyllelse ska belönas – men offentliga organisationer har stela belöningsystem.

Målstyrning måste stödjas aktivt av organisationsledningen – men cheferna i offentliga organisationer är inte särskilt intresserade.

I svensk statsförvaltning talar man inte längre särskilt mycket om målstyrning. I stället har man sedan tidigt 1990-tal talat om mål- och resultatorienterad styrning eller resultatorienterad styrning. Numera benämns den styrform regeringen ska ägna sig åt oftast *resultatstyrning*.

Styrning genom reaktion

Resultatstyrningen utvecklades av den statliga Verksledningskommittén, som presenterade sina slutsatser och förslag i mitten av 1980-talet (SOU 1985:40). Kommittén kritiserade regeringen framför allt för bristen på reaktion. Regeringen undvek att ta ställning i prioriteringsfrågor, menade utredningen och hänvisade bl.a. till kritik från intervjuade verkschefer. Dessa ansåg

att de sällan fick något svar på de planer och prioriteringsförslag de lämnade till Regeringskansliet. Verksledningskommittén kritiserade också de generella minskningar av anslagen till statliga myndigheter som hade genomförts under några år. Regeringen hade inte angivit vilken verksamhet som skulle påverkas. I stället hade man låtit myndigheterna själva bestämma vilka besparingar som skulle genomföras. Kommittén önskade sig en aktiv regering, som styrde målmedvetet och systematiskt.

Det kan förefalla som om Verksledningskommitténs önskemål ganska snabbt blev tillgodosedda. Redan i slutet av 1980-talet ansåg den svenska Maktutredningen att regeringen styrde väsentligen genom att reagera (Jacobsson 1989, SOU 1990:44). Det handlade dock om en annan och mindre välordnad reaktion än den Verksledningskommittén hade efterlyst.

Regeringen var enligt Maktutredningen utsatt för en korseld av krav. Man tog emot uppvaktningar, förväntades göra studiebesök och hålla anföranden. Det gällde att ta hand om och reagera på kraven allt eftersom de framställdes (Petersson 1989, SOU 1990:44).

Den lite naive kanske frågar inför detta maratonlopp genom det organiserade Sverige: när har de egentligen tid att regera? Svaret är givetvis mycket enkelt: det är detta som idag är att regera. (Petersson 1989:170)

De två utredningarna arbetade från skilda utgångspunkter. Medan Verksledningskommittén tog ställning till sina iakttagelser och utformade förslag till förändringar, observerade Maktutredningen regeringens beteende utan någon ambition att förändra.

För Verksledningskommittén var ”reaktion” en aktivitet som regeringen kontrollerade. Kommittén förutsatte att regeringen hade en långsiktig plan som avgjorde vilka uppgifter man skulle begära från statliga myndigheter. Genom att reagera på de uppgifter man hade begärt skulle re-

geringen se till att förvaltningen följde intentionerna i den långsiktiga planen. För Maktutredningen innebar ordet reaktion något mera passivt; regeringens aktivitet var framtvängd av andras aktioner och framstod därmed som slumpmässig. Maktutredningen skilde mellan proaktiv och reaktiv styrning. Det som Verksledningskommittén kallade reaktion skulle Maktutredningen ha benämnt proaktion.

Verksledningskommittén och Maktutredningen gav ordet reaktion skilda innebörder. De reaktioner som Maktutredningen beskrev var knappast sådana som Verksledningskommittén hade efterlyst. Maktutredningen visade inte hur det gick till att genomföra en långsiktig plan. I stället beskrev utredningen hur planer utformades och förändrades i ett växelspel mellan regeringen och organisationer som regeringen förväntades påverka eller styra.

Trots att Maktutredningen beskrev en rad fördelar med reaktiv styrning var det Verksledningskommitténs synsätt som regeringen anammade och förespråkade. Ambitionen att resultatstyra förvaltningen är ett tydligt uttryck för detta synsätt.

Resultatstyrningens ideologi

Resultatstyrning har beskrivits som nästan detsamma som målstyrning. I stället för att jämföra uppnådda resultat med mål, planer eller budget skulle regeringen nu jämföra resultat med resultat. I stället för att ange mål för en verksamhet skulle man ange förväntade resultat (Statskontoret 1990, Riksrevisionsverket 1993).

Trots de påtagliga likheterna med målstyrning introducerades resultatstyrning som en ny styrform, rentav ett nytt förhållningssätt. Med resultatstyrning skulle det bli möjligt för regeringen att delegera ett stort antal frågor till de statliga myndigheterna. Regeringen skulle härigenom avlastas s.k. detaljfrågor. Man skulle få utrymme för att ägna sig åt övergripande och långsiktiga frågor. Med resultatstyrning skulle regeringen också upphöra med marginalresonemang och marginalbudgetering och ges tillfälle att verkligen ompröva statlig verksamhet. Myndigheterna skulle få ökat ansvar men också ökad frihet. De skulle t.ex. själva få fatta beslut om hur

anvisade medel skulle användas (Statsrådsberedningen, Civildepartementet, Finansdepartementet 1988).

Regeringen skulle alltså först precisera vad man ville att myndigheterna skulle åstadkomma. Myndigheterna skulle åläggas att rapportera sina resultat. Därefter skulle regeringen värdera och reagera på de upplysningar man fick ta emot. Aktiv politisk styrning, delegering, långsiktighet och tydliga ansvarsförhållanden skulle leda till ökad effektivitet i hela förvaltningen.

Inledningsvis utformades ett strikt schema för vid vilka tidpunkter statsmakterna skulle ompröva olika myndigheters verksamhet. Myndigheterna hänfördes till tre olika budgetcykler. Varje år skulle en tredjedel av de statliga myndigheterna utsättas för s.k. fördjupad budgetprövning. Åren däremellan skulle de få sina anslag utan några nya direktiv från regeringens sida, annat än i undantagsfall. Regeringen och riksdagen skulle bygga sina beslut på de fördjupade och förenklade underlag myndigheterna lämnade till Regeringskansliet (prop. 1987/88: 150).

Från ideologi till praktik

Under de snart tretton år som har gått sedan regeringen bestämde sig för resultatstyrning har idén om hur resultatstyrningen ska genomföras delvis förändrats. Ganska snart övergavs tanken på att mera ingående budgetprövningar skulle äga rum med i förväg bestämd regelbundenhet. I stället bestämdes att regeringen i varje särskilt fall skulle ange när man ville ha mera utförliga uppgifter från myndigheterna (Brunsson 1995). Man har också talat om att styrningen behöver myndighetsanpassas. Tanken på att alla myndigheter ska lämna samma slags uppgifter har övergivits. Numera ska regeringen bestämma myndigheternas mål för ett år i taget – för man talar åter om mål och inte bara om resultat (Brunsson 1997).

Resultatstyrningen har utvecklats till ett stort system för informationsinsamling och informationslämnande. Regeringen anger i de årliga regleringsbrev till myndigheterna vilka mål varje myndighet ska uppnå och vilka rapporter man förväntar sig vid olika tidpunkter. Myndig-

heterna förväntas förse Regeringskansliet med en avsevärd mängd information, ofta flera rapporter i veckan.

Regeringen förutsätts således inte längre ha någon långsiktig plan. I stället utformas målen för ett år i taget. Styrningen har blivit kortsiktig.

De uppgifter regeringen har begärt har ofta varit mycket specifika. Det handlar långt ifrån alltid om uppnådda resultat. Minst lika intresserad har regeringen varit av insatta resurser och av hur myndigheterna arbetar internt. Regeringen har också angivit vilka arbetsuppgifter myndigheterna särskilt ska prioritera. Man har önskat uppgifter om personalens kompetens och behov av utveckling och om hur myndigheterna arbetar med ADB-frågor.

Regeringen ägnar sig därmed inte uteslutande åt övergripande frågor utan utformar riktlinjer i en rad detaljfrågor. Styrningen har blivit detaljrik.

Det politiska intresset för resultatstyrning har beskrivits som litet (SOU 1997:57, prop. 1997/98:136). Regeringen har också ansett att politikernas engagemang i resultatstyrningen måste öka. Frågan är dock om regeringens medlemmar verkligen har haft möjlighet att sätta sig in i och ta ställning till all den information myndigheterna har lämnat. Att politikerna inte har befattat sig särskilt mycket med informationen från myndigheterna behöver inte böttna i bristande intresse, utan kan hänga samman med informationens omfattning och relevans för aktuella politiska beslut. Politikernas *intresse* för resultatstyrning har manifesterats i olika sammanhang; däremot har man nog inte i praktiken *befattat sig* särskilt mycket med resultatstyrningen.

Det flitiga rapportandet har lett till att regeringen och Regeringskansliets tjänstemän har involverats i myndigheternas verksamhet. Departementen har inte varit oinformerade, varken om framgångsrik eller mindre lyckosam verksamhet. När prognoser slår fel eller budgeten överskrids måste departementstjänstemän, ibland regeringen, ingripa. Då suddas också gränserna mellan departement och myndigheter ut (Brunsson 1997).

Resultatstyrningen har därför inte lett till tydliga ansvarsförhållanden mellan departement

och myndigheter. I stället har regeringen fått del i ansvaret för myndigheternas skötsel.

Åter till ruta ett

”Bom på alla punkter”, ansåg Björn Rombach om förutsättningarna att tillämpa målstyrning i offentliga organisationer (Rombach 1991). Dessvärre visar inte heller jämförelsen mellan resultatstyrningens ideologi och dess tillämpning på någon vidare träffsäkerhet.

Syftet med resultatstyrningen – en aktiv regering som fattar övergripande och långsiktiga beslut och som upprätthåller en tydlig rollfördelning gentemot den underlydande förvaltningen – har inte uppnåtts. I stället har försöken att resultatstyra skapat en situation som Verksledningskommittén, om den hade funnits i dag, skulle ha funnit snarlik den situation man beskrev för mer än femton år sedan. Statliga myndigheter lämnar fortfarande en mängd uppgifter till Regeringskansliet som de inte får någon reaktion på. Sambandet mellan de uppgifter myndigheterna lämnar och regeringens beslut i olika frågor är oklart eller obefintligt.

Jämfört med de hinder Björn Rombach identifierade är problemen att resultatstyra förvaltningen både likartade och delvis annorlunda.

Att mäta och värdera resultaten av statlig verksamhet är lika svårt som tidigare. Ansträngningarna att införa resultatstyrning har hittills också koncentrerats till (enklare) frågor, som sammanhänger med själva informationen: om den är rättvisande, om den avser processer, prestationer eller effekter och om informationsmängden har ökat eller minskat.

Däremot är problemet inte i första hand oklara mål. Oklara mål kan tvärtom innebära en fördel för regeringen, eftersom sådana mål ger regeringen möjlighet att utforma sina preferenser sedan man sett vad myndigheterna har åstadkommit. Problemet är snarare att övergripande mål lätt blir abstrakta, okontroversiella och politiskt ointressanta. Det är först när det blir tal om åtgärder – t.ex. hur mycket pengar som ska satsas på en verksamhet och vad pengarna mera exakt ska användas till – som frågorna kan bli politiskt intressanta. Problemet är därför att målen sällan är lika intressanta som restriktionerna. Hur begrän-

sade resurser används visar vilka mål som faktiskt gäller. Det kan vara en förklaring till att politikerna inte har ägnat sig så mycket åt resultatstyrning, utan har fortsatt att diskutera anslagsfrågor.

Inte heller är problemet att ledningen – regeringen – är ointresserad av resultatstyrning. Tvärtom säger man sig gärna vilja resultatstyra. Problemet är snarare att regeringen inte rimligen *kan* ta ställning till all den information man tar emot. Informationen är alltför omfattande och alltför detaljerad.

Det är regeringen som beslutar om vilka mål som ska gälla och vilka rapporter myndigheterna ska leverera. I praktiken bestäms dock det mesta av tjänstemän i departement och myndigheter. Den stora informationsmängden har skapats av entusiastiska – eller osäkra – tjänstemän. Därmed har tjänstemän också tydligt visat att det inte går att styra med resultat.

Björn Rombach kritiserade målstyrningsidén även med hänvisning till stela belöningsystem i offentliga organisationer. Med resultatstyrning är problemet värre: för en regering med ambition att resultatstyra är det svårt att avgöra om och hur framgångsrik verksamhet ska belönas. Det är över huvud taget svårt att avgöra hur man bör reagera. Vad förutsätts regeringen ta sig till med all den information man får från myndigheterna? Det är en fråga som knappast alls har diskuterats och som resultatstyrningsideologin inte ger något bra svar på.

Vad göra?

Om myndigheterna rapporterar att de uppställda målen har uppnåtts kan allt vara gott och väl – förutsatt förstås att regeringen fortfarande anser att målen är relevanta. Regeringen kan i sådana fall redovisa måluppfyllelsen för riksdagen, och riksdagen kan lägga denna redovisning till handlingarna. Om målen är oklart formulerade ökar förutsättningarna för att regeringen ska kunna förklara sig nöjd med de redovisade resultatena. Då ställer resultatstyrningen inte till med några större problem. Regeringen behöver inte reagera på myndigheternas rapporter.

Har målen uppnåtts med god marginal uppstår frågan om myndigheterna bör få mer eller mind-

re pengar. Om goda resultat ger minskade anslag finns det risk för att myndigheterna uppfattar det som att de straffas för de goda resultatena. Med ökade anslag belönas däremot myndigheterna på ett tydligt sätt. Samtidigt kan det innebära att regeringen slösar skattepengar på en verksamhet som uppenbarligen klarar sig bra utan dessa pengar. I båda fallen påverkas verksamheten på ett svårförutsägbart sätt.

Även när myndigheterna redovisar bristande måluppfyllelse förutsätts någon form av reaktion från regeringens sida. I praktiken har regeringen emellertid ett begränsat antal alternativ till sitt förfogande. Inget av dem är riktigt bra.

Regeringen kan

anvisa mera pengar till ett bestämt ändamål

Det betyder att pengar måste öronmärkas, något som innebär ett tydligt underkännande av en del av den ideologi som resultatstyrningen bygger på. Öronmärkning strider på ett uppenbart sätt mot hela den ursprungliga delegeringstanken. Regeringen hade fel när man trodde att myndigheterna kunde prioritera själva. Myndigheterna förmådde inte använda sina resurser på ett tillfredsställande sätt. Om regeringen griper in får man på nytt ansvar för myndigheternas resursfördelning, ett ansvar som man avsåg sig när man introducerade resultatstyrningen.

sänka ambitionerna

Det betyder att regeringen hade fel. Målet var alltför ambitiöst formulerat. Det måste ändras.

ta bort målet

Det betyder återigen att regeringen hade fel. Myndigheten borde över huvud taget inte ha tilldelats detta mål.

understryka betydelsen av måluppfyllelse utan att anvisa mera pengar

Det betyder att regeringen slår dövörat till. En regering som håller fast vid tidigare mål trots att man uppenbarligen vet att myndigheterna inte har kunnat nå dem (och man har tagit del av myndigheternas förklaringar) erkänner inget misstag. Man fäster inget märkbart avseende vid de förklaringar till bristande måluppfyllelse som myndigheterna har

redovisat. I detta fall blir det myndigheternas sak att ändra arbetssätt, ordna med omprioriteringar eller eventuellt återkomma till regeringen med ännu en otillfredsställande resultatrapport. Genom att reagera på detta sätt – eller kanske inte alls reagera – flyttar regeringen tillbaka ansvaret till myndigheterna.

ignorera den bristande måluppfyllelsen

Det betyder att regeringen inte reagerar på de rapporter myndigheterna har lämnat. Man håller fast vid det tidigare angivna målet utan att kommentera uppnådda resultat. Den regering som ignorerar den bristande måluppfyllelsen visar inte att – eller om – man har tagit del av myndigheternas resultatredovisning. Målet står kvar. Ambitionsnivån är oförändrad. Myndigheterna har inte lyckats locka fram någon reaktion från regeringen, i varje fall inte någon entydig reaktion.

När regeringen reagerar på de upplysningar man får från myndigheterna genom att öka anslagen eller ändra inställning till målen är det regeringen som anpassar sig, inte myndigheterna. Regeringen tar på sig en del av ansvaret för att det har blivit som det har blivit. Myndigheterna drabbas inte av några sanktioner som följd av bristande måluppfyllelse. Styrningen blir tydligt reaktiv.

Den regering som kommenterar en resultatredovisning men håller fast vid sina tidigare direktiv har antingen ignorerat redovisningen eller blivit övertygad om hur viktigt ett bestämt mål är. Regeringen reagerar genom att tjata – och bortser från de svårigheter man däri genom överlämnar till myndigheterna.

Genom att ignorera myndigheternas resultatredovisningar helt och hållet lämnar regeringen myndigheterna i osäkerhet. Beteendet kan tolkas som att regeringen verkligen är angelägen om att målet nås. Lika gärna kan det tolkas tvärtom – som att just detta mål i praktiken inte har tillmätts särskilt stor betydelse. Det kan också vara så att regeringen har förbisett en viktig upplysning från myndigheten. Har regeringen alls lagt märke till informationen i myndighetens rapporter? Ska ignorerandet ses som en reaktion eller en icke-reaktion?

Möjligheten att ignorera gör att regeringen kan uppfylla syftet med resultatstyrningen. Ge-

nom att inte uttryckligen engagera sig i de problemen av mångahanda slag som visas fram i myndigheternas rapporter får regeringen utrymme för att tänka nytt och stort, och det var ett av de viktigaste syftena med den nya styrformen.

Det visar sig att syftet med resultatstyrning – aktiv (eller proaktiv) styrning – uppnås lättast om regeringen inte fäster avseende vid den resultatinformation man samlar in. Om regeringen däremot reagerar på denna information, såsom resultatstyrningsideologin föreskriver, tvingas man till anpassning. Man styr reaktivt och har inte åstadkommit den aktiva styrning som hela resultatstyrningsreformen syftade till.

Att regeringen i praktiken inte har ägnat sig så mycket åt resultatstyrning betyder inte att man inte har styrt. Tvärtom har man skapat utrymme för den aktiva styrning Verksledningskommittén önskade sig genom att *inte* systematiskt ta ställning till de otaliga uppgifter man har tagit emot från myndigheterna. Möjligheten att ignorera upplysningar har givit regeringen förutsättningar för att styra aktivt (eller reagera på information från helt andra källor). Frågan är dock om ett system där regeringen aktivt efterfrågar uppgifter som man därefter ignorerar är hållbart i längden.

När det blir uppenbart för myndigheterna att deras rapporter samlas på hög i Regeringskansliet förlorar regeringen en del av sin trovärdighet. Myndigheterna lär sig att ignorera regeringens direktiv. De kan börja slarva med de uppgifter de skickar till Regeringskansliet. Regeringen kan bli felinformerad – och kan i värsta fall komma att reagera på felaktig information.

Risken finns också att informationen från myndigheterna är så uppseendeväckande att den inte *kan* ignoreras. Regeringen har då framkallat ett behov av anpassning, som kanske hade kunnat undvikas om regeringen inte hade varit så välinformerad. Regeringen får ansvar för förhållanden som en myndighet kunde ha ansvarat för. Ju mer utförlig och detaljerad information en regering har tillgång till, desto större risk löper man att utsättas för krav på reaktioner. Utrymmet för aktiv styrning betingas av att informationen kan ignoreras.

Konsten att inte veta allt

Regeringens oro för bristande politiskt – eget – intresse för resultatstyrning kan ses som uttryck för en ambition att så småningom – senare – ta del av myndigheternas upplysningar. Härigenom kan man behålla resultatstyrningsideologin och – tills vidare – fortsätta att ignorera följderna av denna ideologi.

En regering som verkligen vill styra aktivt måste däremot söka begränsa tillgången till information. Det betyder inte att regeringen behöver tillägna sig uppfattningen att oinformerade regeringsbeslut blir bra beslut – bara att utrymmet för att skaffa sig situationsspecifik och relevant information ökar, om tiden inte upptas av uppgifter som för tillfället är ovidkommande.

Regeringen kan begränsa informationsmängden på väsentligen två sätt: genom procedurändringar eller med stöd av resursbrist.

Genom att ändra den procedur som reglerar informationsinsamlandet kan regeringen föranstalta om mindre omfattande och mindre frekvent information. Några sådana ändringar har som framgång också genomförts. Regeringen vill inte längre regelbundet ta emot fördjupade framställningar från myndigheterna. I stället ska man varje år ställa krav på uppgifter. Möjligheten att vara återhållsam finns, men har knappast utnyttjats. Det tycks vara så att regeringen (läs tjänstemännen i Regeringskansliet) begär en hel del uppgifter "för säkerhets skull", därför att uppgifterna kan visa sig vara bra att ha. (Påfallande ofta begär man dock att myndigheternas redogörelser ska vara kortfattade.) Möjligheten att det i själva verket är tjänstemän i myndigheterna som gärna vill leverera uppgifterna kan inte heller uteslutas. En välinformerad regering får svårare att senare anklaga en myndighet för felaktiga beslut.

Med en procedur som ger mindre utrymme för rutinmässigt uppgiftslämnande förändras Regeringskansliets roll. Departementstjänstemännens uppgift blir inte längre att besitta all tänkbar information om skilda verksamheter. I stället måste de tränas i konsten att *inte* veta – eller snarare att veta rätt saker vid rätt tidpunkt. Risken finns förstås att regeringen kan komma att an-

klagas för att vara oinformerad och departementstjänstemännen för att vara improduktiva.

Ett alternativ till procedurändringar är att skaffa resursbrist: se till att det finns färre tjänstemän i Regeringskansliet som har möjlighet att utforma krav och läsa rapporter. Regeringen kan hävda att man inte har råd att kontinuerligt följa varje del av förvaltningen in i minsta detalj. Resursbrist behöver inte betyda färre tjänstemän i Regeringskansliet. Regeringen kan se till att departementstjänstemännen är upptagna av andra arbetsuppgifter. Även sådana förändringar har genomförts eller är på väg att genomföras. Bl.a. Statskontoret har observerat att regeringen under senare år har inrättat en rad tillfälliga organisationer i Regeringskansliet (Statskontoret 1998). Det handlar om organisationer med myndighetsliknande uppgifter som ofta benämns delegationer. Genom att inrätta sådana delegationer har regeringen och Regeringskansliets tjänstemän tagit på sig uppgifter som kunde ha utförts av statliga myndigheter. Delegationerna kan, vilket Statskontoret menar, vara ett uttryck för misstro mot förvaltningen och ett led i ansträngningar att återfå kontroll på vissa områden. Regeringen väljer att själv direkt – som en verksamhet – styra för tillfället betydelsefulla verksamheter. Då behövs ingen resultatstyrning.

Om tjänstemännens utrymme för att samla in upplysningar från statliga myndigheter minskar, minskar också regeringens behov av att ignorera dessa upplysningar. Regeringen kan *styra* mer om man *resultatstyr* mindre.

Karin Brunsson

Referenser

- Brunsson, K, 1995. *Dubbla budskap, Hur riksdagen och regeringen presenterar sitt budgetarbete*. Stockholm: Stockholms universitet, Företagsekonomiska institutionen.
- Brunsson, K, 1997. *Ramar, regler, resultat – vem bestämmer över statens budget?* Rapport till Expertgruppen för studier i offentlig ekonomi, Ds 1997:79.
- Jacobsson, B, 1989. *Konsten att reagera, Intressen, institutioner och näringspolitik*. Stockholm: Carlsons.

- Petersson, O, 1989. *Maktens nätverk, En undersökning av regeringskansliets kontakter*. Stockholm: Carlsons.
- Prop. 1987/88:150. *Kompletteringspropositionen 1988*.
- Prop. 1997/98:136. *Statlig förvaltning i medborgarnas tjänst*.
- Riksrevisionsverket 1993. *Årsbok 1992*. Stockholm.
- Rombach, B, 1991. *Det går inte att styra med mål!* Lund: Studentlitteratur.
- SOU 1985:40. *Regeringen, myndigheterna och myndigheternas ledning*. Huvudbetänkande från Verksledningskommittén.
- SOU 1990:44. *Demokrati och makt i Sverige*. Maktutredningens huvudrapport.
- SOU 1997:57. *I medborgarnas tjänst, En samlad förvaltningspolitik för staten*. Betänkande av Förvaltningspolitiska kommissionen.
- Statskontoret 1990. *När riksdag och regering ska styra med resultat*. Rapport 1990:21.
- Statskontoret 1998. *Kunskapslyftet som modell och metod – ad hoc-rati eller byråkrati?* Rapport 1998:20.
- Statsrådsberedningen, Civildepartementet, Finansdepartementet 1988. *Från marginalbudgetering till helhetssyn – ökat ansvar ersätter detaljstyrning, Kejsarens nya kläder eller verklig förändring?*

Det parlamentariska tomrummet i Sverige. En studie i den statsvetenskapliga begreppsdebatten 1920-1939

Inledning¹

Parlamentarismens princip är sedan länge ett obesträtt inslag i det svenska politiska livet. Regeringsformen 1973-74 grundlagsfäste parlamentarismen, men de parlamentariska strömningarna i början av seklet hade vunnit sådan styrka att man accepterat det parlamentariska regeringssättet som en del av statsskicket. I den politiska verkligheten på 1920-talet stötte man på parlamentariska svårigheter som baserade sig på de föregående årens reformer i regeringssystemet samt rösträtts- och valsättsfrågorna. Dessa reformer lade en demokratisk grund i stället för grundlagens dualism för det fortsatta politiska livet i Sverige. Reformerna byggde på ett 'svenskt' tolkningssätt, reformargumenten var iklädda den konservativa språkdräkten. Det konservativa och nationalistiska tänkandets väsentligaste beståndsdel hade varit det att man måste kunna motivera både de bestående förhållandena och reformtankarna med ett tolkningsätt som betonade svenskheten i det stora hela.

Det var en tradition som kommit till som ett arv från stormaktstiden.

Syftet i denna artikel är att analysera den debatt om parlamentarismens motivering och ställning som pågick i Sverige från och med 1920 fram till andra världskriget då man redan övergått till den majoritetsparlamentariska perioden. Primärmaterialet består av de artiklar som under denna debatt kommit ut i *Statsvetenskaplig Tidskrift*. De utgjorde den teoretiska grunden eller vetenskapliga aspekten i diskussionen om parlamentarisk politik i Sverige. Jag skall lägga vikt på tre frågor som jag anser ha varit betydelsefulla för en lyckad motivering för parlamentarismens fördel.

Den första frågan berörde sättet hur man förhöll sig till den s.k. maktkonstellationen. Utifrån det dualistiska perspektivet betonade man relationen mellan kung och riksdag. Regeringen utgjorde antingen en grupp rådgivare för kungen eller underordnades riksdagen. Enligt den demokratiska tolkningen spelade kungen rollen som en formell medlare medan förhållandet mellan regering och riksdag var det avgörande. Trots att den förra uppfattningen var perifer så utgjorde den ett hot mot parlamentariska riktningar under inflytandet av antiparlamentariska tendenser i övriga Europa. Den andra frågan gällde parlamentarismens tillkomst, hur man betraktade den parlamentariska historien. Det avgörande var hur man motiverade övergången från dualism till parlamentarism. Den tredje frågan var sammanknippad med den andra. Det

gällde att hitta en svensk tolkning som dessutom pekade på att politik inte var strider, utan man måste kunna framhäva politiken som ett slags balanssystem. Den svenska historieskrivningen hade allt sedan tillkomsten av 1809 års regeringsform och riksdagsreformen 1866 presenterat den svenska politiken som konsten att kunna kompromissa. Man knöt samman koalitionsregeringarnas idé på 1900-talet med de svenska kompromisserna från 1800-talet. Genom att betona parlamentarismen som ett slags kompromisspolitik i rent politiska syften lyckades man motivera parlamentarismen även i minoritetsförhållandena. Man förstärkte på ett anakronistiskt sätt också den traditionella (och konservativa) tolkningen av svensk politik, att en enorm samförståndsanda stod att finna bakom all politik i Sverige.

Min forskningsansats är knuten till historisk textanalys med den utgångspunkten att språket inte är ett neutralt medel eller medium med vilket man helt enkelt kunde beskriva saker och ting på ett objektivt sätt. Språket är ett medium där begrepp laddas med olika betydelser som är stridbara, man tvistar om på vilka sätt dessa begrepp kan användas. Begreppen är mer eller mindre bundna till den historiska kontexten de används i. Detta syns kanske tydligast just i sådana frågor som innebär försök till politiska reformer eller som i alla fall har en ny aspekt som klart strider mot det gamla vad gäller tolkningen av dess olika betydelser.

Tanken om det historiska sammanhanget har ofta förbisetts i den svenska politiska historieforskningen som inte fokuserat sitt intresse på parlamentarismen i sig. De främsta forskningsintressen från samma tid då frågan om parlamentarismen var som mest akut har då utgjorts av den ekonomiska politiken, arbetslöshetspolitiken, bostadspolitiken och fackorganisationen i Sverige som indikatorer för den svenska demokratis frammarsch. Detta intresseområde har dessutom varit oftast bestämt av socialhistorisk, strukturalistisk och systeminriktad forskning (Nilsson 1993, Petterson 1993). Min egen utgångspunkt ligger däri att man måste sätta debatten om parlamentarismen i sin egen kontext och att man tar den dåtida diskussionen på allvar, utan några förutbestämda uppfattningar om

händseloppet. Därför skall man, för att tala med Quentin Skinner, skrapa fram den för tiden typiska normativt-evaluativa vokabulären som sätter gränser för vad man kan och vad man inte kan göra på den språkliga nivån. (Skinner 1978: xi-xiii)

Meningen i mitt arbete är att utföra en historisk analys av den argumentation som förekom i debatten om den svenska parlamentarismen. Min strävan är vidare att modifiera den av Skinner framförda ansatsen att med hjälp av 'den innovativa ideologens uppgift' (Skinner 1988: 112) läsa fram förändringar i det politiska tänkandet. Jag kommer att studera det hela genom ett perspektiv för den innovativa ideologiska argumentationen, som eftersträvar att analysera en bredare politisk situation i stället för politiska intentioner av enskilda politiska subjekt. Jag fäster min uppmärksamhet främst vid politiska tvister om ett begrepps performativa funktion. Då kämpar man om ordets bedömande eller evaluerande styrka (berömma, bifalla, kritisera och fördöma t.ex.). Man har två olika alternativa sätt att gå tillväga för att åstadkomma förändring. För att bli av med det rådande sättet att använda begrepp kan man antingen helt enkelt kasta en term ur vokabulären och på det sättet visa sin mening eller med hjälp av kontexten visa att man använder ett ord bara för att beskriva utan någon som helst evaluerande aspekt. För det andra gäller det att börja använda ett begrepp på ett nytt evaluerande sätt och att samtidigt göra det klart för andra språkbrukare (Skinner 1989: 6-19). I den nyare diskussionen har Skinner betonat att legitimeringen bakom förändring och omtolkning ligger i det att begreppen har en viss grad av grannskap. Ett begrepp är kontingent i den betydelsen att när man tolkar eller beskriver det (normativt) så finns det tillräckligt med grannskap mellan den ena och andra beskrivningen eftersom de termer som man använder för att beskriva ju kan användas på olika och motsatta sätt. Man kan få dygden att se ut som en last och vice versa. (Skinner 1999: 66-70)

För att hitta svenska exempel på det andra alternativa handlingssättet, att ge begreppen nya evaluativa innehåll, behöver man inte anstränga sig hårt. Sådana begrepp som statsintresse och konstitution (se Paajaste 1998: 201-204) men

också självaste parlamentarismen var föremål för grovt taget två olika synsätt beträffande statsvetenskapliga och historiska forskningsprojekt. Det konservativa betraktelsesättet var starkt och hävdade kungens befogenheter som motpol till riksdagens. Tanken gick ut på att regeringsformen av 1809 och representationsreformen 1866 hade förelagt en nästan helig dualism mellan dessa två statsmakter, men också mellan riksdagens första och andra kammare. Den liberale justitiestatsministern Louis De Geer hade varit upphovsmannen bakom tvåkammarreformen 1866 och resultaten av hans *åtgärder* betraktades av de konservativa som sublimes och orubba, något som inte gick att ifrågasättas. Parlamentarism hade De Geer inte velat höra av.

Men nu kom De Geer och speciellt hans *intentioner* att omvärderas av 1900-talsliberalerna. I en omfattande artikel sökte Nils Alexandersson (1915) påvisa att den främsta pådrivande kraften bakom De Geers agerande hade varit tanken om ett parlamentariskt styrelsesätt. De Geer var enligt Alexandersson tvungen att kompromissa denna tanke med den dualistiska eftersom tiden inte ännu hade varit inne för att kunna gå över från kungamakt till parlamentarism. Men i det stora hela hade De Geers syfte varit att kungariket skulle efter en övergångsperiod med den kompromissade dualismen ha nått fram till parlamentarismen. Denna i korthet beskrivna tolkning kom att utgöra den s.k. brusewitzska skolans grundläggande idé bakom de olika forskningsprojekt som olika forskare drev under ledning av Axel Brusewitz. De skulle föra fram bevis på att parlamentarismen i Sverige var en oundgänglighet och att man nödvändigtvis skulle komma fram till detta, eftersom författningens inre betingelser och utveckling var sådana. Därför borde statsvetarna rikta sig mot praxis i stället för en ensidigt juridiskt färgad statsuppfattning och den levande författningens utveckling i stället för den ofullständiga och motsägelsefulla konstitutionen (Brusewitz 1920b: 289).

Efter parlamentarismens genombrott

Parlamentarismens förkämpar i Sverige var först och främst sysselsatta med att motivera parlamentarismens duglighet och tillämpnings-

barhet i de svenska förhållandena. Det svenska statsskicket grunder var fästa vid 1809 års dualistiska regeringsform som innebar ett slags dubbeldualism där å ena sidan makten var delad mellan kungen och riksdagen och å andra sidan, efter 1866, mellan riksdagens bägge kamrar.

Man kan karakterisera tvisten så att frågan om parlamentarismens införande eller icke införande i början av 1900-talet tillspetsades till att gälla valet mellan det 'konservativa' systemet och det nya idealet om parlamentarism, som lanserades av den liberale ledaren och statsministern Karl Staaff. Det förstnämnda systemet var försett med en massa rösträttsstreck och en dualism mellan kung och riksdag medan det liberala idealet satte regeringen i den ledande positionen och lade den politiska tyngdpunkten vid andra kammaren medan första kammaren skulle ha lämnats orörd och så otidsenlig. För Staaff var parlamentarismen gällande rätt som alla parter hade att följa. Börat var samtidigt varat. Grundlagen ger statslivet bara dess yttre ram och därför måste den fyllas ut med en konstitutionell praxis. Staaff argumenterade med ett schema där författningsutvecklingen skulle leda till parlamentarismen, och det var helt olönsamt, om icke en total brytning mot rättsutvecklingen, att bekämpa detta tänkesätt.

Resultatet av kampen blev överraskande för alla. Trots parlamentarismens genombrott fick de konservativa igenom ett bevarande moment genom det proportionella valsättet. Som en följd därav fick man ett splittrat partifält i stället för de två stora block den staaffska parlamentarismens idé hade förutsatt. Staaffs ideal byggde på den verklighetsbild han i början av 1900-talet tyckte sig skymta då den åtskiljande vattendelaren stod mellan höger och vänster.

Efter parlamentarismens slutliga genombrott, då kungen drog sig undan och det liberal-socialdemokratiska regeringssamarbetet 1917 inledes, började den inre diskussionen inom socialdemokratien om partiets principiella program få vind i seglen. Frågan var om socialdemokraterna nu skulle gå över till mera socialistiskt präglade mål, eftersom demokratien med allmän och lika rösträtt börjat ligga förtöjd vid det svenska statsskicket. Detta ledde till att det band som funnits mellan liberalerna och socialdemokra-

terna upplöstes (Thulstrup 1968: 109-110). Liberalerna drevs i allt högre grad till samarbete med högern. En ny skiljelinje mellan socialdemokrater och högern uppstod i stället för den gamla skiljelinje som funnits mellan högern och vänstern under kampen om parlamentarismen. Det som nu skilde blocken åt var frågan om statens roll i näringslivet. Det som av den socialistiska terminologin stämplades som borgerlighet, var i stort sett identiskt med liberal näringspolitik. (Lewin 1984: 160) Härmed var minoritetsparlamentarismens period i den svenska politiken inledd och den varade fram till 1932 då socialdemokraterna och bondeförbundet etablerade sitt samarbete.

Det liberala samlingspartiet hade dessutom splittrats i två partier, de frisinna och liberalerna. När den frisinna Carl Ekman efter flera kortlivade regeringar bildade regering 1926 fann han att det frisinna programmet hade största chanserna, eftersom han ansåg de små partierna kunna hävda sig genom sin obundenhet. Då högern ansågs föra penningens talan och socialdemokraterna representera klassintresset, stod de frisinna för medborgarintresset. Den frisinna politiken såg till helheten så att den motsvarade 'stämningen i landet'. Så skulle regeringspolitiken ha varit representativ för folkmeningen. Trots anklagelser för att hoppa mellan de politiska lägren för att söka stöd ansåg Ekman själv att det frisinna partiet var det parti som stod för fasthet och kontinuitet i politiken i och med de uppgörelser det kunde uppnå mellan olika partier (Lewin 1996: 58-59).

Ekmans ståndpunkt var att den politiska verkligheten måste gå före de teoretiska framställningarna. "Parlamentarismen i dess gamla gestaltning – då man tänker sig parlamentarism under växelverkan endast mellan två stora partier" var enligt honom ett minne blott. Motiveringen till detta var att denna uppdelning var en gång en teoretiskt oemotståndlig idealbild för den folkliga självstyrelsen, men att verkligheten med ett mångpartisystem vilade på mera osäkra grunder där voteringsresultaten aldrig var i förväg givna (Lewin 1996: 57). Den idealbild Ekman talade om baserade sig på den av Staaff framburna uppfattningen att regeringen borde vara stark både i betydelsen stor nog att behärska

parlamentet och enig nog att driva en konsekvent politik. Men när det svenska parlamentariska livets verklighet efter 1920 tog en annan väg än den som parlamentarismens förkämpar hade tänkt sig, blev det en uppgift för statsvetare att förmå minoritetsparlamentarismen att inrymma i parlamentarismens begrepp även teoretiskt. Den skytteanska professorn Axel Brusewitz åtog sig denna uppgift och kom till slutsatsen att en regering utan egen fast majoritet kunde grunda sin tillvaro på "ett slags negativt förtroende från parlamentets sida" (Brusewitz 1929: 327), den kunde leva på förutsättningen att den inte direkt ogillades, att den tolererades av riksdagen.

Att motivera parlamentarism

En av de nyare forskarna har sagt att Brusewitz trots sin klarsynthet inte kom att råda någon bot på de brusewitzska forskarnas grundläggande problem. Brusewitz vidgade och preciserade visserligen begreppet parlamentarism, men den brusewitzska skolans problem kom att kvarstå – "krävs det starka partibildningar för att kunna skönja en utveckling mot ett parlamentariskt styrelseskick?" (Nyman 1999: 67). Frågan om parlamentarism gällde dess form: hurdan parlamentarism var önskvärd eller icke-önskvärd? Parlamentarismens funktionsduglighet hade inte visat sig vara den som man önskat sig före genombrottet. Och till sist gjorde socialdemokraterna och bönderna upp den s.k. kohandeln vid den ekonomiska och arbetslöshetspolitiska krisen 1932. Många ansåg kohandeln vara förfärlig eftersom bägge partierna hade gjort stora eftergifter till den andras förmån för att åstadkomma denna stora kompromiss, som för sin del banade väg för den senare majoritetsparlamentarismens period och socialdemokraternas spirande hegemoni i svensk politik under 1900-talet.

Parlamentarism och dualistisk tradition
Den konservativa uppfattningen byggde i stort sett på den statsfilosofi som den boströmska skolan representerade. C. J. Boströms filosofi har karakteriserats som "byråkratfilosofi" vars

allmänna tendens var att överskylla den sociala verklighetens intressekonflikter. En ideell harmoni mellan samhällets olika delar postulerades utan att fördjupa sig i dess problematik. Utifrån denna grund kunde då kritik mot bestående politiska och sociala förhållanden avvisas. Om kritik uppstod, så hade man bristande insikt om statens idé och samhällslivets organiska harmoni (Elvander 1961: 68, Tingsten 1941: 28-30). Vid sidan av monarken, som det högsta organet för det offentliga (rätten), betonades betydelsen av en fast, oberoende och kompetent förvaltning. Även riksdagen skulle ge vika för den verkliga sakkunskapen och därmed underordna sig de sakkunniga i kungens tjänst. Enligt denna uppfattning skulle ministrarna äga monarkens förtroende, inte folkrepresentationens. Boström krävde att ministrarna skulle avgå om de inte kunde instämma med kungens beslut – det skulle strida mot förnuftet och vara kränkande mot ministrarna om de i sådana fall skulle stanna kvar och verkställa monarkens befallningar mot sin egen övertygelse (Elvander 1961: 44-45, 465).

Mot bakgrund av att statsråden i Sverige hade uppfattats som kungens rådgivare kom den konservativa uppfattningen till den slutsats att regeringen måste stå över partierna. Detta ansågs vara den främsta förutsättningen för en inre harmonisk utveckling och ett framgångsrikt hävdande av yttre självständighet – den främsta förutsättningen för att regeringen kunde bli stark. Parlamentarismen kunde inte i denna tolkning åstadkomma någon stark regering eftersom detta perspektiv innehöll endast två möjligheter, antingen ett system där regeringen tjänstgjorde som monarkens rådgivare eller en regerande riksdag som man hade erfarenheter av från frihetstiden. (se Hallendorff 1911: 398, Stavenow 1916: 182) Regeringen ansågs vara starkt knuten antingen till monarken eller till riksdagen. I bägge fall skulle den mer eller mindre vara bunden av befallningar av sin härskare och därför hade de som yrkat på parlamentarismen till synes arbetat för något som var långt ifrån en stark regering och en lydig riksdag.

Detta synsätt baserade sig på historien om det gamla och enhetliga Sverige där tolkning efter tolkning byggde på varandra. Alltsedan 1700-

talet och den förlorade stormaktstiden hade Sverige i allt större grad blivit s.a.s. objekt för sig självt. Den underliggande tanken hade blivit att få till stånd en ekonomisk tillväxt speciellt inom jordbrukssektorn som både kunde kompensera för de förlorade provinserna liksom också ge ett visst överskott. Denna tanke byggde vidare på den ekonomiska och politiska idédebatten på 1700-talet enligt vilken makt och välstånd antingen kunde uppstå genom erövring eller näringarnas förkovran (Magnusson 1994: 63). Trots sin förlorade ställning som stormakt ville Sverige bli stormakt igen. Då gällde det att erövra de förlorade delarna av riket inom Sveriges gränser åter – på ett vertikalt och ekonomiskt sätt istället för den horisontella maktexpansionen.

Man började bygga upp en nationalstat som var mäktigt nog att implementera lagar och förordningar men som samtidigt hade legitimitet och acceptans bakom sig. Statens påbud ansågs inte som förtryck eller knappast ens som översiteri (ibid. 69). Tim Knudsen och Bo Rothstein har karakteriserat den svenska historien som en historia med statlig *drive*, 'statism'. Efter det trettioåriga kriget påbörjade man ett projekt med statsuppyggande där den militära eliten och den ekonomiska och politiska eliten kom att vara nära sammanvävda. Militära normer och aristokratiska värden behöll sin styrka eftersom dessa bägge grupper hade en stor inverkan på politiken och administrationen. Trots att representationsreformen 1866 ledde Sverige från ståndstiden till tvåkammarsriksdagens era blev också den bevarande. I Sverige hade bönderna som det fjärde ståndet spelat en unik roll i jämförelse med övriga europeiska länder. I och med denna reform som till sist fick främst av allt en konservativ stämpel organiserades böndernas representation till riksdagens andra kammare. Efter representationsreformen kom skiljelinjen att gå mellan protektionister och frihandlare och så småningom började de konservativa vinna fotfäste både bland stadsborna och på landsbygden med sin protektionistiska och militaristiska ideologi, med sin nationalistiska konservatism (Knudsen – Rothstein 1994: 205-209).

Reformerna på 1900-talet genomfördes under intryck av ett konservativt synsätt och språkbruk. Också de blev bevarande både på den ar-

gumentativa och institutionella nivå. De sociala och demokratiska strävandena blev införlivade i det korporativa samhället som härstammade från den äldre byråkratiska tiden. Motiveringen var att man i och med den på folk rörelsebasen byggda medborgerliga integrationen kunde åsidosätta mer eller mindre tillfälliga intressetvister och åstadkomma fungerande demokratiska kompromisser i stället för strikta och hårda klassmotsättningar (Stråth 1988: 37).

Inom ramen för denna tolkning var frihetstidens parlamentarism en byråkratisk parlamentarism, eftersom den gamla ständsriksdagen innehöll ett starkt ämbetsmannaelement. Det främsta ståndet har väsentligen karakteriserats som ett ämbetsmannastånd. Därmed följde det att riksdagen blev ett mäktigt ämbetsverk som kontrollerade regeringen och underordnade förvaltningen och rättsväsendet. (Stavenow 1916: 176) I och med frihetstiden sjönk regeringen till en obetydlighet medan den byråkratiska uppfattningen aldrig försvann. Enligt den byråkratiska uppfattningen sågs riksråden som en sorts förmän och man misstänkte dem vilja använda sin auktoritet till obehörigt intrång på de maktägande ständernas egen fria verksamhet. Detta var minnena från rådsväldets glänsande dagar på 1600-talet som stötte på 1700-talets byråkrattänkande. Därför gällde det att balansera mellan dessa nedärvda riktningar när vänstern höjde sina röster om parlamentarismen på 1900-talets första decennier (se Hallendorff 1911: 399).

När man insett att det inte längre lönade sig att kämpa mot självaste demokratin gällde det att försöka styra demokratiska principer i praktiken in på en sådan väg som inte helt bröt mot det gamla och ärorika konservativa synsättet. Det demokratiska styrelsesättet skulle bygga på den konservativa ledstjämnan, statsintresset som för sin del styrde den praktiska politiken till kompromisser under dualismens ljus (se Paajaste 1998: 201-204, Paajaste 2000). Det var utifrån denna bakgrund Fredrik Lagerroth 1943 ville förbehålla parlamentarismens begrepp för "den rena parlamentarismen" som betydde en skarp dualism mellan regering och opposition, mellan majoritet och minoritet. I ett effektivt tvåkamrarsystem skulle parlamentarismen betyda det att ett och samma parti hade majoritet i båda

kamrarna. Lagerroth definierar begreppet parlamentarism så att en regering avgår, när den ser, att förtroende inte längre finns, och "avgår då hel och hållen och visar sin motståndare den égard, att den ger statschefen anvisning på dess ledare som den nya regeringens självskrivna ledamöter" (Lagerroth 1943: 5). Detta bygger på tanken om två motsatta partier, på en skarp dualism mellan ett regeringsprogram och ett oppositionsprogram.

Lagerroths plattform bestämdes av den sedan gammalt dominerande konservativa uppfattningen att "hela vårt statskicks icke är något annat än en kompromiss mellan de absolut monarkiska och de republikanska styrelsegrundarna" och att "politikens kvintessens är kompromissen" (ibid. 18). Denna uppfattning hade nått en ställning som rena myten inom svensk politik och historia. Som så många andra historiker och statsvetare tar Lagerroth ställning till denna myts favör genom att betrakta Louis De Geer som den svenska kompromissandans far. De Geers egna politiska handlingar tyder i Lagerroths tolkning på att denne av rent ideella grunder sökte en medelväg mellan ytterligheterna. För att förverkliga detta var De Geers uppfattning om regeringens ställning den att inte borde partierna bara stå över partierna utan helst borde riksdagslivet helt varit sådana förutan (ibid. 19).

Partiväsendet hade fram till 1900-talets första decennier utformat sig på ett sätt som De Geer inte kunnat räkna med. Därför kommer Lagerroth till den slutsatsen att regeringarna under samma period varit partiregeringar i den meningen att dess medlemmar i största utsträckning varit partimedlemmar. Men trots denna partianknytning har regeringarna inte varit partiregeringar i den meningen att de enbart skulle ha sökt fullfölja sitt eget partiprogram. Tvärtom har de tagit hänsyn till andra partiers mål och skall därför betraktas som helt partilösa. Därför får också en regering som baserar sin verksamhet på "hoppande majoriteter" anses motsvara De Geers krav på sakliga motiv för de politiska avgörandena. Det är taktiska, inte doktrinära skäl som måste bli avgörande för monarkens val av rådgivare på ett sätt där han lämnar regeringsbildningen åt den som har största möjlighet att etablera ett fruktbart samarbete med andra stats-

makten. Den nya regeringen får sedan stanna kvar så länge den anser sig kunna vara riket till större nytta än någon annan tänkbar regering (Lagerroth 1943: 25-26). Enligt denna uppfattning är Lagerroth inne på det gamla sättet att betrakta relationen mellan kung, regering och riksdag, att regeringen utgör det kungliga rådet.

Med hjälp av sin kontradiktoriska framställning av den rena parlamentarismen och den svenska parlamentariska unika utvecklingen söker Lagerroth påvisa att den parlamentarism som i början av 1900-talet eftersträvades främst av liberalerna inte var sådan som verkligheten och den parlamentariska utvecklingen senare kom att se ut. Det var inte fråga om parlamentarism med majoritetsregeln och därför kunde man inte betrakta minoritets- och koalitionsparlamentarismen som något önskvärt för de motsvarade inte idealet. Denna motsats utnyttjar Lagerroth för sin del på den ovan nämnda grunden för statsmakternas relationer. Först definierar Lagerroth det svenska statskicket som en negation av den rena parlamentarismens begrepp för att sedan positivt bestämma det som en form av samverkan, som han betraktar som diametral motsats till samma begrepp.

Det svenska statskicket innebär en motsats till den rena parlamentarismen: "I stället för skarpa gränser mjuka övergångar, i stället för klar himmel, under vilken man lätt finner sig tillrätta, en förvillande clair-obscur" (ibid. 32). Partisplitringen hade förlamat regeringarnas handlingskraft och de stora ytterlighetspartierna som närmast varit att räkna med som regeringsbildande neutraliserade varandra. Det gällde för det stora parti som kommit till makten att söka stöd från och associera sig med centerpartiet som på så sätt fick ett inflytande som inte svarade mot dess anspråkslösa representation i riksdagen. "Spasmodiska ryckningar fingo ersätta den äkta parlamentarismens jämna pulsslag" (ibid. 10).

Ett intressant försök till att svara på detta problem gjordes 1925 av Hjalmar Haralds. Även han gick ut från en grundsats som fastställdes i och med 1866 års representationsreform, den att skillnaden mellan lant- och stadsvalkretsar inte ansågs vara stridande mot de allmänna valens princip. Meningen var att inom riksdagens orga-

nisation söka lösningar till det problem som partisplitringen medfört. En polarisering på basis av en intresserepresentation mellan landsbygden och städerna var det Haralds ville komma fram med. "Nationens huvudintressen" skulle på så sätt ha varit representerade inom riksdagen och kampen skulle i grova drag legat mellan de i landsbygden förankrade konservativa värdena och arbetarnas klassintressen (Haralds 1925: 257).

Haralds söker botemedlet på det regeringsproblem som uppstått inom ramarna för det konservativa tänkesättet trots en större skillnad till Lagerroth. Lagerroths tankegångar bygger i stort sätt på den gamla konstellationen som den konservativa framställningen ger vid handen. I den kan regeringen inte utgöra någon egentlig motpol till riksdagen eftersom den alltid varit antingen kungens eller riksdagens 'rådgivare'. Då måste den verkliga polariseringen ligga mellan kung och riksdag. Den stora farhågan som de konservativa hade var att kungen, och så även den praktfulla dualismen, skulle gå förlorad och att man därmed verkligen var inne på en regerande riksdag igen.

Haralds tanke var att denna motsättning mellan land och stad skulle genomföras ordentligt, att man "skulle rensa ut den icke jordbruksidkande befolkningen från lantvalkretsarna och därigenom renodla den" (ibid. 258). Denna intressepolarisering skulle dessutom kompletteras med enmansvalkretsar med tilläggsmandat, eftersom majoritetsval i enmansvalkretsar betyder ju det att det ena partiet blir underrepresenterat. Därmed kunde man undvika felet att det ena partiet skulle få ett i medeltal mindre antal representanter i förhållande till röstetalet än det andra och vice versa på samma sätt som man tänkt att den proportionella valmetoden skulle gjort, men utan dess splittrande verkan. Men grundtanken var ju den som av en liberal redaktör, Torsten Fogelqvist formulerades så att det proportionella valsättet var försedda "med en massa matematiska spårhakar och vindstjälare, som göra en verklig kursomläggning omöjlig. [...] De proportionella valen ha en stor förmåga att konservera och framför allt att konservera olusten" (Fogelqvist 1920: 550).

Haralds ståndpunkt var en intressant blandning av den konservativa dualismen och 'den rena parlamentarismens' definition som Lagerroth yrkade på i annat syfte. Meningen var att åstadkomma en fungerande relation mellan regering och riksdag på basis av en klart tudelad motsättning och demokratisk grund. Samtidigt skulle den gamla bondetraditionen behållas stark som i städerna försvårat förhållandet borgerliga sinsemellan, mellan resten av högern och de vänsterborgerliga. Haralds ansåg att socialt homogena lantmannavalkretsar tillsammans med 'rena stadsvalkretsar' skulle befrämja ett tvåpartisystem på grund av sin motsats (Haralds 1925: 264).

1920-talets politik innehöll inte det mått av idékamp som den rena parlamentarismen krävde. Det var detta Haralds sökte besvara. Politiken hade varit en tämligen liberal centerpolitik. Det kompromissades från fall till fall mellan motsatta politiska åskådningar och rivaliserande sociala intressen. Enligt Lagerroth liknade denna minoritetsparlamentarism utskottsparlamentarism. Den hade i sin tur likheter med den frihetstida parlamentarismen i det att regeringen kunde bli verkställande i stället för styrande, en sorts fullmäktige för riksdagen. Den var ett slags parlamentarism i kompromissandets anda och mer realitetsbetonad än Staaffs men dessutom samtidigt mer svensk: "Om den påminner om frihetstiden, så avviker den dock även därifrån, nämligen genom frånvaron av det tvåpartisystem, frihetstiden har gemensamt med den engelska parlamentarismen" (Lagerroth 1943: 12).

Statsrättslig förvandling mot parlamentarism

När Axel Brusewitz formulerade sin motivering för att studera den politiska och parlamentariska utvecklingen ansåg han att man inte utan vidare fick tillerkänna den engelska parlamentarismen en allmänt normgivande karaktär när det gällde att vetenskapligt fastställa parlamentarismens konstitutiva egenskaper. "Det vilar därför något godtyckligt [...] redan över den ur denna utgångspunkt uppställda indelningen i äkta och falsk parlamentarism" (Brusewitz 1928: 222). Brusewitz' framställning kan anses vara ett

svenskt svarsförsök till uppfattningen som framkom i Europa på 1920-talet. Man ansåg inom vida kretsar att samhället tappat förmågan att besluta och handla och att det därmed var på väg mot sin upplösning. Weimar-republiken uppfattades som ett exempel på detta. Dessutom tänkte man att alla parlamentariska demokratier var med i denna upplösningsprocess (Tolonen 1988: 117). Å ena sidan var den växande nationalsocialistiska rörelsen i Tyskland ett tecken på detta. Å andra sidan var de kritiska anförandena om parlamentarismens oförmåga att ge positiva resultat en ännu viktigare fråga för den svenska parlamentarismen.

Den rådande uppfattningen hade sedan länge varit att det avgörande i svensk politik var den svenska utvecklingen under svenska förhållanden. Vid sidan av denna uppfattning tog Brusewitz sin utgångspunkt speciellt i "författningens inre utveckling". Grundtanken i dettå var att statslivet inte låter sig bindas av yttre normer utan att den följer sina egna utvecklingsbanor under inverkan av de politiska krafternas rätt så oberäknliga spel (Brusewitz 1920b: 289). Han åberopar Georg Jellineks synsätt som denne framställde i *Verfassungsänderung und Verfassungswandlung* (1906). I Jellineks arbete betonar Brusewitz den inre förvandlingens lag som författningarna i deras helhet är underkastade och som långsamt rubbar deras grundvalar. Enligt Jellinek kunde inte den 'objektiva' vetenskapen definiera (stats)rättens innehåll eftersom han ansåg den variera med tiden och platsen, rättsens innehåll bestäms av samhällets maktförhållanden (Tolonen 1988: 111).

Statsförfattningarnas innehåll håller ständigt på att förändras tills de helt omgestaltats. När verkligheten och idealet kolliderar förklarar doktrinär konservatism utvecklingen snedvriden och intar aktiv försvarsställning till skydd för de ramlade positionerna. Utvecklingen kan endast fördröjas, inte hämmas. Ett belägg på detta är enligt Brusewitz den kamp som pågått i Sverige från sekelskiftet 1900. Han anser att det är betecknande att den gamla regimens män velat kalla för revolution det som i själva verket var resultatet av en hundraårig evolution. (Brusewitz 1920b: 290-291) Kärnan i Brusewitz' tolkning är att svensk parlamentarism inte kan för-

stås utan att granska dess bakgrund och förutsättningar för förvandlingen inom detta statsrättsliga system. Denna synpunkt är ett försök att svara på den konservativa tolkningens svårighet att acceptera parlamentarismen som ett resultat av det svenska statslivets förändringar (se även Alexandersson 1915).

En utgångspunkt för den omtolkningsfråga som Brusewitz försökte svara på var den att man efter parlamentarismens genombrott hade fått ett 'haltande system'. Man hade ena foten i den gamla dualistiska terrängen som betonade monarkens ställning som riksdagens motvikt och andra foten inne på ny mark med demokratisk och på valutgången grundade bas. I denna situation hade man visst infört grunderna för ett parlamentariskt system i och med att kungen stigit av, men man visste ändå inte var regeringen skulle stå i sitt förhållande till kungen och riksdagen. Det var en fråga som länge varit en "an-tingen eller" och som inte lämnat rum för en självständig position för regeringen (se Fahlbeck 1916: 22).

På grund av den konstitutionella konstellationen hade den politiska utvecklingen under kampen om parlamentarism sett ut som om kungen med tiden överlätit sina maktbefogenheter 'bakom grundlagens rygg' till regeringen som i sin tur var på god väg att underordnas av riksdagen (Fahlbeck 1904: 204 ff.). Parlamentarismens ivrare tyckte att reformerna inte i detta avseende varit tillräckligt långt drivna. Att ingen varaktig kontakt med riksdagen kunde komma till stånd berodde bland annat på de dualistiska traditionerna som var rådande i Sverige, att regeringarna i dessa förhållanden försummade att söka stöd i riksdagen och ta ledningen av riksdagsarbetet. Ett annat skäl kunde enligt Brusewitz vara det att trots att man genom tvåkammarsystemets genomförande också skapade förutsättningarna för parlamentarismen, befäste man på samma gång dualismen i regeringssättet (Brusewitz 1920b: 304). Den avgörande skillnaden mellan de europeiska konstitutionella monarkierna och den amerikanska dualismen låg i deras maktkonstellationer. Den europeiske monarken fick i längden kämpa en ojämn kamp mot folkrepresentationen, därför att han stod på en svagare grund än den amerikanske statschefen. Den se-

nare var en representant som stod på den folkliga grunden på samma sätt som kongressen. Man hade tagit hänsyn till de rådande maktförhållandena i USA på ett tydligare sätt än i Europa och det var därför möjligt att betrakta det amerikanska balanssystemet som ett normalt tillstånd (Brusewitz 1923: 304).

Definieringen av begreppet parlamentarism är tudelad hos Brusewitz. Han betraktar frågan först underifrån (från partiunderlagets synpunkt) och därefter från regeringssynpunkten, ovanifrån. I det sistnämnda betraktelsesättet anser Brusewitz parlamentarismen bli ett regeringssystem och utgöra ett medel till organiserad samverkan mellan regering och parlament under den förras ledning (Brusewitz 1929: 328, Brusewitz 1920a: 39). Då finner man två slag av parlamentarism: kabinetsparlamentarism där ledningen finns hos regeringen eller kabinettet, och fraktionsparlamentarism där ledningen i sin tur vanligen finns hos representationen som är splittrad i ett flertal partifraktioner (utskottsparlamentarism).

Fallet med en partikoalition som ligger till grund för en ledande regeringsmakt, även om denna omfattar en majoritet, är mera invecklat eftersom Brusewitz anser att själva majoritetsbetingelsen inte blir förverkligad. På majoritetskoalitionens grund är såväl kabinetts- som fraktionsstyrelse möjlig och den senare till och med den vanligast förekommande formen (Brusewitz 1929: 330). Brusewitz rangordnar fraktionsstyrelsen som den värsta formen av parlamentarism. Med detta söker han svara mot den ständiga frågan om de värsta sidorna av frihetstidens parlamentarism då det var utskotten, och då speciellt sekreta utskottet som härskade. Tyngdpunkten måste redan från början ligga på regeringens sida (Brusewitz 1920a: 36).

Men det räcker inte med att dra skiljelinjen mellan dessa två former av hur man organiserat samverkan utan man måste gå vidare till frågan om vilken grund denna samverkan bygger på. Det gäller att hitta tillräckligt med politiskt underlag för regeringen. Först kommer förstas den enhetliga majoritetsparlamentarismen med ett parti som utgör majoriteten i parlamentet och koalitionsparlamentarismen där flera partier utgör majoriteten i riksdagen. Speciellt den först

nämnda varianten hade i praktiken visat sig vara omöjlig att uppnå och därför utvidgar Brusewitz sin definition till minoritetsparlamentarismen där man kan finna två slags former, den enhetliga minoritetsparlamentarismen och koalitionsparlamentarismen. (Brusewitz 1929: 328) För att kunna motsvara parlamentets förtroende måste regeringen företräda ett visst program, ha en viss policy i sitt arbete som gillas av parlamentet eller i alla fall inte ogillas av detsamma. Därför måste regeringen enligt Brusewitz till sin sammansättning uppvisa en viss grad av politisk homogenitet, och därför utgå ur parlamentet. Regeringens ledning och anda måste i alla fall vara "politisk, d.v.s. på visst sätt partipolitiskt färgad" (Brusewitz 1929: 324).

Om en regering har ett program som skall följas kan en koalitionsregering duga mycket väl om den är baserad på ett majoritetsblock trots att majoriteten i detta fall inte är så fast som det skulle kunna vara. Utifrån Brusewitz' synpunkt är inte ens minoritetsregeringar uteslutna, om man inte håller sig strängt till formeln att förtroendet skall vara konstant och på förhand garanterat (genom en formell eller faktisk överensstämmelse i politiska mål och åsikter). Denna tanke bygger på principen att alla parlamentariska regeringar måste finna stöd i parlamentsmajoriteten för att kunna genomföra sin politik – även om denna majoritet inte kan beräknas vara fast utan växlande efter omständigheterna. Därför är det inte nödvändigt att en regering skall ha ett stöd som bygger på parlamentets positiva gillande utan regeringen kan leva på förutsättningen att den inte direkt ogillas, att den tolereras alltså. En regering kan enligt Brusewitz anses uppfylla parlamentariska fordringar i det att den grundar sig på ett slags negativt förtroende från parlamentets sida (Brusewitz 1929: 327).

Detta moment är väsentligt i Brusewitz uppställning. Den bygger på den ekmanska minoritetsregeringens verksamhet med stöd hämtat från håll till håll efter de politiska frågornas inbörd. Att godkänna koalitionsregeringen svarar mot den svårigheten att ingen enhetlig majoritetsparlamentarism synes vara inom möjligheternas gränser. Att godkänna minoritetsregeringar inom ramarna för toleransprincipen svarar i sin tur mot de faktiska förhållandena där

Ekman drev sitt vågmästeri som i övrigt förebråddes på grund av sin 'policylöshet'; det kritiserades till exempel av en socialdemokrat för att vara "det förbannade system, där man ena dagen är i armkrok med amiral Lindman och andra dagen i armkrok med Per Albin Hansson, och där ingen svensk medborgare överhuvud taget vet, vad som skall hända" (Nyman 1944: 13). Men det viktigaste var – för att inte glömma de anti-parlamentariska strömningarna med Carl Schmitt bland andra representanter (se Frykholm 1934) – högeropinionen mot hoppande majoriteter som visar "rakt tillbaka till gammal svensk parlamentarism med en af konungen utsedd regering utanför och ovanför partierna, hvilken under förhandling med dem får majoritet för sina förslag genom bifall från olika sidorna" (Fahlbeck 1916: 101). Minoritetsparlamentarism måste kunna inrymmas för annars skulle parlamentarism i sig kunna ifrågasättas på ett svårhanterligt sätt, ett försök till detta var ju den ovan diskuterade artikeln av Fredrik Lagerroth (1947).

Av denna anledning, att tendenser mot ett system med statschefen i spetsen inte var helt främmande i Sverige när olika svårigheter inte kunde upplösas på parlamentarisk grund, kritiserar Brusewitz både Hugo Preuss' och Robert Redslobs ansatser i *Denkschrift* av 1919 respektive *Die parlamentarische Regierung in ihrer wahren und ihrer unechten Form* av 1918. Han anser att felet i deras resonemang låg i det att inom parlamentarismens ram vilja grunda regeringsmaktens styrka på en självständigt opererande statschef (Brusewitz 1928: 225-226). Resultatet av detta skulle bli ett dualistiskt styrelsesätt i stället, alltså raka motsatsen till parlamentarismen.

Det avgörande för Brusewitz var att regeringen för sin ämbetsutövning i en ledande position ägde parlamentets förtroende (Brusewitz 1929: 324). För majoritetsparlamentarismens del utgör detta en klar och oemotsäglich grund. Det väsentliga i all parlamentarism är alltså kravet på samstämmighet mellan regering och parlament. Detta betyder att dualismen mellan statsmakterna är hävd eller att det parlamentariska förtroendet är det avgörande för regeringens existens. En av de omedelbara konsekvenserna av detta är att

en regering som förlorat parlamentets förtroende måste avgå.

Det finns två slag av avgångsanledningar, riksdagens vägran att godkänna regeringspropositioner och uttryckliga misstroendevota. Fallet med misstroendevota är tydligt men ett avslag av propositioner behöver inte nödvändigtvis vara uttryck för misstroende från parlamentets sida. Om man ska betrakta avslaget som misstroendeförklaring beror på storleken eller vikten av regeringsförslaget; gäller det en viktig proposition som berör till exempel regeringens arbetsprogram blir saken svårare och därmed kan en saklig oöverensstämmelse vara blottad vilket kan ge regeringen anledning att avgå. I varje fall kan detta som helhet betraktas som relativt—det beror på frågorna, omständigheterna, vad parlamentet vill säga med nederlaget o.s.v. (ibid. 325-326).

Brusewitz diskuterade den tyska författningen som ett av de bästa exemplen på den parlamentariska utvecklingen. I Tyskland föreskrev författningen att regeringens chef skulle leda dess arbete i enlighet med en arbetsordning. Och vidare hade den tyska rikskanslern ensam bestämmanderätten över politikens riktlinjer och därför bar han ansvaret inför riksdagen. Ministärens politiska homogenitet fick sitt uttryck här och rikskanslerns ställning inom regeringen erinrade både om en engelsk premiärminister och om en rikskansler av den äldre tyska typen. Den nya organisationen skilde sig från den gamla kanslersregimen genom den ganska självständiga verksamhetskrets som tilldelades de olika fackministrarna (Brusewitz 1928: 202-204).

Dessa bestämmelser i den tyska författningen var ett försök att statsrättsligt fixera det parlamentariska styrelsesättet. Först efter första världskriget kom nya konstitutioner till som i detalj försökte kodifiera parlamentarismen och svårigheterna har inte varit av ringa betydelse, men ”anmärkningarna rikta sig kanske mindre mot utförandet än mot själva tanken att i paragrafform söka omsätta ett politiskt system, vars främsta egenskap är förmåga att smidigt låta anpassa sig efter omständigheternas skiftade krav” (Brusewitz 1928: 203). Det var alltså viktigt att även i rättslig form få parlamentarismen införlivad i en författning och detta kan bäst förstås

som en motreaktion till den konservativa betoningen av regeringsformen och riksdagsordningen i Sverige.

Att Brusewitz betonade parlamentarismens konstitutionella förankring har sin motivering i det att hans betraktelsesätt hade vissa anknytningar till det tyska och speciellt till Jellinek relaterade statsvetenskapliga synsättet. Att kodifiera parlamentarismen statsrättsligt betydde kort sagt en tankegång enligt vilken parlamentarism var den utvecklingspunkt som all politik skulle komma att nå fram till. Här knyter Brusewitz an till den svenska diskussionen genom att framhäva vikten av en svensk säregen politisk utvecklingslinje. Men i de punkter som följer sammanflätas Brusewitz' utgångspunkter med de som Jellinek har, att rättens innehåll bestäms av samhällets maktförhållanden som varierar med tiden och platsen. Detta konstaterande betyder att det är det rådande tillståndet som blir avgörande, att varat blir bört—förutsatt att man kunnat fastslå att det faktiskt finns en evolutionär utvecklingslinje som tar sin väg fram till det parlamentariska styrelsesättet. Då vägleder ”den normativa kraften av det faktiska” denna tolkning. Utifrån denna tolkningspunkt gäller det då att stabilisera situationen eftersom människor har en benägenhet att anse stabiliserade omständigheter som normala och att det normala likställs med det rätta. På detta sätt blir de faktiska maktförhållandena rättsliga (se Tolonen 1988: 109-111).

Brusewitz vill i frågan om de idépolitiska och realpolitiska faktorernas inverkan på den konstitutionella utvecklingen påstå att den ideologiska konstruktionen i allmänhet har spelat större roll för den konstitutionella monarkin än för parlamentarismens uppkomst—alltså att parlamentarismen byggt på praxis. Vad detta betyder är att man gått så att säga bakfram eftersom författningarna inte följt de faktiska maktförhållandena utan de har fastslagits utan att ta hänsyn till frågan om rättsnormernas effektivitet och varför människor i övrigt (under normala förhållanden) följer rättsliga normer. Utifrån denna synvinkel borde man förstå de svårigheter som uppstått efter parlamentarismens genombrott med ’konservativa hinder’ såsom valsättet:

Den konstitutionella monarkien har, för att använda den jellinekska terminologien, tillkommit genom författningsändring, som i regel varit total, parlamentarismen återvanligen genom författningsomvandling, som ej ändrat författningens bokstav. (Brusewitz 1923: 300)

Brusewitz bestred uppfattningen att parlamentarismen skulle varit ett brott mot den svenska konstitutionella utvecklingen; tvärtom hade parlamentarismen överallt i världen kommit till genom framåtskridande utveckling. Han fortsatte att följa Staaffs spår att hävda förändring i praxisen, inte i bokstaven.

Monarkins och dualismens förfall och parlamentets segrande maktställning betyder inte parlamentarismens genomförande, utan bara dess förutsättningar som dock är oundvikliga sådana. Ett organisationsproblem kvarstår om regeringsmaktens organiserande på demokratisk grund. Brusewitz framhäver att lösningen av detta problem ligger i maktens koncentration hos en regering som utgår ur parlamentet som på så sätt vilar på parlamentets förtroende. Detta visar enligt Brusewitz parlamentarismens genetiska anknytning till den konstitutionella monarkien.

Det kan nämligen sägas, att redan i den konstitutionella ministeransvarigheten ligger ursprunget nedlagt till denna ministärens upphöjelse till reell maktfaktor. Maktens ansvar kräver med en viss naturödvändighet maktens självständiga utövning. Följden blir ministärens emancipation från den personliga kungamakten samt anknytning till representationen, en process som näres och påskyndas av den fortgående demokratiseringen. (Brusewitz 1923: 301)

I sin serie av artiklar främst publicerade i *Statsvetenskaplig Tidskrift* kom Brusewitz till sist fram till en definition av parlamentarism som mer eller mindre var betingat av den minoritetsparlamentariska verkligheten. Hans mening var att fånga in också den i sin definition av parlamentarismens begrepp med tanke på de händelser som skyttade både inom europeisk och inom svensk politik. Men trots att den svenska historieskrivningens betoning av den egna och svenska utvecklingen och praxisen yppade sig i

hans framställning var det inte tillräckligt med det. Han anknöt sin framställning ändå inte tillräckligt starkt till 'Sverige'.

Parlamentarism som kompromissande

Att en lucka inom det parlamentariska livet fanns för att fylla, och som inte kunde godkännas fylld med den brusewitzska tolkningen, vittnar Georg Andréns utgångspunkt i hans inlägg i debatten. Andréns utgångspunkt ligger i hans konstaterande att "den vidgade erfarenhet, som den sista tiden givit om parlamentarismen, måste man möta med ett vidgat begrepp." Han förebrår andra statsvetare för att ha varit sysselsatta med för mycket politik och för litet empiri i sina vetenskapliga syften. Då har föreställningarna ofta varit färgade med ett ideal om parlamentarismen eller så har syftet varit att "framställa parlamentarismen i sämsta möjliga dager" (Andréns 1932: 3). Han strävar efter en mer objektiv framställning, men samtidigt förenar han ansatser som Karl Staaff påbörjat med den konservativa historieuppfattningens beståndsdelar genom att bestrida de dittills framkomna tolkningarna.

Konstaterandet att "Kravet på ett parlamentariskt styrelsesätt har varit lätt att framställa; det har ej varit lika lätt att realisera. Principens seger har ofta betytt de största svårigheternas begynnelse." (ibid.) tjänstgör för honom som motiveering till ett vidgat begrepp—Brusewitz' och andras synsätt har varit för snäva för att fånga in den politiska verkligheten. Härigenom kommer Andréns fram till sin egen forskningsansats med en kompromisspolitisk synvinkel på parlamentarismen. Man kan hävda att man sedan länge tillbaka hade upplevt politik och kompromiss som motsatser till varandra, som despoti och anarki mot dualism vilket i första hand byggt på den konservativa dominansen inom politiskt tänkande.

Andréns definition av parlamentarism-bygger i likhet med Brusewitz' på tanken att en lojal samverkan mellan regering och parlament inte är den tillräckliga förutsättningen som parlamentarismen kräver utan att parlamentarismen förutsätter också en reduktion av den personliga kungamakts politiska inflytande (Andréns 1930: 466, Andréns 1932: 1-2). Andréns strävanden utkristalliseras i det att:

Det är icke lätt att säga, när vårt statskick på dessa båda utvecklingslinjer nått fram till den punkt, där det konstitutionella styrelsesättet förvandlas till ett parlamentariskt. Genom den personliga kungamaktens fortskridande reduktion och genom ministärernas allt intimare förbindelse med riksdagen ha vi snarare långsamt *glidit* in i det parlamentariska styrelsesättet än tagit ett beslutsamt steg in i detsamma. Den svenska parlamentarismen har icke blivit medvetet skapad efter vissa på förhand skisserade riktlinjer. Det har kommit så småningom – med ständigt nya symtom och delvis växlande kriterier – som en ganska oväntad kompromiss mellan medvetna strävanden, nedärvda rättsbestämmelser och mer eller mindre tillfälliga maktförhållanden. (Andrén 1930: 467)

Han betonar kompromissen och den långsamma utvecklingslinjen samtidigt för att återropa allt ifrån anhängarna till den konservativa historiesynen och de liberalt sinnade anhängarna till den brusewitzska tolkningen. Det är ingen tillfällighet att hans synsätt består av tanken om kompromisser som den svenska politikens väsentligaste idé utan det är en politiskt mycket skicklig utvärdering av situationen som motiverar hans val av denna kombination. Andréns utvärdering av den svenska politiken bygger på det att denna betonats av en liberal centerpolitik som ofta varit ganska fri från de olika partiernas allra karakteristiska önskemål. Partiprogram har inte funnits till för att realiseras eller följas upp och då har partierna inte ens ansett sig böra skaffa sig program. Resultatet av detta har blivit ”en oförmedlad, stundom skriande motsats mellan ett skäliga verklighetsfrämmande och orealiserbart idéprogram och en idélös, kompromissande praxis” (ibid. 482-483).

Efter att den främsta förutsättningen för parlamentarismen, konungamaktens reduktion, hade uppfyllts hade man att handskas med den innehållsliga delen av parlamentarismens begrepp. I det går Andrén igen Brusewitz efter spåren. Samverkan mellan regering och parlament har sin grund i regeringens tillkomst:

Parlamentarismens väsentliga kännetecken, dess essentiala, för att tala med en skolas terminologi, är en politisk överensstämmelse, en politisk harmoni, och ett därpå grundat po-

litiskt förtroende mellan regering och parlament. (Andrén 1932: 5)

Man kan uppnå en politisk harmoni mellan regering och parlament i parlamentarismens egentliga betydelse endast när parlamentsvalen och parlamentet anger den politiska grundriktning som blir utslagsgivande för regeringens sammansättning och politik. Det kan heta harmoni även i fall det blir regeringen som bestämmer parlamentets sammansättning och politiska färg, men det är inte på sin plats att tala om parlamentarism om självaste parlamentet endast spelar en passiv roll medan regeringen bestämmer parlamentets majoritet. (ibid.) Kungens handlingssätt efter 1918 hade varit avgörande för uppfyllandet av denna förutsättning eftersom han haft som vana att först efter förhandlingar med talmän och riksdagspartiernas ledare anmoda en person att bilda en regering (Andrén 1930: 477).

Parlamentet måste alltså ha inflytande både över regeringens tillkomst och i fråga om förtroende. Med hjälp av olika ländernas politiska regeringssystem pekar Andrén på att parlamentets inflytande över regeringen ligger väsentligen i dess möjligheter att påverka regeringens avgång på ett eller annat sätt om regeringen eller dess medlemmar saknar parlamentets förtroende. Ett nederlag i en politisk sakfråga behöver dock inte automatiskt betyda ministerkris om inte ministern eller regeringen själv gjort saken till kabinetsfråga eller parlamentet å sin sida beslutat att speciellt uttrycka sitt misstroende mot regeringen. Inte ens i en situation där representationen vägrar att ge regeringen ett begärt förtroendevotum behöver automatiskt föranleda regeringens avgång, eftersom vägran inte självfallet betyder någon uttrycklig misstroendeförklaring. Då kan man värdesätta olika frågor på olika sätt så att om parlamentet förväntar sig lösningar av betydelsefulla frågor – trots att riksdagen i andra frågor (av mindre värde) av sakliga skäl anser sig böra ta en annan ställning än regeringen – kan riksdagen bibehålla regeringen trots allt. Men samtidigt kan detta system leda till en diskreditering av regeringen eftersom riksdagen i fråga efter fråga kan välja en annan politik än regeringen och gång efter gång vägra att ge regeringen sitt förtroende – regeringsmaktens auktoritet

kan alltså på så sätt bli undergrävd ”ända till dess att ministären själv griper initiativet och bestämt förklarar [...] att det är bättre, att denna regering faller än att regeringsmakten faller” (Andrén 1932: 10).

Valutgången kan utgöra en anledning för regeringen att avgå. Regeringarna Branting (1920), Trygger (1923-24) och Ekman (1926-28) var rent politiska ministärer, och ingen av dessa tycks ha kunnat räkna med att gå ut ur valet med majoritet. Ändå tolkade dessa herrar en minskning av minoriteten som fullt god anledning till att avgå. Också inre dissonanser kan utgöra en orsak till en regerings avgång. Regeringen Edén-Branting var en som avgick eftersom dess medlemmar inte kunde komma överens i en fråga om kommunalskatten. Men de kommande valen kanske också hade sin påverkan på det sättet att många inom de samarbetande partierna ville komma ut ur en kompromisspolitik som för socialdemokraterna var för moderat och för många liberaler kanske för radikal. Även den offentliga opinionen har sin på verkan (Andrén 1930: 476-477).

Det kritiska vid sidan av själva anledningarna till avgång i denna synpunkt är att ”Ett studium av de nutida svenska ministärernas demissionsanledningar ger alltså vid handen, att parlamentariska motiv spelat en avgörande roll” (Andrén 1930: 477). Tanken är att man normalt återgår till det harmoniska läget mellan regering och parlament genom ett regeringsskifte. Andrén utvecklar sin tanke om harmoni vidare och kommer fram till påståendet att även en upplösning av parlamentet kan göra samma tjänst för ”harmoniens återupprättande” (Andrén 1932: 13) som en upplösning av regeringen. Upplösningens betydelse i det parlamentariska statsskicket ska bedömas i ljuset av denna funktion som upplösningensinstitutet har – att (åter)upprätthålla harmonin. Upplösningensinstitutet ger också regeringen en chans att vädja till valmanskåren och ger regeringen på så sätt en chans mot självaste parlamentet. ”En stark regering är knappast tänkbar inom den moderna parlamentarismens ram utan ett effektivt upplösningensinstitut” (ibid. 16).

Parlamentarismens väsentligaste kriterium, ”viljeöverenskommelse mellan regering och

riksdag” kan i praktisk få sitt uttryck på flera sätt. Regeringen kan ha riksdagens fulla förtroende och då är samarbetet inte bara lojalt utan också intimt. Förtroendet mellan dem kan också vara förtunat, vilket betyder att samarbetet kan vara lojalt, men inte intimt eller förtroendefullt. Regeringen kan vidare mötas av en påfallande kyla – även av den majoritet i parlamentet som regeringen bygger på. Ännu ett steg framåt betyder att regeringsarbetet kan vara friktionsfullt inombords om regeringen bygger på en majoritet bestående av flera partier, men då är ambitioner och intressen inte så lätta att tillfredställa. Man kan också ha minoritetsregeringar. Då kan samarbete förekomma i form av förtroliga förhandlingar mellan regeringens och stödpartiets ledningar före regeringsförslagets utarbetande eller samarbete kan vara lojalt och sträva efter att stöda regeringen men först efter det att förslagen blivit framlagda för parlamentet. Det vanligaste brukar dock vara att lojaliteten är tvivelaktig och stödet osäkert, och därför nöjer sig majoriteten med minoritetsregeringen och tolererar den kanske mest på grund av att det inte är möjligt att skapa en regering med förtroende hos riksdagsmajoriteten (Andrén 1932: 17). Detta sista fall kan dock betyda det att majoriteten låter regeringen regera ihjäl sig om inte tradition eller rätt kräver att regeringen verkligen leder parlamentets arbete och uppnår majoritet för sina förslag. I detta fall blir också parlamentsmajoriteten medansvarig i regeringens politik och diskrediteras med den. Därför måste det stå öppet för en regering att fritt

reagera mot taktiska manövrer av det slag [...] genom att i tid draga sig tillbaka. Det är ju emellertid icke sagt, att de frågor, med vars hjälp oppositionen söker diskreditera regeringen, lämpa sig för denna som avgångsansledning. Frågan kan *synas* eller *vara* för liten eller regeringens förslag för litet populärt för att bereda ministären ett för denna behagligt fall. (Andrén 1932: 18)

Denna förtunning av de parlamentariska majoriteternas förtroende för sina regeringar och detta försvagande av regeringarnas makt anser Andrén vara den väsentligaste orsaken till ’parlamentarismens kris’. Bakom företeelsen ligger partisplittringen i parlamenten men också eko-

nomiska frågor och problem. Den moderna tidens skärpta ekonomiska och sociala motsatser har kommit till uttryck i de moderna parlamenten eftersom dessa bygger på allmän rösträtt och ofta en proportionell valmetod som tillåter skilda intressegrupper att gå fram var för sig. Det blir svårt att få till stånd enhetliga majoriteter och på desamma byggda regeringar. Trots det reser de svåra ekonomiska och finansiella problemen kravet på starka regeringar. Det är denna paradoxala situation som parlamentarismens kris enligt Andrén beror på.

Konflikten har fått ett djupare allvar i de länder, där demokratin i de generösa vallöftenas lättsinniga atmosfär visat sig oförmögen att på ett tillfredställande sätt bemästra ekonomiens [...] krav och där diktaturen sålunda framstått, även för demokratiens vänner, som enda vägen till ekonomisk och finansiell sanering. Så har också — i land efter land — diktaturen efterträtt parlamentarismen. (ibid. 19)

Men parlamentarisk politik är alltid en kompromiss. Det är inte likgiltigt var och under vilka omständigheter det kompromissas. I majoritetsregeringens fall görs kompromissen i ”statsrådsberedningens mera svala atmosfär” utanför offentligheten. Dessutom har man tillgång till administrationens hela erfarenhet och utredningsapparat som hjälper till att åstadkomma resultat. Minoritetsregeringar måste kunna föregripa den kommande riksdagskompromissen eller ”lägga ett brohuvud till densamma” (Andrén 1930: 483). Kompromissen får sin slutgiltiga form i ett riksdagsutskott.

För Andrén är det alltså inte bara formerna för tillkomsten utan också avgången av en regering som är det bestämmande för parlamentarismen. Dessutom spelar grunden för samarbetet samt relationen mellan regering och parlament i detta en avgörande roll. I denna framställning framtonar Andrén den svenska historieskrivningens ’stora uppgift’ att betona den svenska politikens säregna drag och då speciellt dess kompromissbotten. Hans ansatser svarar både på frågan om huruvida en parlamentarisk utveckling kan skönjas och på frågan om parlamentarismens möjlighet i ett minoritetssystem där det till synes inte funnits någon parlamentarisk utveckling och där förutsättningarna för parlamentarismen

är dåliga. Hans slutsats är att det har funnits utveckling mot parlamentarism men att denna inte varit inbyggd i författningen eller någon medveten målsättning, inte någon evolutionistisk linje. Det heter att det i stället varit en kontingent tendens mot parlamentarismen som i det mesta byggt på relativa och oförutsebara resultat som kommit till efter olika reformer och politiska beslut. Till och med — och kanske det viktigaste i detta sammanhang — det svenska politiska livets värdefullaste arv har införlivats på ett mycket synligt sätt i Andréns framställning, den svenska kompromissen släpar efter vart han än vänder sig.

Samförstånd – politik eller förklaring till den svenska vägen?

Resultatet av kampen om parlamentarismen var det att man fick ett system som inte gav några klara majoriteter. Man kunde inte åstadkomma varaktiga regeringar och inte heller uppskattningsbara lösningar när den ekonomiska situationen med en stigande arbetslöshet hårdnade till. Alla läger stannade mer eller mindre vid sina ståndpunkter och lösningar söktes med strategiska val av parter gång efter gång. Följden blev att politiken saknade balans eftersom det var hoppande majoriteter som dominerade uppgörelser från fall till fall. En annan följd härav blev den att ingen långsiktig policy kunde framställas.

På sätt och vis var det då till slut den levande författningen och empirin som låg bakom det att parlamentarism som styrelsesätt blev accepterad. Man definierade parlamentarismen efter verkligheten. Efter den s.k. kohandeln mellan socialdemokrater och bönder fick man en fungerande majoritetsparlamentarism på grundval av en koalition. Denna grundval ansåg man stå på den folkliga basen — det var brett stöd som man senare kunde finna bakom den (väl-färds)policy som denna samling stod för.

Den teoretiska bakgrunden till denna utveckling står att finna i det meningsutbyte som pågick mellan olika statsvetare och historiker. Axel Brusewitz var förstås den ivrigaste och mest kända förespråkaren av det parlamentariska systemet. Han var inspirerad av de föresatser

som Karl Staaff hade angett såväl i sin politiska som i sin skriftliga verksamhet, dvs. att gräva i de inbyggda betingelser som fanns i det politiska livet och olika statsförfattningar och på så sätt bevisa nödvändigheten att övergå till parlamentarismen – eller åtminstone nödvändigheten att inte motstå denna utveckling. Enligt Brusewitz' tolkningssätt kom man emellertid inte fram till någon duglig lösning, hans grundproblem om partiernas starka inre sammanhållning som bas till parlamentarism i teorin kvarstod. I stället har man letat efter förklaringar som mer eller mindre skulle byggt på en svensk tradition kring det sublima motivet inom politiken, kompromissen för kompromissens skull. Det fick inte heta politik som hade en gammal och dyster klangbotten i frihetstiden.

Brusewitz fann sig alltså vara för långt ifrån sin kontext för att hans synsätt kunnat helt godkännas. För all retorik gäller det att vissa gränser inte får överskridas. Man kräver att det som påstås skall åtminstone vara 'skäligt' och 'troligt', att det skall till synes vara möjligt att motivera dessa påståenden med skäl och bevis. Dessutom krävs det att beskrivningen av världen och saker och ting skall vara sannolik (Johannesson 1990: 16). Om retorik har som sitt syfte att övertyga någon att uppfatta verkligheten på ett visst sätt skall man få människor att se ett problem eller en situation som en del av ett större sammanhang. Då kommer vissa handlingar och värderingar att framtona som naturliga. Man skall alltså skapa legitimitet. Den stora svårigheten Brusewitz hade var inte hans anknytning å ena sidan till t.ex. Jellinek och å andra sidan till forskning av utländska författningar. De största svårigheterna bestod av det att han inte hade tillräckligt starka förbindelser med det traditionella och historiskt betingade svenska tolkningssättet.

Den svenska samförståndsandan har förklarats ha bottnat i en kulturell och social homogenitet då det riksdagspolitiska beslutsfattandet har saknat de religiösa, språkliga och etniska motsättningar som ofta präglat representativa församlingar. Man har då menat att man genom utförliga remissdebatter främjat sakpolitiska diskussioner och att genom konstitutionsutskottets granskningar ha lyckats särskilja de rent juridiska kontroverserna från de politiska. En an-

nan förklaring har haft sin utgångspunkt i den klassiska uppgörelsen mellan arbete och kapital, att man i början av 1930-talet skilde den ekonomiska och politiska makten åt då arbetarklassen övertog den politiska. Trots att klassuppgörelsen kanske minskade de ideologiska och klasspolitiska motsättningarna, kan den inte ge någon uttömmande förklaring till varför riksdagens arbete kommit att präglas av sökande efter konsensus och samförstånd. Den tredje förklaringsansats som till exempel Leif Lewin stått för har tagit sin utgångspunkt i partistategiska termer. Partiet ska ur ett väljarstrategiskt perspektiv ha sökt sig närmare varandra för att vinna röster. Man talar om medianväljarteomet vilket innebär att ett parti bör inta ståndpunkter som ligger så nära den närmaste konkurrenten som möjligt men ändå i opinionsmässigt positiv riktning (Nyman 1999: 32-36, se Lewin 1996).

Men självaste kompromissen som ledstjärnan i all svensk politik, något särskilt för Sverige, kan ifrågasättas. Kompromissen är en politiskt avsiktlig föreställning både på scenen och bakom kulisserna. Per Hultqvist har diskuterat den s.k. stora kompromissen, sammanvävnaden av försvarsorganisations- och de stora skattefrågorna på 1870-talet och kommit fram till den slutsatsen att både kompromissens upphovsman De Geers och kung Oscar II: s politiska verksamhet var mer målmedvetet konservativ än man tidigare uppfattat. Man har betraktat kompromissen som något i en klass för sig, som ett resultat av handlingar som direkt syftade till att nå en uppgörelse mellan andrakammarmajoriteten (bönderna) och den konservativa förstakammarmajoriteten.

Som följd av sin studie ställer Hultqvist frågan om inte redan De Geers konstruktion av den nya riksdagen efter 1866 års reform varit ett genomtänkt och medvetet försök att gå de oemotståndliga demokratiseringskraven till mötes genom en andra kammare med vidsträckt rösträtt men att samtidigt göra första kammaren till ett fast fäste för godsägar-, företagar- och ämbetsmannaintressen för att rädda så mycket som möjligt av de konservativa och aristokratiska elementens inflytande i den nya riksdagen. Enligt honom ansåg Oscar II statsintresset på olika punk-

ter sammanfalla med synpunkter hos förstakammarmajoriteten trots sin taktik att säga annat. Det viktiga är att många som talade och röstade för 1873 års kompromiss—De Geer och Oscar II i spetsen—ansåg den inte som ett försök att åstadkomma en nationell samling kring försvars- och skattefrågorna. De ansåg den som en möjlighet att binda ihop dessa frågor till en politisk hårdknut som skulle hindra en genomgripande omfördelning av skatterna som av andra kammarmajoriteten ansågs belasta alltför mycket de svenska bönderna (Hultqvist 1963: 115-117).

Genom att hålla avskrivningsfrågorna öppna ända fram till 1890-talet kunde man bevara splittringen bland de vänsterelement som först på 1890-talet kunde samlas i folkpartiet. ”Först då, långt efter motsvarande utveckling i Danmark och Norge, började den vänsterns frammarsch i svensk politik, som 1918-1921 nådde sitt slutmål: att undanröja de konservativa intressenas överrepresentation i riksdagen” (Hultqvist 1963: 117).

Georg Andréns framställning utgjorde en tillräckligt svensk tolkning på parlamentarismen som vuxit fram som en konsekvens av den samtida högers försök att till exempel via politiska beredningar motverka vänsterns krav på partipolitik och parlamentarism (André 1937). Men en svensk kompromisspolitik var redan från början en politisk framställning som var mycket skickligt genomförd. Den blev fäst vid såväl historieskrivningen som statsvetenskapliga betraktelser och på så sätt blev denna framställning den etablerade tolkningen av svensk politik. André tycks då medvetet och avsiktligt ha utnyttjat denna kompromisspolitikens tanke i sin vetenskapliga framställning för att tjäna som en kompromiss mellan ’den brusewitzska anhängarskaran’ och de konservativa. Andréns avsikt var att åstadkomma acceptans för ’den svenska parlamentarismens begrepp’ på grund av kompromisspolitik och så fylla det begreppsliga tomrummet som kommit till efter det svenska statslivets parlamentarisering i slutet av 1910-talet.

Kai Paajaste

Not

1. Uppsatsen bygger på en del av det material som jag kommer att använda mig av i min doktorsavhandling. Den kommer att handla om den parlamentariska argumentationen i Sverige 1900-1939 med fokus på den politiska förändringen och frågan om hur parlamentarism blev accepterad i Sverige. Jag vill tacka pol. lic. Mikael Nygård för värdefulla synpunkter och kommentarer på denna text.

Referenser

- Alexandersson, N, 1915. Svensk parlamentarism, *Forum* 1915, 387-389, 400-403, 414-417, 435-437, 448-451.
- André, G, 1930. Regeringsmakt och parlamentarism I, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1930, 463-485.
- André, G, 1932. Till den moderna parlamentarismens formlära. Några anteckningar, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1932, 1-19.
- André, G, 1937. *Sveriges Riksdag. Tvåkamarssystemets tillkomst och utveckling*. Stockholm: Viktor Pettersons bokindustriaktiebolag.
- Brusewitz, A, 1920a. Utskottsväsen och parlamentarism, *Forum* 1920, 24-40.
- Brusewitz, A, 1920b. Författningens inre utveckling, *Forum* 1920, 289-305.
- Brusewitz, A, 1923. Maktfördelning och demokrati i den konstitutionella utvecklingen. Några grundlinjer, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1923, 293-310.
- Brusewitz, A, 1928. Den tyska riksförfattningens typologiska byggnad, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1928, 197-233.
- Brusewitz, A, 1929. Vad menas med parlamentarism. Ett försök till typologisk bestämning, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1929, 323-334.
- Elvander, N, 1961. *Harald Hjärne och konservatismen. Konservativ idédebatt i Sverige 1865-1922*. Stockholm: Almqvist & Wiksell.
- Fahlbeck, P, 1904. *Sveriges författning och den moderna parlamentarismen*. Lund: C. W. K. Gleerups förlag.
- Fahlbeck, P, 1916. *Engelsk parlamentarism contra svensk. Ett stycke nutidshistoria*. Lund: C. W. K. Gleerups förlag.
- Fogelqvist, T, 1920. Parlamentarism och proportionalism, *Forum* 1920, 547-554.
- Frykholm, L, 1934. Carl Schmitts statslära, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1934, 207-229.
- Hallendorff, C, 1911. Parlamentarismen, *Svensk tidskrift* 1911, 391-401.

- Haralds, H, 1925. Representationsproblem, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1925, 255-264.
- Hultqvist, P, 1963. Klasspolitik och statsinteresse. En studie i oscarisk riksdagstaktik, s 95-117 i Hadenius, S (red) 1963, *Historia kring Oscar II*. Falun: Wahlström & Widstrand.
- Johannesson, K, 1990. *Retorik eller konsten att övertyga*. Stockholm: Norstedts Förlag AB.
- Knudsen T – Rothstein B, 1994. State Building in Scandinavia, *Comparative Politics* 26, 204-220.
- Lagerroth, F, 1943. Staaff eller de Geer? Till frågan om vårt levande statsskicks typologi, *Statsvetenskaplig Tidskrift* 1943, 1-33.
- Lewin, L, 1984. *Ideologi och strategi. Svensk politik under 100 år*. Stockholm: P A Norstedts & Söners förlag.
- Lewin, L, 1996. *Votera eller förhandla? Om den svenska parlamentarismen*. Stockholm: Fritzes Förlag AB.
- Magnusson, L, 1994. Stormaktsdrömmens sammanbrott – en förutsättning för Sveriges ekonomiska utveckling sedan 1700-talet, s 59-71 i Dahlgren, Jansson, Norman (red.) 1994, *Från stormakt till smånation. Sveriges plats i Europa från 1600-tal till 1900-tal*. Stockholm: Tidens Förlag.
- Nilsson, T, 1993. Forskning om svensk politisk historia 1866-1920, s 65-118 i Lövgren et al. 1993, *Svensk politisk historia. En kommenterad litteraturoversikt*. Uppsala: HSNR.
- Nyman, O, 1944. *Krisuppgörelsen mellan socialdemokraterna och bondeförbundet 1933*. Uppsala: Almqvist & Wiksells boktryckeri AB.
- Nyman, T, 1999. *Kommittépolitik och parlamentarism. Statsminister Boström och rikspolitiken 1891-1905. En studie av den svenska parlamentarismens framväxt*. Uppsala: Acta Universitatis Upsaliensis.
- Paajaste, K, 1998. 'Parlamentarismen' som partiskhetens inkarnation. En analys av Sveriges politiska debatt 1900-1920, *Politiikka* 40, 197-211.
- Paajaste, K, 2000. Valtion etu vai kansan tahto – kamppailu 'parlamentarismista' Ruotsissa 1900-1920, s 61-72 i Aarnio & Luoma (red.) *Vai pelkkää retoriikkaa? 5. Liikkeiden, tulkintojen ja teorioiden mahti*. Jyväskylä, Jyväskylä University.
- Petterson, L, 1993. Forskning om svensk politisk historia 1809-1865, s 7-63 i Lövgren et al. 1993, *Svensk politisk historia. En kommenterad litteraturoversikt*. Uppsala: HSNR.
- Skinner, Q, 1978. *Foundations of Modern Political Thought I-II*. Cambridge: CUP.
- Skinner, Q, 1988. Some Problems in the Analysis of Political Thought and Action, s 97-118 i Tully, J (red.) 1988, *Meaning and Context*. London: Polity.
- Skinner, Q, 1989. Language and Political Change, s 6-23 i Ball, Farr & Hanson (red.) 1989, *Political Innovation and Conceptual Change*. Cambridge: CUP.
- Skinner, Q, 1999. Rhetoric and Conceptual Change, s 60-73 i *Finnish Yearbook of Political Thought 1999, vol. 3*. Jyväskylä: SoPhi.
- Stavenow, L, 1916. Frihetstidens parlamentarism och vår egen tid, *Svensk tidskrift* 1916, 173-182.
- Stråth, B, 1988. Continuity and Discontinuity in the Passing of Fronts I and II. Swedish 19th Century Civic Society: Culture, Social Formations and Political Change, s 21-42 i Stråth (red.) 1988, *Democratisation in Scandinavia in Comparison*. Gothenburg: Gothenburg University.
- Thulstrup, Å, 1968. *Svensk Politik 1905-1939. Från unionsupplösningen till andra världskriget*. Stockholm: Bonniers.
- Tingsten, H, 1941. *Den svenska socialdemokratins idéutveckling I*. Stockholm: Tidens förlag.
- Tolonen, J, 1988. *Stat och rätt. En studie över lagbegreppet*. Åbo: Åbo Akademis Förlag.

Studiet af politiske partier i Central- og Østeuropa – med en gennemgang af den vigtigere litteratur

Indledende bemærkninger

De gamle såkaldt "realsocialistiske" systemers undergang markerede overgangen til forskellige varianter af post-kommunistiske politiske og økonomiske systemer i Central- og Østeuropa. Disse transitioner har alle været historisk enestående. Variationerne fra land til land har været iøjnefaldende, men alle landene har været i bevægelse over mod en ny og mere varig samfundsmæssig tilstand.¹

De nye post-kommunistiske lande har siden 1989 gennemført økonomiske og politiske transitioner og samtidig hermed forandringer på identitetsmæssigt plan. De politiske forandrin-

ger er sket i et nært samspil med de økonomiske forandringer. Landene har uundgåeligt været mærket af den før-kommunistiske og kommunistiske fortid. Også udviklingen af politiske partier har været forbundet hermed. Selve transitionerne, dvs. perioden siden 1989, har gennemløbet flere faser. I en del lande, fx de baltiske lande og på Balkan har vi været vidner til en (gen)skabelse af helt nye selvstændige stater. De lande har gennemløbet særlig komplekse triale transitioner med (også) opbygning af nye nationalstater ("nation-building" processen).

Særlig opmærksomhed har været rettet mod

- Perioden op til 1989, dvs. *realsocialismens sene fase*
- *selve systemgennembruddet* omkring 1989
- den første periode efter 1989, præget af "*ekstraordinary politics*" og "*transition anomie*"
- overgangen til "*normal politics*"

Hver enkelt fase har haft sine helt særlige egenskaber og dynamikker. Først med overgangen til mere "normal politics" og mere forudsigelige og interessebaserede politiske processer begynder de politiske systemer at ligne de etablerede i vest. Indtil da må de begreber og tilgange der kendes ved studiet af vestlige politiske systemer anvendes med forbehold. Sagt med andre ord, er tabula rasa tilgangen der understreger transitionernes enestående karakter, mest relevant for så vidt angår perioden omkring selve systemgennembruddet og den "ekstraordinære" periode umiddelbart derefter.

Overgangen til mere "normal" interessebaseret politik var ikke nødvendigvis ensbetydende med en konsolidering af demokratiet. Flere muligheder stod åbne, herunder også udviklinger i retning af autoritære eller semi-autoritære styreform. Konsolidering var for de nye demokratier frem for alt forbundet med *regime-overlevelse* og *stabilisering*, dvs. forebyggelse af tilbagefald til de gamle systemer og overvindelse af det kaos der uundgåeligt prægede perioden omkring og lige efter de gamle systemers undergang ("extraordinary politics" og "transition anomie"). Den klassiske skelnen mellem *negativ* og *positiv* konsolidering har således specifikke østeuropæiske dimensioner.

Politiske partier kan i denne sammenhæng betragtes som en nødvendig, men ikke tilstrækkelig betingelse for sikringen af demokratiet. De politiske partier i Central- og Østeuropa har ikke levet op til de maksimalistiske krav der gennem tiderne er blevet stillet til politiske partier og som går ud over selve valghandlingen. Den historiske baggrund har været meget anderledes end i etablerede demokratier og partisystemer, koblingerne til vælgerne har været problematisk, dels fordi partierne var nye og som sådan svagt institutionaliserede, dels fordi de sociale forandringer har været så hurtige. De første frie valg var i høj grad bagudskuende, nærmest folkeafstemninger for eller imod det gamle system.

Det følgende vil fortrinsvist forme sig som en kommenteret oversigt med gennemgang af relevant politologisk litteratur om udviklingen af partier og partisystemer i de nye demokratier i Central- og Østeuropa.

De emner der har haft særlig interesse og som derfor danner ramme for den følgende gennemgang vil være:

- teoretiske og metodiske tilgange til studiet af partier og partisystemer i Central- og Østeuropa
 - den historiske arv, dvs. den før-kommunistiske og kommunistiske periode
 - selve omstændighederne omkring de gamle systemers undergang
 - oprettelsen af partier, dvs. den første periode
 - etablering af varige partidannelser og partisystemer
 - typer af politiske partier
 - og endelig særtræk for de enkelte lande
- Hovedvægten vil blive lagt på de fire central-europæiske lande, Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn. Kun bøger og artikler på vestlige sprog, fortrinsvist på engelsk, er medtaget, men engelsksproget litteratur fra de central- og østeuropæiske lande selv er også inddraget. En mere komplet, men dog ikke fuldstændig liste omfattende titler på bøger og tidsskriftsartikler vil findes sidst i artiklen med angivelse af titel, forlag og udgivelsesår for de omtalte bøger og artikler. Gennemgangen skal ses i sammenhæng med mit eget igangværende arbejde om udviklingen af partier, partityper og partisystemer i de central- og østeuropæiske lande.

De forskellige forskningsretninger

Det har været diskuteret hvor langt politologiske begreber, som de fx kendes fra struktur-funktion tilgangen, rækker langt nok ved studiet af de øst-europæiske transitioner. Med hensyn til *fortolkningen* er det som nævnt under alle omstændigheder mest relevant at benytte tabula rasa tilgangen for så vidt angår tiden lige omkring og lige efter 1989. Situationen var på det tidspunkt kvalitativt anderledes. Partierne blev oprettet stort set uden sociale koblinger til vælgerne, under en dyb økonomisk krise og desuden under kraftigt pres fra det internationale samfund. Med overgang til mere "normal" interessebaseret politik fik partierne og partisystemerne større lighed med vestlige, dog uden at skillelinier ("cleavages") med rod i den kommunistiske fortid af den grund kan siges af være helt affrosset.

Mange forskellige teoretiske tilgange er blevet benyttet, hvilket er uundgåeligt på grund af transitionernes kompleksitet, de helt særlige dynamikker og den normalt forholdsvis brede tilgang til emnet. Studierne har således med fordel kunnet inddrage såvel institutionelle organisatoriske analyser som diskursive og policy-relaterede tilgange. Den stærke kollektivism, "Vi versus Dem" holdningerne kan gøre diskurs- og fænomenologisk prægede tilgange nærliggende. Under den stærke polarisering op til og lige efter 1989 kunne de makro-strukturelle og institutionelle tilgange sjældent stå alene.

Jacek Bielasiaks, "Substance and Process in the Development of Party Systems in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, No.1, 1997 et godt bidrag for så vidt angår det generelle billede. Bielasiak fremhæver bl.a. de substantiv ("substantive") og processuale ("process view") tilgange til studiet af forandringerne i øst. Det substantiv grundsyn beskæftiger sig mest på ligheder og forskelle mellem partisystemerne i Central- og Østeuropa over for de vestlige erfaringer. Her gøres brug af de kendte distinktioner så som sociale "cleavages", højre-venstre-skalaer og politiske omgrupperinger ("realignment") med inddragelse af bl.a. meningsmålinger. Målingerne foretages på bestemte tidspunkter, hvorfor tilgangen overvejende er statistisk. Den processuale tilgang

beskæftiger sig derimod i højere grad med historiske forløb. Udviklingen betragtes som mere ubestemt med brug af multidimensionelle akser for partikonkurrence og med vægt på forandringer i polariseringsmønstre og i interaktion over tid. Partisystemernes evolutionære karakter understreges, partierne og partisystemerne bevæger sig fra kaotiske situationer til situationer med mere klare spilleregler og mere klar programudvikling. Det skal understreges at forskellen mellem den substantiv og processuale tilgang ikke er knivskarp. De fleste analyser indeholder elementer af begge.

Linz og Stepan (Linz and Stepan, 1996) beskæftiger sig ikke alene med Central- og Østeuropa men også Latinamerika. Forfatterne anlægger et bredt perspektiv, dog med fokus på de demokratiske transformationer og konsolideringen af demokratiet. Flere forskellige metodiske tilgange er blevet benyttet: typologisk analyse ("typological analysis"), "surveys", analyser, herunder neoinstitutionelle og "path-dependent" analyser, spilteori samt egne interviews med nøgleaktører. Metoden er historisk, dynamisk, flerdimensional og kvalitativ. Linz og Stepan understreger, som vi skal se senere, samspillet mellem regimeform (før 1989) og den (parti)politiske udvikling efter 1989.

Spørgsmålet er så hvor langt vi er nået i forskningen af transitionerne i øst. De gamle systemers kollaps for godt ti år siden førte til anvendelsen af nye og allerede kendte forskningstilgange ved studiet af de post-kommunistiske systemer der fulgte efter de gamle realsocialistiske. I eksempelvis Paul Kubiceks artikel, "Post-Communist political studies: ten years later, twenty years behind?", *Communist and Post-Communist Studies* 33 (2000) 295-309 forsøges på provokerende måde at gøre status over ti års forskning. Kubicek når frem til at resultatet ikke er særlig imponerende, det være sig om tilgangen har været politisk kultur, transitologi, nationalisme, institutionalisme eller politisk økonomi. Han mener ud fra en analyse af indholdet i vigtige vestlige politologiske tidsskrifter at kunne konstatere at den politisk økonomiske tilgang har ydet de mest interessante forskningsresultater. Den konklusion kan naturligvis altid diskuteres. Selv synes jeg nu partiforskningen er nået

ganske langt, hvilket den følgende gennemgang forhåbentlig vil dokumentere.

Den historiske arv

Der er blevet udgivet adskillige værker om de østeuropæiske landes historie, herunder de 40 år under kommunistisk styre.

Blandt de mange bøger der omhandler udviklingen i Central- og Østeuropa siden anden verdenskrig bredt historisk, kan anbefales Paul G. Lewis, *Central Europe since 1945* (London and New York: Longman, 1994), samt Ivan T. Berend, *Central and Eastern Europe 1944-1993, Detour from the periphery to the periphery* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996). Begge er velegnede til introducerende undervisning på universitetsniveau, Lewis' bog en mere traditionel, men god gennemgang af Østeuropas efterkrigshistorie frem til begyndelsen af 1990'erne. En af de klassiske og flittigt benyttede værker ved studiet af og undervisning om temaer i tilknytning til transitioner og transformationer i komparativt perspektiv er – og vil sikkert fortsat i rum tid endnu – være Adam Przeworski *Democracy and Market*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) og Juan J. Linz og Alfred Stepan *Problems of Democratic Transformation and Consolidation – Southern Europe, South America, Post-Communist Europe*, (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996). Begge inddrager komparationer mellem Central- og Østeuropa og Sydeuropa og/eller Latinamerika

Adam Przeworski fremhæver at transitionerne i øst modsat i syd har været underkastet særlige eksterne påvirkninger (Gorbatsjov-effekten, Helsingfors-processen), hvilket betyder at erfaringerne fra de Latinamerika ikke umiddelbart lader sig overføre til Central- og Østeuropa. Som O'Donnell & Schmitter (O'Donnell and Schmitter, 1991) peger han på at nøglen til at forstå hvordan autoritære systemer går i opløsning skal søges i regimernes legitimitet. Przeworski medtager den yderligere forudsætning at der samtidig hermed også skal eksistere politiske alternativer der giver borgerne reelle valg. Med Gorbatsjov ved roret i Kreml fik de denne mulighed. Przeworski metode går ud på at se de

politiske processer som en række *strategiske valgsituationer*, hvor aktørerne må handle i forhold til konflikt og koordinering ud fra egne interesser i en given handlingskontekst. Spilteoretiske og rational choice tilgange forekommer særlig relevante i Ungarn og Polen, fx ved studier af rundbordssamtalerne mellem oppositionen og de kommunistiske myndigheder og magtkampene mellem de forskellige fløje inden for de kommunistiske partier. Fløjlsrevolutionen i Tjekkoslovakiet var derimod karakteriseret ved *implosion* og system-kollaps, dvs. uden reelle forhandlinger med repræsentanter for det kommunistiske parti (KSCM) og ved det gamle systems radikale og hurtige undergang.

Blandt andre anbefalelsesværdige fremstillinger om årsagerne til de gamle systemers undergang kan nævnes Valerie Bunces bog, *Subversive Institutions, The Design and the Destruction of Socialism and the State* (Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Bogen behandler som Linz og Stepan (Linz and Stepan, 1996) landespecifikke variationer, fokuserer regime-kollaps, på samspillet mellem regimers undergang og staters undergang og beskæftiger sig i sidste tilfælde naturligt nok i særlig grad med ligheder og forskelle i forbindelse med opløsningen af Jugoslavien, Sovjetunionen og Tjekkoslovakiet. Der er tale om en problematiserende fremstilling, ikke en systematisk historisk gennemgang sådan som vi ser det hos Lewis. Statsopløsninger forklares hos Bunce ud fra det tætte samspil mellem regime- og statsundergang og interaktion mellem national føderalisme og "muligheder" ("political opportunity structures") der fulgte i kølvandet på undergravningen af de kommunistiske partiers magtposition i 1980'erne.

Blandt østeuropæiske publikationer kan anbefales polakken Andrzej Rychard meget interessante publikation, *Adaption and Breakthrough* (Warsaw: IFiS Publishers, 1993). Den er særlig møntet på Polen, men fremstillingen kan også være nyttig ved studiet af forandringerne i andre lande. I bogen præsenteres frugtbare modeller for studiet af udviklingen i perioden op til det gamle systems undergang og tiden lige efter og med brug af forskellige niveauer og subsyste-

mer. Forholdet mellem de fire delsystemer, det officielle system, antisystemet, non-systemet og det uofficielle system blev ændret radikalt i årene op til 1989. Stadig flere slap fri af angsten og håbløsheden og sluttede sig til antisystemet. Samtidig hermed svækkedes det officielle system alvorligt af både indre og ydre årsager. Den sidste periode frem til 1989 var iflg. Rychard kendetegnet ved en *aktiv tilpasning*, inden for det officielle system i form af en pragmatisk tilpasning til de nye forhold, inden for antisystemet i form af stadig mere vidtgående krav om politiske og økonomiske forandringer.

Systemgennembruddet og perioden præget af ekstraordinær politik

Det er alment accepteret at systemgennembruddet i 1988-89 ikke kan betegnes som revolutioner i den klassiske forstand, dersom vi med Kitschelt mfl. med revolution forstår

a sustained accelerating political organization and mobilization of regime opponents from below, who challenge a weakening, intrasignificant status quo elite. Revolutions bring about an open contest for power with a dual power structure ("revolutionary situation") and eventually displace the incumbents by the challengers' violent takeover of the executive and the coercive state machinery (Kitschelt m.fl., 1999:31).

Spørgsmålet er hvilke betegnelser der så rammer den faktiske tilstand bedst. I en eller anden udstrækning har vi i alle landene haft at gøre med *implosioner*, som nævnt mest tydeligt i Tjekkioslovakiet. Fænomenet er beskrevet af eksempelvis John Higley i artiklen "Transitions and Elites" (i Aurel Braun and Zoltan Barany, 1999:62-63) beskriver som "sudden decompression or grave weakening of state apparatus, especially military and police forces, leading rapidly to regime collapse". Fænomenet implosion er blevet defineret forskelligt og optræder kun sjældent i idealtypisk form, men kredser trods alt om det samme. Huntington har talt om "replacements" (Huntington, 1991:142-51), Timothy Garton Ash om "refolutioner", andre igen om "break downs" og "sudden collapse".

Implosioner skyldes normalt voksende økonomiske problemer og stigende korrupsion, un-

dertiden også etniske modsætninger. Implosioner kommer ikke til udtryk i form af egentlige voldelige mellem de gamle og nye eliter gennem fx en mobilisering af masserne eller direkte intervention ude fra. Linz og Stepan (Linz and Stepan, 1996) mener at implosion i særlig grad har kendetegnet "næsten-totalitære" ("near-totalitarian") og "frosne" ("frozen") post-totalitære regimer, i hvilke de regerende eliter er ubevægelige, stivnede og ude af stand til at imødesee og forebygge en implosiv udvikling og kriser. I sådanne systemer (jævnfør Tjekkioslovakiet) havde de politiske partier yderst kort tid til at organisere sig, hvilket banede vej for oprettelsen af de brede anti-kommunistiske embryonale catch-all bevægelsesprægede partier som eksempelvis folkefronterne i de baltiske lande, Solidaritet i Polen og Borgerforum (OF) og Alliancen mod Vold (VPN) i Tjekkioslovakiet.

Omkring 10-året for "the big breakthrough" i 1989 blev udgivet flere sæmnumre af tidsskrifter. Selv vil jeg anbefale *Journal of Democracy*, Januar 1999, hvori Richard Rose og Laurence Whitehead giver hver deres analyser af året 1989. På den skandinaviske front kan anbefales *Vindue mod Øst* no.2 1999 udgivet fra Syddansk Universitet der indeholder såvel tværlande gennemgange som særlige afsnit om Polen, Tjekkiet, Slovakiet samt Ungarn. På bogfronten kan anbefales Sorin Antohi og Valdimir Tismanuev, *Between Past and Future, The revolutions of 1989 and their aftermath* (Budapest: Central European University Press, 2000). Bogen rummer ikke mindre end 21 tværlande afsnit under så indbydende overskrifter som "Meanings of 1989", "Winners and losers in the Great Transformation", "Vulnerabilities of the New Democracies" og "The New Europe".

Blandt fremstillinger der beskæftiger sig med de gamle systemers undergang og perioden lige efter kan anbefales G.A. Bryant og Edmund Mokrzyckiy (eds.), *The New Great Transformation?* (London and New York: Routledge, 1994). Her giver redaktørerne en god introduktion til begreberne transition og transformation. Zygmunt Bauman giver på side 18-19 i bogen et godt eksempel på fænomenet "fælles omflytning" (på polsk: "przemieszczenie"), dvs. en systemisk forandring forstået som myndigheder-

nes og oppositionens *fælles værk*, sådan som det kom til udtryk i forbindelse med rundbordsforhandlingerne i Polen. Han beskriver, hvordan Adam Michnik, dissidenten fra perioden før 1989 og derefter chefredaktør ved dagbladet "Gazeta Wyborcza", i maj måned 1992 dukkede op på fransk fjernsyn sammen med manden, han bidrog til at fjerne fra magten, general Wojciech Jaruzelski der var kommet til Frankrig for at reklamere for den franske version af sine erindringer. I en fjernsynsdiskussion talte de to venligt om hinanden. De forstod hinanden uden større vanskeligheder og syntes at være enige i de fleste spørgsmål.

Mange polakker var vrede på Michnik, gårsdagens helt. Hvad de chokerede og vrede iagttagere ikke forstod var at de var integrale partnere i den samme historiske diskurs. Kun sammen, i deres indbyrdes konflikt, kunne de skabe den diskurs der i sidste instans førte til demonteringen af det gamle system. Kun gennem denne fælles diskurs fik historien den rette mening. Løsningen på konflikten var afslutningen på den gamle diskurs (rundbordssamtalerne). Med kommunismens fald mistede diskursen sit gamle indhold ("subject matter"). De gamle kampe havde i mange spørgsmål bragt Michnik og Jaruzelski tættere sammen end kampfællerne i dissidentperioden der fortolkede begivenhederne yderst forskelligt og efter 1989 som bekendt udviklede deres egne destruktive indbyrdes "krige i toppen".

Tjekken Jiri Kabele og Polens tidligere finansminister Leszek Balcerowicz har begge beskæftiget sig med de helt særlige forhold i perioden der fulgte umiddelbart efter systemgennembruddet. Balcerowicz' "Understanding Post-communist Transitions", *Journal of Democracy* Vol. 5, no. 4, October 1994, giver således indblik i Balcerowicz' "selvforståelse" og den udbredte holdning til transformationerne blandt neoliberalt indstillede økonomer. Troen på det fri marked var en form for befrielsesideologi for ledere af Leszek Balcerowicz' og Vaclav Klaus' type. Under den første periodes "extraordinary politics" herskede helt særlige politiske (og økonomiske) forhold, de nye ikke-kommunistiske ledere besad på det tidspunkt en betragtelig politisk kapital og kunne takket være de "windows

of opportunities" gennemføre hårde, men uomgængelige økonomiske indgreb uden alvorlig modstand fra befolkningens side, dog forudsat at de politiske ledere forstod at udnytte den særlig store handlefrihed, den politiske kapital, i den første periode. Det skete langt fra altid. I det øjeblik ekstraordinær politik blev forvandlet til mere ordinær, interessebetonet politik, dalede handlefriheden.

Jiri Kabele benytter "A General Interpretation of Transition in the Czech Republic (1989-1993)", *Czech Sociological Review*, Vol. VII, no. 1, Spring 1999:3-21, termen "transition anomie" om den første periode. De politiske forhold der kendetegner allerede etablerede demokrater, endnu ikke er slået igennem, højst i embryonal form. Hans tilgang er diskursiv. Kabele taler således om "the universe of myth", "mythical framework" og "the world of narratives" og vurderer den første periode ud fra at den nye samfundsmæssige bevidsthed i den første fase endnu ikke er socialt forankret, hvad den stærkt omskiftelige situation lige efter det gamle systems undergang simpelt hen ikke gjorde mulig. Rollerne blev byttet om. Gårsdagens "undergravede virksomhed" blev med ét dagens "lov og ret", gårsdagens forrædere blev med ét dagens helte. Den neoliberale diskurs blev dog ikke i længden bærende diskurs. Fra begyndelsen af 1990'erne svingede det politiske pendul mod venstre. Såkaldt "post-kommunistiske partier" sejrede ved parlamentsvalgene i Litauen, Polen, Ungarn og Bulgarien. De tjekiske socialdemokrater fik dog først et afgørende gennembrud ved valget i 1996.

Konsolidering af demokratiet og overgang til mere "normal politics" Mange har naturligt nok fokuseret på graden af konsolidering af demokratiet. Analyseme har her skiftevist lagt vægt på de "tekniske" ("procedural") og normative aspekter. En god introduktion er efter min mening Andreas Schedlers artikel "What is Democratic Consolidation", *Journal of Democracy*, Vol. 9, No.2, April 1998:91-107. Schedler skelner mellem henholdsvis autoritære regimer, semi-demokratiske "electoral" demokratier, liberale demokratier og avancere-

de demokratier. Konsolidering har for ham en normativ teleologisk kerne. Det umiddelbare mål har været at sikre den tilstrækkelige stabilitet og minimere faren for politisk tilbageslag, sådan at demokratiet i sidste ende bliver "the only game in town". Sagt med andre ord, har vi at gøre med en *negativ* konsolidering.

Schedler understreger med rette at konsolidering er et tvetydigt begreb og at konsolidering uundgåeligt vil udgøre en "moving target", for så vidt som konsolidering af demokratiet aldrig kan være en afsluttet proces. Begrebet har ikke en "core meaning" og et "catch-all concept" og er derfor blevet anvendt i skiftende betydninger. Han understreger at begrebet konsolidering for transitionslandenes vedkommende især i de første år var forbundet med regime-overlevelse og stabilisering, sikring mod tilbagefald til det gamle system eller til andre typer autoritære systemer.

Overvindelsen af det gamle system er dog ikke i sig selv en garanti for konsolidering. Som fremhævet af O'Donnell & Schmitter i *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 1991) er overgangen til mere "normal politics" ikke nødvendigvis ensbetydende med mere demokrati, der kan meget vel være tale om en overgang til "something else", i værste fald overgang til nye autoritære systemer.

I den sammenhæng kan Linz og Stepan (Linz and Stepan, 1996) være nyttig læsning. Her tages udgangspunkt i definitioner af hvad der betegner som afsluttede demokratiske transitioner ("completed democratic transitions") og konsolideret demokrati ("consolidated democracy"). Vægten lægges henholdsvis på adfærdsmæssige, holdningsmæssige og konstitutionelle aspekter, alle er med til at sikre at demokratiet bliver "the only game in town". I takt med konsolideringen af demokratiet bliver demokratiet en "rutine" ("routinized") og dybere internaliseret både socialt, institutionelt og psykologisk. Hvorvidt konsolideringen som følge heraf vil blive styrket og uddybet ("deepen") er betinget af fortsatte sociale fremskridt, respekt for menneskerettighederne, ligestilling og informationsfrihed.

Som svar på spørgsmålet om *hvornår* den demokratiske transition kan siges at være afsluttet støtter Linz og Stepan sig til følgende forholdsvis maximalistiske udlægning:

A democratic transition is complete when sufficient agreement has been reached about political procedures to reproduce an elected government, when a government comes to power that is the direct result of a free and popular vote, when this government *de facto* has the authority to generate new policies, and when the executive, legislative and judicial power generated by the new democracy does not have to share power with other bodies *de jure*. (Linz og Stepan, 1996:3)

Særlig vægt lægger de på *de fem gensiddigt forbudne arenaer* til bedømmelse af hvilken grad demokratiet kan siges at være afsluttet og konsolideret. Arenaerne er sagt i al korthed etablering af et levende civilt samfund til understøttelse af demokratiet, et relativt autonomt politisk samfund, styre ved lov ("rule of law"), en tilstrækkelig stærk ("usable") stat samt - som den sidste arena - et funktionelt økonomisk samfund. Linz og Stepan gør opmærksom på at demokratiet vil kunne styrkes, dersom en demokratisk og/eller regional hegemon gennem meningsfyldte incentiver og disincentiver bidrager til den videre konsolidering af demokratiet. En sådan regional hegemon kunne i Central- og Østeuropas tilfælde være EU. Linz og Stepans demokrati-tilgang er bredt accepteret, også i de central- og østeuropæiske lande.

Linz og Stepans bog kan suppleres med flere artikler og bøger fra ungareren *Attila Ágh*. Tidligt i 1990'erne, i eksempelvis "The Paradoxes of Transition: The external and internal overload of the Transition Process", *The Journal of Communist and Transition Politics*, Vol. 10, No. 3, 1994, indtog Ágh et forholdsvis pessimistisk syn på de demokratiske muligheder. Han benyttede således ved studierne af Central- og Østeuropa betegnelser som semi-demokrati og pseudo-demokrati og skelnede mellem henholdsvis formalistisk, elitistisk, parti-istisk demokrati og - som yderpunkt - "tyrannisk majoritetsstyre".

Senere har vurderingerne af demokratiets fremtid været knap så pessimistiske, eksempel-

vis i bogen *The politics of Central Europe* fra 1998. Denne fremstilling giver sammen med Linz og Stepan transitionerne både perspektiv og god mening. Ágh skelner mellem det korporative, populistisk-elitistiske og elektorale ("electoral") demokrati og skelner mellem de mere fremskredne transitioner i Centraleuropa og på Balkan. Transition og konsolidering beskriver han som komplekse samfundsmæssige processer med institutionalisering, social integration, politisk deltagelse samt udvikling af en ny politisk kultur efter 40 år under stalinisme, neo-stalinisme og forskellige typer post-totalitære realsocialistiske systemer. Set i det perspektiv kan de politiske partier betragtes som en nødvendig men ikke tilstrækkelig betingelse for sikring af demokratiet.

Nok så vigtigt at er at få skabt den tilstrækkelige demokratiske kultur. I artiklen "Political Actors and Democracy: Poland 1990-1997", *Polish Sociological Review*, 3 (119), Warsaw 1997, peger Włodzimierz Weselowski på fire ideale krav som partierne helst skal opfylde for at bidrage til konsolidering af demokratiet:

- for det første skal de i forbindelse med valg fremlægge klart afgrænsede og indbyrdes konkurrerende partiprogrammer
 - for det andet skal der herske en gensidig tolerance
 - for det tredje skal valgnederlag og tab af regeringsmagt accepteres
 - og for det fjerde skal eksistere forholdsvis tætte koblinger mellem partier og vælgere
- Disse krav er dog langt fra altid opfyldt—og ikke kun i de central- og østeuropæiske lande.

Udvikling af partier og partisystemer

Et nærmere studie af politiske partier i Central- og Østeuropa kan tage udgangspunkt i vestlige klassiske værker, fx Giovanni Sartori, *Parties and Party Systems, A framework for analysis*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1976). Partiudviklingen har i Central- og Østeuropa dog helt særlige træk, især i den første fase efter de gamle systemers undergang. Dengang var de politiske partier ikke i høj kurs. Antipolitik og "ikke-politisk politik" havde godt tag især i de intellektuelle med baggrund i dissidentmiljøerne. Intellektuelle blev ikke desto mindre

særdeles aktive i de nye paraply- og bevægelsespartier. Partierne blev sjældent skabt ud fra eksplicite vælgerpræferencer, dvs. eksogent, snarere endogent, ud fra splittelse og "krige i toppen" i eksisterende partier, i en del tilfælde postkommunistiske parti-bevægelser og (ex)kommunistiske partier.

Blandt bøger der fokuserer på partiudviklingen, kan også henvises til Geoffrey Pridham og Paul G. Lewis, *Stabilizing fragile democracies, Comparing new party systems in southern and eastern Europe* (London and New York: Routledge, 1999). Her giver Gábor Tóka en bred tværlande-gennemgang og der drages sammenligninger mellem partiudviklingen i Central- og Østeuropa og Sydeuropa efter diktaturenes fald. Som fremhævet af Attila Ágh i artiklen "New political elites in east-central Europe" (i: Geoffrey Pridham and Paul G. Lewis (eds.), 1996) havde der i de central- og østeuropæiske lande godt nok været diskussioner om de rette strategier under kampen mod det realsocialistiske system, men kun ringe afklaring med hensyn til strategier for overgangen fra det gamle til det nye system.

Herbert Kitschelt, Zdenka Mansfeldova, Radosław Markowski og Gábor Tóka beskæftiger sig med vigtige aspekter af partiudviklingen i bogen *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999). Centralt er her samspillet mellem partiudviklingen og den historiske arv, i den forbindelse lægges især vægt på *regime-typer* i perioden op til 1989. I bogen skelnes mellem henholdsvis den bureaukratisk-autoritære ("bureaucratic-authoritarian"), den national-tilpassningsdygtige ("national accomodative") og den patrimoniale ("patrimonial") form for post-stalinisme og realsocialisme. *Regimeformen* blev i høj grad bestemmende for såvel det gamle systems undergang og tiden umiddelbart derefter, herunder oprettelsen af politiske partier. National-tilpassningsdygtige regimer som i Polen og Ungarn fremmede en forhandlet overgang og udvikling af tripolære partisystemer. Den bureaukratisk-autoritære som i Tjekkosllovakiet førte til gengæld til implosion fulgt af stærkt polariserede parti-relationer.

Mere voldelige var overgangene i patrimoniale, sultanistiske regimetyper som Bulgarien og (især) Rumænien hvor ex-kommunisterne fik en større politisk og økonomisk indflydelse. Konklusionerne hos Kitschelt (Kitschelt mfl., 1999) forekommer, som antydnet, mest relevante for den første periode.

Herbert Kitschelts artikel "Formation of Party Cleavages in Post-Communist Democracies", *Party Politics*, Vol. 1, No.4:447-472, er for mig at se et godt supplement til Ághs bøger og artikler. Flere antikommunistiske partier skiftede fra løse bevægelsesparter til stift organiserede kartel- og magtpartier. Kitschelt fremhæver at de nye politiske ledere efter den indledende periodes "ekstraordinære politik" gerne i højere grad end før skal være i stand til at formulere sammenhængende, konsistente programmer og præsentere vælgerne for mere meningsfulde valg. Med tiden blev kravet til "good governance" skærpet, partierne kunne ikke sikre sig stemmer ved blot et ja eller nej til perioden før 1989.

David M. Olson anlægger i artiklen "Party Formation and Party System Consolidation in the New Democracies of Central Europe", *Political Studies*, 1998, XLVI:432, et helhedsperspektiv på partier og partisystemer. Set i det perspektiv kan partier og partisystemer teoretisk og metodisk med fordel studeres ud fra "a sequence theory of election parliament cycles", iflg. hvilket udviklingen af politiske partier og forholdet mellem dem afgøres igennem serier af valg, over flere skiftende parlamentsperioder og med forskellig politisk sammensætning af parlamenterne, kort sagt en overvejende flerdimensional og dynamisk tilgang. For så vidt angår forholdet mellem parti og vælgere og vælgeradfærden kan henvises til eksempelvis Gábor Tókas udmærkede gennemgang i artiklen "Party Appeals and Voter Loyalty in New Democracies", i *Political Studies*, XLVI, 1998.

Med hensyn til de forskellige stadier i partiernes udvikling kan for Ungarns – og til dels også de andre centraleuropæiske lande – tages udgangspunkt i Attila Ághs opdeling i fire faser som disse kommer til udtryk i artiklen "The Hungarian Party System and Party Theory in Transition of Central Europe", *Journal of Theoretical Politics*, 1994, no.2:217-238. I den første

fase udvikles partierne inden for rammerne af de kommunistiske ét-partisystemer i forfald. I den fase kan de politiske partier bedst betragtes som embryonale. I næste fase udvikles *protopartier* med egenskaber der levede op til de minimalistiske krav. Partierne erhverver sig efterhånden flere af de karakteristika, vi kender fra allerede etablerede partier, men de var stadig mærket af lav organisation, svag institutionalisering og ramt af opsplittning og fraktionsdannelser. I tredje fase følger en *parlamentarisering* af partierne med stærkere indbyrdes rivalisering men med ensidigt fokus på aktiviteterne i parlamentet.

Først i fjerde fase rettes større opmærksomhed mod de ydre rammer for partiernes virksomhed. Partierne vil da i højere grad end før fokusere på udviklingen af strategier og programarbejde og adskillelsen til det civile samfund bliver noget mindre. Adgangen til den partipolitiske scene bliver med tiden mere lukket, bl.a. på grund af høje spærregrenser og finansiel støtte til de allerede repræsenterede partier og en generelt ringe medieadgang for nye partier. Spørgsmålet er imidlertid om udviklingen af partierne overhovedet er nået frem til den fjerde fase. Sker det er overgangen til "normal politics" og den mere varige tilstand helt eller næsten afsluttet.

Parti-systemerne

Ganske som partierne har *partisystemerne* gennemløbet forskellige faser. Som påpeget af Bohdan Szklarski (i artiklen, "Party Non-system, Nascent Political Parties and Elites and the Electorate", *Sisyphus*, IfiS Publishers, Warsaw, 1995) kan for den første periodes vedkommende knap nok tales om partisystemer, for så vidt partierne på grund af den interne splittelse kun i ringe omfang interagerede indbyrdes – og slet ikke efter faste forudsigelige mønstre. Szklarskis analyse er fremadrettet til forståelsen af forholdene i de første år efter gennembruddet i 1989. Under "party-non-systems" lever de politiske partier heller ikke op til de maksimalistiske krav forstået som formulering af konsistente fremtidsrettede politiske programmer og ideologier. Konflikter inden for partierne præger adfærden udadtil, svækker de sociale koblinger og holder partierne på afstand af de civile samfund.

I Sartoris terminologi (Sartori, 1996) skal systemet helst gå ud over "a separate consideration of its component elements", hvilket ikke var tilfældet for den første periodes vedkommende. I etablerede partisystemer skal partierne i sidste ende være en funktion af andre partier og reagere i et konkurrencepræget samspil med andre partier. Det var ikke tilfældet i første fase. For den første periodes vedkommende må derfor formuleres nye begreber og findes nye tilgange, kort sagt benyttes en tabula rasa tilgang.

Polarisering og fastfrysning har også ved studiet af partisystem-udviklingen i Central- og Østeuropa taget udgangspunkt i Lipsets og Rokkans klassiske fastfrysningstese (Lipset og Rokkan, 1967). De skillelinier ("cleavages") der har præget partisystemerne i de nye demokratier i øst, har en helt særlig oprindelse. I den forbindelse kan Gábor Tókas artikel, "Party Appeals and Voter Loyalty in New Democracies", *Political Studies*, anbefales. Som anført af Tóka er interessen for "cleavages" forbundet med vedvarende ("persistence") og reproduktion af konfliktlinier over tid. Vi har iflg. ham kun at gøre med "cleavages", dersom skillelinierne er varige. Gruppetræk, tilhørsforhold og holdninger styrkes og forstærkes ("hardens"), hvilket dog langt fra altid kan siges med sikkerhed (Kitschelt mfl., 1999:63). Gábor Tóka tilslutter sig den tredimensionale definition med strukturelle, normative og organisatoriske delelementer, og mener at vi kun har at gøre med "cleavages" "if an enduring organizational form is given to a politically mobilized opposition between such members of relatively closed groups who have distinct values, beliefs and identity".²

Spørgsmålet er imidlertid om partierne vedbliver med at organisere sig efter de kendte sociale skillelinier og herudfra artikulerer deres politiske mærkesager eller om der indtræffer et oprud ("dealignment") eller måske ligefrem af-frysning ("unfreezing") af gamle skillelinier. Sker det, bestemmes valgene mest af enkeltsager, vurderinger af de siddende regerings politik og ledelsesstil. Siden 1989 har vi for de central- og østeuropæiske landes vedkommende været vidner til såvel fastfrysning som affrysning. Vestlige vurderinger har ofte været bestemt ud fra et "deep freeze" scenarie ud fra slo-

ganet om at "Øst er og forbliver Øst, Vest er og forbliver Vest", en antagelse om at delingen mellem øst og vest politisk, økonomisk og kulturelt er historisk bestemt og permanent (se fx Ágh, 1998:39). Ud fra den betragtning vil de østeuropæiske lande civilisatorisk forblive "uden for Europa", en konklusion der naturligvis ikke deles hos eliterne i Central- og Østeuropa selv.

Tesen om fastfrysning er forbundet med fænomenet "path-dependency", fastfrysning af *vejen fra plan til marked*. Emnet er behandlet, bl.a. af Włodzimierz Weselowski i artiklen "Political Actors and Democracy: Poland 1990-1997", *Polish Sociological Review*, 3 (119), Warsaw 1997:231. Emnet er ikke nyt. Den sovjetiske ensretning og Marshall-planen havde i sin tid begge til formål at bringe politikken og økonomien ind på ganske bestemte – og vidt forskellige – "stier" ("pathways"). Efter 1989 fik østeuropæerne friheden, men de blev, for at bruge Ághs formulering (Ágh, 1998:33) "forced to be free in an imposed way". Jiri Kabele formulerer sig i same baner og taler i artiklen "A General Interpretation of Transition in the Czech Republic", *Czech Sociological Review*, Vol. VII, No.1, Spring 1999:17, om "path-dependency of the fundamental change", skabt ud fra "ombygning" ("rebuilding") af institutioner og organisationer. De nye "pathways" udgør et ensrettet moderniseringsprojekt der skabes ud fra og i sammenhæng med de strukturelle forhold, den historiske arv fra de 40 år under kommunistisk styre. Zygmunt Bauman understregede allerede i begyndelse af 1990'erne (i Bryant and Mokrzycki (eds.), 1994:25), at de nye post-kommunistiske lande havde ringe frihed til at bestemme den førte politik, også selv om de inderst inde måtte ønske det. I de senere år har "path-dependency" været forbundet med den anticipatoriske tilpasning til EU.

Typer af politiske partier

Partierne i Central- og Østeuropa er blevet opdelt efter forskellige ofte overlappende kriterier. *Neoliberal* pro-marked og internationalt orienterede partier er blevet stillet over for *neo-traditionalistiske* partikularistiske partier og partier med *socialedemokratisk* observans. Herud fra er

skelnet mellem henholdsvis moderne/rationelle versus neo-traditionalistiske/nationale partier og vestligt indstillede moderniserende *pro-marked* partier versus *markedsskeptiske* partier af religiøs, agrar eller socialistisk observans (se fx Thomas, 1999:8). Højrefløjen er blevet opdelt i henholdsvis konservative-traditionalistiske og konservative-liberale partier, venstrefløjen er i moderne socialdemokratier af den vesteuropæiske type over for mere ortodokse partier med baggrund i perioden før 1989 ("betonhovederne"). Delingen er gået ned igennem de enkelte post-kommunistiske partier.

Włodzimierz Weselowski præsenterer i artiklen "The Formation of Political Parties in Post-Communist Poland", *Sisyphus*, Vol. 9, No. 1, Warszawa 1993:9-32, en opdeling af de politiske partier der kan være brugbar og stemmer ganske godt overens med de nævnte inddelinger af partierne:

- nationale over for universelle
- konfessionelle over for sekulære
- autoritære over for demokratiske
- laissez-faire partier over for statsinterventionistiske
- elitistiske over for populistiske

Peter Kopecky peger i "Developing Party Organizations in East-Central Europe: What Type of Party is likely to emerge?", *Party Politics*, 4, 1995:515-534 på at partierne i de central- og øst-europæiske lande institutionelt har bevæget sig i retning af "catch all/electorale-professional" parti-modeller. De har alle været styret top-down og haft kun løse koblinger til vælgerne. Partierne har i Kopeckys egen formulering satset på "a wider clientele of voters . . . rather than opt for the well-defined segments of society".

Opdelingen af højrefløjen i traditionalistiske og liberale partier har især været benyttet i Polen og Ungarn. Traditionalisterne har taget udgangspunkt i religiøse, patriotriske og nationale værdier og har krævet et skarpt opgør med det gamle system ("dekommunikacji", "lustrace"). De har desuden krævet mere statsintervention, en mere familievenlig politik og større social lighed. I Atilla Ághs formulering har vi haft at gøre med "inward-looking" provinsielle holdninger og "parochial obscurantism" (Ágh, 1998: 203). Påstanden om at være "født til at herske

over folket" og repræsentere hele nationen har været udbredt. "Folket" opfattes som et emotionelt kulturelt fællesskab, homogent og udelt, med samme oprindelse og samme "blod" i årerne. I Ungarn har traditionalisterne rod i 1930'ernes populistiske bevægelse. Partipolitisk har populisterne været repræsenteret gennem især MDF og Istvan Csurkas MIEP. I Polen har de koblinger til katolsk fundamentalisme. Som fremhævet af Mirosława Grabowska i "Political Parties in Post-Communist Poland", *Sisyphus*, IfiS Publishers, Vol. 1(IX) 1993:72-73, har det været en udbredt holdning på højrefløjen at politik er "beskidt arbejde", "dirty business". Fundamentale religiøse værdier, fx spørgsmålet om abort, betragtninger er baseret på naturretten og derfor "hævet over politik". Der er også blevet stillet spørgsmål ved (ex)kommunisters politiske og sociale rettigheder, jævnfør diskussionerne om udrensningslovene ("dekommunikacja", "lustrace"). Accepten af den ny demokratiske orden har kort sagt været *betinget*.

De højre-liberale partier har søgt at appellere til den voksende sociale middelklasse og til de grupper der har klaret sig forholdsvis godt igennem transformationerne. Modsat højre-traditionalismen har vi her haft at gøre med "outward-looking" pro-europæiske og pro-marked holdninger. Overgangen fra plan til marked betragtes af disse partier som uløseligt forbundet med politisk demokrati. Som eksempler kan nævnes ODS og ODA i Tjekkiet, Alliancen af fri Demokrater i Ungarn (SZDSZ) og Frihedsunionen (UW) i Polen. Det deltagelsesprægede demokrati og anti-politik har i disse partier ikke været i særlig høj kurs. For højre-liberale er opgøret med det gamle system frem for alt strukturelt og fremtidsrettet, ikke baseret på ønsker om hævn. Kravet om retsforfølgelse af repræsentanter for det gamle system ("lustrace") har derfor ikke været i høj kurs.

På flere policy-felter har liberale været mere enige med moderne indstillede på venstrefløjen end med traditionalister inden for egen lejr. Dette banede vejen eksempelvis for det historiske kompromis i Ungarn efter valget i 1993 og den efterfølgende dannelse af den socialistisk-liberale regering under Guyla Horns ledelse. At et historisk kompromis endnu ikke har set dagens

lys i Polen har helt klart historiske årsager, frem for alt forholdene under undtagelsestilstanden i 1989 og Solidaritet-traditionen.

*Venstrefløj*en havde i de første år efter 1989 behov for en ny "stor vision". Selvfølgelig havde det socialistiske princip mistet opbakning. Både de kommunistiske efterfølgerpartier og de historiske gendannede socialdemokratiske partier var derfor tvunget til at gennemtænke situationen og søge frem til en ny og helt anderledes praktisabel "common sense socialisme". Det lykkedes i overraskende høj grad. De ex-kommunistiske partier var få år efter de gamle systemers undergang i flere lande tilsyneladende blevet de bedste fortolkere af de nye post-kommunistiske værdier.

Også *andre* partiers fejl samt voksende økonomiske og sociale problemer og dårlig politisk ledelse ("bad governance") banede vejen for "post-kommunisternes" "come-back" ved en række valg i begyndelsen af 1990'erne. Venstresvinget i Polen og Ungarn er på udmærket vis gennemgået i Radoslaw Markowski, Gabor Tóka, "Left Turn in Poland and Hungary. Five Years After the Collapse of Communism", *Sisyphus*, I (IX), 1993. I udgangssituationen var venstre-partierne opdelt i to forskellige lejre, på den ene side traditionalistiske partier ("betonhovederne") der stædigt holdt fast i de marxistisk-leninistiske og klassiske socialdemokratiske, klassiske fagforeningsorienterede doktriner, på den anden side socialdemokratisk orienterede partier af "moderne" (vest)europæisk observans. De to forskellige ideologiske strømninger fandtes ofte *inden for* samme parti. "Gammel-kommunistiske" partier med rod i de gamle systemer stillede op ved næsten alle valgene, men – bort set fra Tjekkiet – uden at klare spærregrænserne og opnå parlamentarisk repræsentation.

Særtræk i de enkelte lande

Partierne og partisystemerne har som allerede vil være fremgået haft visse ligheder, men også betragtelige forskelle. Polen og Tjekkioslovakiet havde begge de stærke brede antikommunistiske bevægelsespartier, et fænomen som også gjorde sig gældende i de baltiske lande og i Bul-

garien og Rumænien. Højre-traditionalistiske ideologier har haft særlig stor tilslutning i Polen og Ungarn. I Ungarn var partierne og partisystemet "på plads" på tidspunktet for det første frie valg. De partier der dominerede det første frie valg fastholdt repræsentationen ved de efterfølgende, om end styrkeforholdet mellem dem ændredes kraftigt. Udkrystalliseringen af partisystemerne kom noget senere i lande der ved det første frie valg blev vundet af stærke bevægelsespartier. Centrum-højre var klart dominerende i Tjekkiet helt frem til 1996, hvorefter det tjekiske Socialdemokratiet (CSSD) kom stærkere på banen. I Polen, Slovakiet og Ungarn lykkedes det for den reformvenlige del af de kommunistiske partier at etablere nye socialdemokratisk orienterede "post-kommunistiske partier som alle fik del i regeringsmagten. Kun i Tjekkiet opnåede et autentisk historisk Socialdemokrati (CSSD) stor styrke, men det skete først fra midten af 1990'erne. Forskellen kan skyldes at det tjekiske kommunistiske parti (KSCM) stort set valgte at holde fast i de gamle marxistisk-leninistiske principper og aldrig på afgørende måde fik gjort op med perioden før 1989.

Der er skrevet meget om den partipolitiske udvikling i de enkelte lande og om bestemte partier. I det følgende vil jeg fremhæve fortrinsvist engelsksprogede bøger og artikler som efter min mening giver et godt indblik i enten det generelle partipolitiske billede eller enkelt partier. Særlig vægt vil som sagt blive lagt på de fire central-europæiske lande, Polen, Tjekkiet, Slovakiet og Ungarn. Endnu engang skal understreges at der også i det følgende vil være tale om et *udvalg* af relevante bøger og artikler.

Polens politiske efterkrigshistorie er på udmærket vis gennemgået i Grzegorz Ekiert, "Rebellious Poles: Political Crisis and Popular Protest Under State Socialism, 1945-89", *East European Politics and Societies*, Vol. 11, No. 2, Spring 1997:299-337. For så vidt angår det generelle partipolitiske billede kan for Polens vedkommende henvises til Aleks Szczerbiaks artikel, "Electoral Politics in Poland: The Parliamentary Elections of 1997" i *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 14, No.3, September 1998:58-83. Endnu engang kan for dette emne anbefales at læse Wlodzimi-

ers Weselowski, "Political Actors and Democracy: Poland 1990-1997", *Polish Sociological Review*, 3 (119), Warsaw 1997, Miroslaw Grabowska, "Political Parties: Social Representative or Agent of Change", *Polish Sociological Review*, 4 (116), 1996:307-322, Paul G. Lewis and Radzislawa Gortat, "Models of Party Development and Questions of State Dependence in Poland", *Party Politics*, Vol. 1, No. 4, 1995. samt Aleksander Smolar, "Poland's Emerging Party System", *Journal of Democracy*, Vol. 9, No.2, April 1998.. Solidaritet og AWS er gennemgået i Michal Wenzels, "Solidarity and Akcja Wyborcza "Solidarnosc". An Attempt at Reviving the Legend", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 31, No.2, 1998:139-156. Det polske venstreparti SLD's politiske come-back er på en god måde gennemgået i Voytek Zubeks, "The Phoenix Out of the Ashes: The Rise To Power of Poland's Post-Communist SdRP", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 28, No.3, 1995:275-306. For så vidt angår polsk politik siden 1989 kan anbefales Frances Millard, *Polish Politics and Society* (London and New York:Routledge, 1999). "Routledge Studies of Societies in Transition" indeholder bøger om flere central- og østeuropæiske lande og om tværgående emner, fx landreformer og reformer inden for finanssektoren.

Som fremgået har de polske partier og partisystemet som sådant gennemgået store forandringer siden det første (delvis) frie valg i 1989. Det hele startede med Solidaritets jordskredssejr i 1989, derefter fulgte "krigene i toppen" inden for Solidaritet og opsplittningen i flere partier. Valget i 1991 skabte et ekstremt multipartisystem, især fordi valgloven var helt uden spærregænse. Valgdeltagelsen var lav, under 50 pct. Ved 1993-valget blev skabt et moderat flerpartisystem, frem for alt takket være indførelsen af en spærregænse på fem procent. Ved valget i 1997 gik regeringsmagten tilbage til partier med udgang i Solidaritet først og fremmest takket være oprettelsen af valgalliancen Solidaritet der bragte stemmespildet ned til et minimum. Lige nu, efter præsidentvalget i oktober 2000, tyder meget på en snarlig opløsning af AWS og en drejning ved valget i 2001 over mod venstreparti SLD.

Det partipolitiske billede i Ungarn efter valget i 1998 er gennemgået af Bill Lomax i "The 1998 Elections in Hungary: Third Time Lucky for the Young Democrats", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 15, No. 2, June 1999:111-125, samt i Attila Ághs, "The Hungarian Party Theory in the Transition of Central Europe", *Journal of Theoretical Politics*, No.2, 1994. Socialistpartiets (MSZP) situation efter 1998-valget er gennemgået af Barnabas Racz i "The Hungarian Socialists in Opposition: Stagnation or Renaissance", *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, No. 2, 2000:319-347. Om udviklingen frem til 1989 kan anbefales Rudolf L. Tökes, *Hungary's negotiated revolution* (Cambridge: Cambridge University Press, 1996). *The Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Volume 10, September 1994, Number 3, har for så vidt angår udviklingen frem til midten af 1990'erne udgivet et særnummer om Ungarn under overskriften "Hungary: The Politics of Transition" der indeholder afsnit om dynamikker, egenskaber og demokratisk udvikling og om de politiske partier, partisystemet samt det civile samfunds- og interesseorganisationernes rolle. For så vidt angår ungarsk politik og de politiske partier i de seneste år kan henvises til gennemgangen i András Köröszényi, *Government and Politics in Hungary* (Budapest: Central European University Press, 1999).

Ungarn udmærkede sig ved at partierne og partisystemet i store træk var på plads allerede på tidspunktet for afholdelse af det første frie valg i 1990. Et moderat flerpartisystem blev skabt med stort set samme partier repræsenteret, men styrkeforholdet mellem partierne har ændret sig markant over tid og partierne slap ikke for "krige i toppen". I 1994 indgik Socialistpartiet (MSZP) og Alliancen af Fri Demokrater (SZDSZ) en aftale som førte til det historiske kompromis og efterfølgende regeringsamarbejde. I opposition til den social-liberale regering skaffede FIDESZ sig en ny centrum-højre profil og blev et paraply-parti for forskellige højregrupperinger, fx MDF og det splittede kristelige parti (KNDP) der ikke kunne opnå pladser i parlamentet alene. Som i Polen undgik højrefløjen stemmespildet. Det forholdsvis konsensuale politiske system under den socialistisk-liberale

regering har under Orban bevæget sig i retning af majoritetsstyre ("majoritarian") efter princippet om at "the winner takes all" og ud fra den liberale udlægning af "autoritært demokrati".

Det tjekiske partisystem frem til midten af 1990'erne er gennemgået af Vladimir Dvoraková, Jiri Kunc, "The Czech Party System and its Dynamics", i Elzbieta Matynia (ed.), *Grappling with Democracy, Deliberations on Post-Communist Societies (1990-1995)*, Sociologické Nakladatelství, Prague, 1996, Steven Saxenberg, "A New Phase in Czech Politics", i *Journal of Democracy*, January 1999, samt Michal Klima, "Consolidation and Stabilization of the Party System in the Czech Republic", *Political Studies*, XLVI. Partierne og EU-aspektet er behandlet i Matthew Rhodes, "Czech Malaise and Europe", *Problems of Post-Communism*, Vol. 47, No. 2, March/April 2000.

Tjekkoslaviet var efter det gamle systems bratte undergang ("implosion") ved det første frie valg præget af konfrontationen mellem det kun svagt reformerede kommunistiske parti (KSC) og to brede antikommunistiske bevægelser, Borgerforum (OF) i Tjekkiet og Alliancen mod Vold (VPN) i Slovakiet. De to bevægelsepartier havde ikke dybe historiske rødder og heller ikke en "foundation myth" sådan som Solidaritet i Polen. Ud fra de to bevægelsepartier blev skabt helt nye partier, i Borgerforums (OF) tilfælde skulle ODA og (især) ODS blive de mest relevante og regeringsduelige partier.

Frem til valget i 1996 blev Tjekkiet styret af centrum-højre flertalsregeringer med Vaclav Klaus som den "stærke mand", siden 1996 har det tjekiske Socialdemokratis (CSSD) vundet større styrke ligesom oprettelsen af udbyrderpartiet fra Frihedsunionen (US), et udbyrderparti fra ODS, har ændret styrkeforholdet på højrefløj. Med Fire-Koalitionen blev skabt en taktisk valgsamarbejde mellem US, KDU-CSL og ODA, lige så meget rettet mod Vaclav Klaus og ODS som mod venstrefløj. Siden magtdelingsaftalerne mellem CSSD og ODS har partisystemet været under forandring, størst fremgang havde "Fire-Koalitionen", størst blev tilbagegangen for CSSD der især i de første måneder mistede stemmer til Fireparti-koalitionen og kommunisterne (KSCM). Polariseringen kom i

et stykke tid til at kredse om et for eller imod magtdelingsaftalerne mellem CSSD og ODS.

Parti-udviklingen i Slovakiet gennemgås i eksempelvis Michael Carpenter, "Slovakia and the Triumph of Nationalist Populism", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, No. 2, 1997 samt Martin Bútora og Zora Bútárová, "Slovakias Democratic Awakening", *Journal of Democracy*, January 1999.

I Slovakiet har standardpartier eksisteret side om side med ikke-standardpartier. Polariseringen i Slovakiet har siden delingen af Tjekkoslaviet været stærkt polariseret efter mønstret for eller imod Meciar. To gange er blevet etableret brede negative anti-Meciar alliancer, den sidste der blev etableret efter valget i 1998 skulle vise sig skrøbelig. Valgalliancen SDK blev således truet da ministerpræsident Mikolas Durinda oprettede sit eget kristelige parti (SDKU) og venstrepartiet SDL blev truet af et nyt udbyrderpartiet "Smer" der iflg. meningsmålinger i efteråret 2000 ville få mere end 20 pct. af stemmerne. Udbyrderpartier og protestpartier har øjensynligt haft bedre muligheder i Slovakiet end i andre centraleuropæiske lande, men partisystemet i Slovakiet har klart endnu ikke fundet sin endelige form.

Afsluttende bemærkninger

Efter godt 10 år kan konstateres at vi er ganske godt forsynet med relevant litteratur om de politiske transitioner og udviklingen af politiske partier og partisystemer i de central- og østeuropæiske lande. Politologer fra de central- og østeuropæiske lande har selv givet væsentlige bidrag til forståelsen af de særlige betingelser og udviklingsmønstre, det være sig mere specifikke emner eller mere overordnede temaer.

De første år var kendetegnet ved helt særlige dynamikker, frem for alt oprettelsen af de brede antikommunistiske partibevegelser og non-party system trækkene. Udgangssituationen har været ensartet, for så vidt som alle landene skulle skabe nye politiske partier og partisystemer efter 40 år med kommunistiske étpartistyre. Forskellene under især det gamle realsocialistiske system og i realsocialismens sene fase, de sidste år op til 1989, fik en afgørende betydning for såvel

transitionerne som for partierne og partisystemerne. Den kaotiske situation, den ekstraordinære politiske situation, og tomrummet lige efter de gamle systemers fald gav mulighed for at enkeltpersoner via "political crafting" og "political entrepreneurship" kunne øve stor politisk indflydelse.

De bedst institutionaliserede partier klarede sig bedst på det længere sigt. De post-kommunistiske partier evnede forbavsende hurtigt at gennemføre deres egne transformationer. Den gamle "cleavage" mellem det gamle system versus det nye system, der især i de første år fortrængte økonomiske og sociale skillelinier, blev med tiden mindre bestemmende, uden af den grund af være affrosset. Valgene er blevet mere retrospektive og mere forudsigelige. Demokratiet blev konsolideret i negativ forstand, for så vidt som faren for tilbageslag til det gamle system eller andre autoritære systemer er overvundet, i mere positiv forstand for så vidt som landene har bestået "two turn over testen". Anti-kommunistiske partier har accepteret post-kommunistiske valgsejre, om end ikke altid uden svære overvejelser. Ekstreme antisystempartier har indtil nu haft en overraskende lav vælgertilslutning.

Ex-kommunistiske partier i Polen, Slovakiet og Ungarn evnede som sagt uventet hurtigt at gennemføre deres egne indre transformationer og over for omverdenen fremstå som autentiske socialdemokratiske partier hvilket skulle få afgørende betydning for demokratiets udvikling. De kendte højre-venstreskalaer med udgangspunkt i Rokkans og Lipsets klassiske "cleavages" fra studier af vestlige partisystemer har en begrænset gyldighed i de tidligere kommunistiske lande. Højre-venstre-skalaerne og de nye skillelinier har i højere grad end i Vest (Europa) været socio-kulturelt bestemt.

I litteraturlisten neden for er givet titler på relevante bøger og tidsskriftsartikler. Forskningen omhandlende det "indre partiliv" lader stadig en del tilbage at ønske, men dette aspekt er vanskeligere at udforske og har som bekendt også været et svagt led også ved udforskningen af vesteuropæiske politiske partier.

Noter

1. Der er ofte blevet skelnet mellem "transitioner" og "transformationer", som regel ud fra at "transitioner" forudsætter overgang til en ny kendt tilstand (markedsøkonomi, demokrati), hvorimod "transformationer" ikke opererer med en ny bestemt tilstand, men holder flere muligheder åbne, også muligheden for overgang til nye autoritære og semi-autoritære systemer. I denne sammenhæng skelnes ikke skarpt mellem "transitioner" og "transformationer".
2. Tóka henviser her til Bartolini og Mair, Identity, Competition and Electoral Availability; O. Knutsen og E. Scarbrough, "Cleavage Politics", i J. van Deth og E. Scarbrough (eds.), *The Impact of Values* (Oxford: Oxford University Press, 1995):492-523.

Litteraturliste (et udvalg af relevant litteratur)

Bøger og artikler

- Ágh, Attila, "Hungary: After the Five years' excursion to the "Glorious Past", in: Bogdan Goralczyk, W. Kostecki and K. Zukrowska (eds.), *In the Pursuit of Europe* (Warsaw: ISP, PAN, 1995).
- Ágh, Attila, "The Paradoxes of Transition: The External and Internal Overload of the Transition Process", *The Journal of Communist and Transition Politics*, Vol. 10, no.3, September 1994.
- Ágh, Attila, *The Politics of Central Europe*, (London, Thousand Oakes, New Delhi: SAGE Publications, 1998).
- Almond, Gabriel A., G. Bingham Powell, Jr, *Comparative Politics Today, A World View* sixth edition, (Harper Collins College Publishers, 1996).
- Almond, Gabriel A., Sidney Verba, *The Civic Culture* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1963).
- Andor, Laszlo, "Economic Transformation and Political Stability in East-Central Europe", *Security Dialogue*, Vol. 27 (2), 1996, pp. 207-225.
- Antohi, Sorin, Vladimir Tismaneanu (eds), *Between Past and Future, The Revolutions of 1989 and Their Aftermath*, (Budapest: CEU Press, 1999).
- Ash, Timothy Garton, "Revolution in Hungary and Poland", *The New York Review of Books*, 17 Aug., 1989.
- Augustinos, Gerasimos, *The National Idea in Eastern Europe, The Politics and Society*, 2nd Ed., Routledge, (London and New York: Routledge, 1996).
- Mc. Auley, Mary, *Russia's Politics of Uncertainty* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).

- Balcerowicz, Leszek, "Understanding Postcommunist Transitions", *Journal of Democracy*, vol.5, no.4, October 1994.
- Balogh, András, "European Security and the Problems of Minorities in Central Europe" (paper).
- Barany, Zoltan, "The Return of the Left in East-Central Europe", *Problems of Post-Communism*, January/February 1995.
- Bartlett, David L., "Democracy, Institutional Change and Stabilisation Policy in Hungary", *Europe-Asia Studies*, vol. 48, no. 1, 1996(47-83).
- Baylis, Thomas A., "Plus a Change? Transformation and Continuity Among East European Elites", *Communist and Postcommunist Studies*, 1994 (27) (3) 315-328.
- Berend, Ivan T., *Central and Eastern Europe 1944-1993*, (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1996).
- Bernhard, Michael, "Civil Society and Democratic Transition in East Central Europe", *Political Science Quarterly*, vol. 108, no.2, 1993.
- Beukel, Erik, Kurt Klaudi Klausen, Poul Erik Mouritzen (eds), *Elites, Parties and Democracy*, (Odense: Odense University Press, 1999).
- Bielasiak, Jacek, "Substance and Process in the Development of Party Systems in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.30, no.1, 1997.
- Bozóki, András, "The Ideology of Modernization and the Policy of Materialism", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.13, no.3, September 1997.
- Bozóki, András (ed.), *Intellectuals and Politics in Central Europe*, (Budapest: CEU Press, 1999).
- Bozóki, András, "Intellectuals in a New Democracy: The Democratic Charter in Hungary", *East European Politics and Societies*, Volume 10, no.2, Spring 1996.
- Bozóki, András, "The Legacy of Dictatorship and the Political Change in East-Central Europe", *Comparative Social Research*, Vol. 14, 1994, pp. 131-155.
- Braun, Aurel, Zoltan Barany (eds.), *Dilemmas of Transition, The Hungarian Experience*, (New York, Oxford: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 1999).
- Bryant, G.A., Edmund Mokrzycki (eds.), *Democracy, Civil Society and Pluralism* (Warszawa: IFIS Publishers, 1997).
- Bryant, G.A., Edmund Mokrzycki (eds), *The New Great Transformation?* (London and New York: Routledge, 1994).
- Bunce, Valerie, *Subversive Institutions, The Design and the Destruction of Socialism and the State* (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Cahalen, Deborah J., "A Place to stand: Social Movements and Civil Society in Poland", *Polish Sociological Review*, 3 (107), 1994.
- Caratan, Branko, "The New States and Nationalism in Eastern Europe", *International Politics*, 34, September 1997.
- Carpenter, Michäel, "Slovakia and the Triumph of Nationalist Populism", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.30, no.2, 1997.
- "Civil Society after Communism" (discussion between Vaclav Havel and Vaclav Klaus), *Journal of Democracy*, no.1, 1996.
- Connor, Walter D., Piotr Ploszajski (eds.), *Escape from Socialism, The Polish Route*, (Warsaw: IfiS Publishers, 1992).
- Cook, Linda J., Mitchell A. Orenstein, Marilyn Rueschemeyer, *Left Parties and Social Policy in Post-communist Europe*, (Boulder, Col: Westview Press, 1999)
- Cortona, Pietro Grilli di, "From Communism to Democracy: Rethinking regime change in Hungary and Czechoslovakia", *International Social Science Journal*, May 1991, Vol. 43, no.2.
- Crampton, R.J., *Eastern Europe in the Twentieth Century*, (London and New York: Routledge, 1994).
- Dahl, Robert, *Polyarchy: Participation and Opposition*, (New Haven, CT: Yale University Press, 1971).
- Dawisha, Karen, *Eastern Europe, Gorbachev and Reform, The great challenge*, Second edition, (Cambridge: Cambridge University Press, 1988).
- Derleth, J. William, *The Transition in Central and Eastern European Politics* (Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall, 2000).
- Downs, Anthony, *An Economic Theory of Democracy* (New York: Harper and Row, 1957).
- Dreifelds, Juris, *Latvia in Transition*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Dziewanowski, M. K., *The Communist Party of Poland, An Outline of History*, Second Edition, (Cambridge, Mass, and London, England: Harvard University Press, 1976).
- Engelbrekt, Kjell, "Unfinished Democracy, Political Transformation in Post-Communist Southeastern Europe", *Problems of Post-Communism*, vol. 44, no. 6, November/December 1997.
- Eriksen, Thomas Hylland, "Ethnicity versus Nationalism", *Journal of Peace Research*, vol.28, no.3, 1991.
- Fibich, Jiri, "The Post-Communist Mentality", *Perspectives*, Institute of International Relations, Prague, Summer 1995.

- Flockton, Chris and Eva Kolinsky (eds.), *Recasting East Germany* (London, Portland, OR: Frank Cass, 1999).
- Gallagher, Tom, "Democratization in the Balkans: Challenges and Prospects", *Democratization*, Vol. 2, no.3, Autumn 1995.
- Gallagher, Tom, *Romania after Ceausescu*, (Edinburgh: Edinburgh University Press, 1995).
- Goldman, M.F., *Revolution and Change in Central and Eastern Europe*, (Armonk, NY: M.E. Sharpe, 1997).
- Grabowski, Mirosław, "Political Parties: Social Representative or Agent of Change?", *Polish Sociological Review*, 4 (116), 1996.
- Grabowski, Mirosław, Political Parties: Social Representative or Agent of Change?", *Polish Sociological Review*, 4 (116), 1996.
- Grabowski, Mirosław, Stanisław Macek, *Piewsza Szesciolatka 1989-1995*, (Warszawa: ISP PAN, 1997).
- Higley, John and Michael G. Burton, "Types of Political Elites in Postcommunist Eastern Europe", *International Politics*, 34: 153-168 (June 1997).
- Holc, Janine P., "Liberalism and the Construction of the Democratic Subject in Postcommunism: The Case of Poland", *Slavic Review*", no.3 (Fall 1997).
- Holmes, Leslie, *Post-Communism, An Introduction*, (Oxford: Polity Press, 1997).
- Holmes, Leslie T. and Wojciech Roszkowski (eds) (1997), *Changing Rules, Polish Political and Economic Transformation in Comparative Perspective* (Warsaw: Institute of Political Studies, Polish Academy of Sciences).
- Huntington, Samuel, *The Third Wave: Democratization on the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).
- Illner, Martin, "Post-Communist Transformation Revisited", *Czech Sociological Review*, Vol. 4, no. 2, Fall 1996.
- Inglehart, R., *Culture Shift in Advanced Industrial Societies*, (Princeton: Princeton University Press, 1990).
- Inglehart, R. (1977), *The Silent Revolution Changing Values and Political Styles*, (Princeton: Princeton University Press, 1977).
- Inotai, András, "Europe: Challenges and Risks at the Turn of the Century—An Economic Approach from Central Europe", *Perspectives*, Institute of International Relations, no. 6-7, 1996.
- Jablónski, Andrzej W., Gerd Meyer (eds.), *The Political Culture of Poland in Transition* (Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 1996).
- Katz, Richard S. and Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy, the Emergence of Cartel Party", *Party Politics*, Vol.1, No.1, 1995.
- Katz, Richard S., Peter Mair, "Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party", *Party Politics*, 1, 1, 1995.
- Kirchheimer, O., "The Transformation of the Western European Party Systems", in J. la Palombara and M. Weiner (eds.) *Political Parties and Political Development* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1966).
- Kitschelt, Herbert, "The Formation of Party Systems in East Central Europe", *Politics and Society*, 20, 1, March 1992.
- Kitschelt, Herbert, "Formation of Party-Cleavages in Post-Communist Democracies", *Party Politics*, Vol. 1, no.4, 1995.
- Kitschelt, H., Z. Mansfeld, R. Markowski, G. Toka, *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1999).
- Knyzewski, Krzysztof, *Partei System Partyjny w Polsce w Okresie Transformacji Ustrojowej*, (Warszawa: Wydawnictwo Naukowe, 1998).
- Kofman, Jan, Wojciech Roszkowski, *Transformacja i Postkomunizm*, (Warszawa: PAN ISP, 1999).
- Kolarski-Bobinski, Lena (ed.), *Druga Fala Polskich Reform*, (Warszawa: Instytut Spraw Publicznych, 1999).
- Kopecký, Petr, "Developing Party Organizations in East-Central Europe, What type of Party is likely to Emerge?", *Party Politics*, Vol.1, No.4, 1995.
- Korbonski, Andrzej, "The Politics of Economic Reforms in Eastern Europe", *Soviet Studies*, Vol. XLI, No.1, January 1989, pp.1-19.
- Kotz, David with Fred Weir, *Revolution from Above, The Demise of the Soviet System*, (London and New York: Routledge, 1997).
- Kupchan, A. (ed.) (1995), *Nationalism and Nationalities in the New Europe*, A Council of Foreign Relations Book, (Ithaca and London: Cornell Univ. Press).
- Körösényi, András, *Revival of the Past or new Beginning? The Nature of Post-Communist Politics*, (London and New York: Pinter Publishers, St. Martin Press, 1992).
- Körösényi, András, *Government and Politics in Hungary*, (Budapest: CEU Press, 1999).

- Lane, David & Cameron Ross, "Russian Political Elites 1991-1995: Recruitment and Renewal", *International Politics*, 34: 169-192 (June 1997).
- Lane, Jan-Erik, Svante Ersson, *Politics and Society in Western Europe*, (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1999).
- Lavigne, Marie, *The Economics of Transition: From Socialist Economy to Market Economy*, (Basingstoke: Macmillan, 1995, second edition, 1999).
- Leff, Carol K., *The Czech and Slovak Republics: Nation versus State* (Boulder, CO: Westview, 1998).
- Lewis, Paul G., *Central Europe since 1945* (London and New York: Longman, 1994).
- Lewis, Paul, "Civil Society and the Development of Political Parties in East-Central Europe", *Journal of Communist Studies*, Vol.9, December 1993.
- Lewis, Paul G., "Theories of Democratization and Patterns of Regime Change in Eastern Europe", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.13, No.1, March 1997.
- Lewis, Paul G. and Radzislawa Gortat, "Models of Party Development and Questions of State Dependence in Poland", *Party Politics*, Vol.1, no.4, 1995.
- Lijphart, A., "Democratic Political Systems", in A. Bebler and J. Seroka (eds), *Contemporary Political Systems: Classifications and Typologies* (Boulder, CO: Lynne Rienner, 1990).
- Linz, Juan J., and Alfred Stepan, *Problems of Democratic Transformation and Consolidation-Southern Europe, South America, Post-Communist Europe* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1996).
- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan, *Party Systems and Voter Alignments. Cross-National Perspectives* (New York: Free Press, 1967).
- Lomax, Bill, "The Strange Death of "Civil Society" in Post-Communist Hungary", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol. 13, No.1, March 1997.
- Mahr, Alison and John Nagle, "Resurrection of the Successor Parties and Democratization in East-Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, vol.28, no.4, 1994.
- Mair, Peter (ed.), *The West European Party System* (Oxford: Oxford University Press, 1990).
- Markowski, Radoslaw, "Political Parties and Ideological Spaces in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 30, no.3, 1997.
- Markowski, Radoslaw (red.), *Wybory Parlamentarne 1997. System Partijny, Podstawy Polityczne, Zachowanie Wyborcze*, (Warszawa: PAN ISP, 1999).
- Markwick, Roger D. "A Discipline in Transition?: From Sovietology to "Transitology", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, Vol.12, No.3, September 1996.
- Matynia, Elzbieta (ed.), *Grappling with Democracy, Deliberations on Post-Communist Societies (1990-1995)*, (Prague: Sociologické Nakladatelství, Prague, 1996).
- Millard, Frances, *Polish Politics and Society*, (London and New York: Routledge, 1999).
- Misiunas, Romuald and Rein Taagepera (1993), *The Baltic States, Years of Dependence 1940-1990*, (London: Hurst & Company, 1993).
- Miszlivetz Ferenc, "Participation and Transition: Can the Civil Society Project Survive in Hungary?", *Journal of Communist Studies and Transition Politics*, vol. 13, no.1, March 1997.
- Mokrzycki, Edmund, "From Proto-Capitalism to Post-Socialism: The Macro-Structural Dimension of two Changes of Political System in Poland", *Polish Sociological Review*, 3 (119), 1997.
- Morawski, Witold, *Zmiana Instytucjonalna*, (Warszawa Wydawnictwo Naukowe PWN, 1998).
- Nahaylo, Bohdan, *The Ukrainian Resurgence* (London: Hurst & Company, 1999).
- Nørgaard, Ole, "De post-stalinistiske samfund og demokrati", *Politica*, vol. 23, no. 3 1991.
- Palecki, Krzysztof, *Elity Polityczne w Polsce* (Wydawnictwo pokonferencyjne Kazimierz Dolny 19-21 listopada 1992), Zarząd Główny Polskie Towarzystwo Nauk Politycznych, Warszawa 1992.
- Pavkovic, A., H. Koscharsky, A. Czarnota (eds.), *Nationalism and Postcommunism, A Collection of Essays*, (Darmoth Publishing Company Limited, 1995).
- Pennings, Paul, Hans Keman, Jan Kleinnijenhuis, *Doing Research in Political Science* (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1999).
- Podgorecki, Adam, "The Communist and Post-Communist Nomenklatura", *Polish Sociological Review*, 2 (106), 1994.
- Politicus*, tidskrift udgivet af "Institut Studiów Politycznych PAN", Warszawa.
- Pollert, Anna, *Transformation at Work in the New Market Economies of Central Eastern Europe*, (London, Thousand Oaks, New Delhi: SAGE Publications, 1999).
- Pridham, Geoffrey (ed.), *Transitions to Democracy, Comparative Perspectives from Southern Europe, Latin America and Eastern Europe*, (Dartmouth, Aldershot, Brookfield, Singapore, Sydney, 1995).

- Pridham, Geoffrey and Paul G. Lewis (eds.), *Stabilizing fragile democracies*, (London and New York: Routledge, 1996).
- Pridham, Geoffrey and Tatu Vanhanen (eds), *Democratization in Eastern Europe*, (London: Routledge, 1994).
- Przeworski, Adam, *Democracy and the Market*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1991).
- Przeworski, Adam, Susan C. Stokes, Bernard Manin (eds), *Democracy, Accountability, and Representation* (Cambridge: Cambridge Univ. Press, 1999).
- Ramet, S. (ed), *Eastern Europe Politics, Culture and Society Since 1939*, (Indiana Univ. Press, 1998).
- Riishøj, Søren, *Fra Konsensus-Demokrati til Output-Demokrati*, Esbjerg: Sydjysk Univ.forlag, 1997.
- Rupnik, Jacques, "The Post-Totalitarian Blues", *Journal of Democracy*, vol. 3, no. 1. 1992.
- Rychard, Andrzej, *Reforms, Adaption and Breakthrough* (Warsaw: IfiS Publishers, 1993).
- Sakwa, Richard, *Russian Politics and Society*, Second edition, (London and New York: Routledge, 1996).
- Sanford, G., *Poland The Conquest of History* (Amsterdam: Harwood Academic Publishers, 1999).
- Sartori, Giovanni, *Parties and Party Systems, A Framework for Analysis* (Cambridge: Cambridge University Press, 1976).
- Schmitter, Philippe C., "Dangers and Dilemmas of Democracy", *Journal of Democracy*, vol. 5, no. 2, 1994.
- Schöpflin, Georg, *Politics in Eastern Europe, 1945-1992*, (Oxford: Blackwell, 1993).
- Sisyphus, Social Studies, IfiS Publishers, Volume 1 (IX) 1993.
- Slodkowska, Inka (ed.), *Programy Partii i Ugrupowań Parlamentarnych 1989-1991, Czesc 1*, (Warszawa: Institut Studiów Politycznych Polskiej Akademii Nauk, 1995).
- Soika, Jacek, "Transition to Democracy, The Challenge of the Unexpected", i "Cultural Dilemmas of Post-Communist Societies", (Warsaw: IfiS Publishers, 1994).
- Special Issue: "Nationalism Reexamined, on Nationalism", *Social Research*, Vol. 63, no. 1, Spring 1996.
- Staniszki, Jadwiga, *The Dynamics of the Breakthrough in Eastern Europe: The Polish Experience*, (Berkeley: University of California Press, 1991).
- Stankovski, Jan, "Problems of Economic Transformation in Central and Eastern Europe", *Perspectives*, Institute of International Relations, Prague, no. 1, 1993.
- Szabo, Mate, "Nation-State, Nationalism and the Prospects for Democratization in East Central Europe", *Communist and Post-Communist Studies*, vol. 27, 1994 (337-399).
- Szklarski, Bohdan, *Semi-Public Democracy, Articulation of Interests and Systemic Transformation*, Warsaw: Institute of Political Studies, Polish Academy of Science, 1997.
- Sztompka, Piotr, "Looking Back, The Year 1989 as a Cultural and Civilizational Break", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol. 29, no.2, 1996 pp. 115-129.
- Sztompka, Piotr, "Understanding Postcommunist Transition", *Journal of Democracy*, vol. 5, no.4, 1994.
- Thomas, Robert, *Serbia under Milosevic Politics in the 1990s*, (London: Hurst & Company, 1999).
- Turnovec, Frantisek, "Votes, seats and power: 1996 parliamentary election in the Czech Republic", *Communist and Post-Communist Studies*, Vol.30, no.3, 1997.
- Tökés, Rudolph L., *Hungary's Negotiated Revolution: Economic Reform, Social Change, and Political Succession, 1957-1990*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1996).
- Urban, Michael, *The Rebirth of Politics in Russia*, (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- Ware, Alan, *Political Parties and Party Systems*, (Oxford: Oxford University Press, 1996).
- Weselowski, Włodzimierz, "Political Actors and Democracy: Poland 1990-1997", *Polish Sociological Review*, 3(119), 1997.
- White, Gordon, "Civil Society, Democratization and Development (I): Clearing the Analytical Ground", *Democratization*, vol.1, no.3, 1994.
- Wilson, Andrew, *Ukrain Nationalism in the 1990's, A Minority Faith* (Cambridge: Cambridge University Press, 1997).
- Wojtaszczyk, Konstanty Adam, *Partie w Panstwie Demokratycznym*, (Warszawa: Wydawnictwa Szkolne i Pedagogiczne, 1998).
- Zarycki, Tomasz, "Politics in the Periphery: Political Cleavages in Poland Interpreted in their Historical and International Context", *Europe-Asia Studies*, Vol. 52, No. 5, 2000, pp. 851-873.
- Zecitini Salvatore (ed.), *Lessons from Economic Transition, Central and Eastern Europe in the 1990's* (Kluwer Academic Publishers, 1997).
- Zubek, Voytek: "The Reassertion of the Left in Post-communist Poland", *Europe-Asia Studies*, Vol.46, no.5, 1994 (801-837).

Litteraturgranskningar

RUNE PREMFOR: *Den starka demokratin*. Stockholm: Atlas, 2000.

Det finns åtminstone två goda skäl till att påstå att Rune Premfors intar något av en särställning i svensk demokratidebatt. Det ena är att hans senaste bok, *Den starka demokratin*, till största delen tillkommit under tre vistelser som gästforskare vid det i demokratiteoretiska sammanhang oöverträffade Yale universitetet i USA. Under dessa vistelser har, enligt författaren, bokens huvudidéer stötts och blöts i sällskap med prominenta demokratiteoretiker som Robert Dahl, Charles Lindblom och Ian Shapiro. Mig veterligen har vi i Sverige ingen annan demokratiforskare med en liknande privatingång till det som åtminstone tidigare var demokratiteorins själva kraftcentrum. Det andra skälet har att göra med Premfors demokratiteoretiska position. I ett annat sammanhang har Premfors förklarat att hans deltagarcentrerade, vänsterdemokratiska position inte är resultatet av en vänstersväng i stil med Robert Dahls. I Premfors egna ögon har han istället hela tiden stått blick stilla, medan den övriga världen rört sig åt höger. Dessa två skäl har självklart väldigt lite med varandra att göra, annat än att Premfors trivsel i Yale – där många andra också bitit sig fast till vänster – antagligen underlättats av hans egen ståndaktighet. Men med tanke på demokratidebattens liberala utveckling i Sverige känns det på rent demokratiska grunder välbehövligt med en röst från vårt vänsterförflutna, som dessutom ekar av de stora demokratiguruerna i väster.

Premfors främsta syfte med *Den starka demokratin* beskrivs av honom själv som att utveckla och argumentera för vad han kallar en stark demokratisyn som en möjlig och önskvärd framtid för Sverige. För att nå detta mål har Premfors givit boken två ben. Det första benet är normativt. Det består av ett demokratiteoretiskt ställningstagande, där Premfors presenterar och för-

svarar det han kallar en stark demokratisyn gentemot vad han benämner tunn (=liberal) och snabb (=populistisk) demokrati. När väl Premfors givit boken denna normativa stödjepunkt använder han det andra, analytiska benet till att rota med i den empiriska myllan. Här diskuterar Premfors Sveriges demokrati historiskt, i nutid och så som han anser att den svenska demokratin kan och bör se ut i framtiden.

Jag kommer här främst dissekera det förra benet, som utgör bokens huvudsakliga förankringspunkt. Detta normativa ben utgörs främst av den begreppsdiskussion där Premfors presenterar och värderar bokens demokratisyer, tunn, stark och snabb demokrati. Avsikten är att erbjuda oss verktyg att sammanfatta och strukturera både den teoretiska och politiska demokratidebatten i vår samtid.¹ Måhända har Premfors inspirerats av Sergio Leones *Den onde, den gode, den fule* i sammanhanget. I sådana fall är det inte svårt att förstå vem som är vem. Premfors normativa ställningstagande för den starka demokratin (den gode), sker via en nyliberal läsning av vad som är tunn, d v s liberal, demokrati (den onde), och ett kortfattat och inte helt fördelaktigt porträtt av den snabba demokratin (den fule). Det ska sägas att det finns en poäng med Premfors beskrivning av de två senare. Att göra tunn demokrati liktydigt med nyliberal demokrati kan rent av vara befogat med tanke på den liberala idéutvecklingen de senaste tjugo åren. Den något styvmoderliga behandlingen av den snabba demokratin och kanske inte helt representativa tolkningen av den tunna² ger dem dock lite funktionen av *strawmen* i boken, i ljuset av vilka den starka framstår som så mycket mer tilltalande. Det är svårt att inte tycka om den starka demokratin efter Premfors presentation av den snabba och den tunna.

Vi ska strax bekanta oss närmare med den starka demokratin. Låt mig bara först säga ett par ord om den snabba demokratin, som så vitt jag

förstår är en premforssk begreppslig innovation. Premfors påpekar att både den snabba och den starka demokratin är sprungna ur en deltagarorienterad, radikal demokratisyn. Den starka betonar dock mer värdet av eftertanke och ett demokratiskt samtal än den snabba, som i Premfors beskrivning är en populistisk version av direkt-demokrati. Den snabba demokratin ifrågasätter inte medborgarnas åsikter och preferenser. Den omedelbart artikulerade folkviljans förverkligande, så som den kommer till uttryck i snabba opinionsundersökningar, i majoritetsuppfattningen, eller i hastiga folkomröstningar t ex på Internet, uppfattas istället som det mest demokratiska. Förverkligandet av en immanent folkvilja utgör i själva verket det enda måttet på legitimitet i kollektiva beslut. Därför förespråkar denna demokratisyn även bundna och återkallningsbara mandat, enligt Premfors.

Hur lyckad är då den snabba demokratin som begreppslig innovation? I huvudsak lyckad skulle jag vilja påstå. Begreppet fångar onekligen mycket av essensen i en populistisk demokratisyn. På högerkanten träffar den helt rätt vad gäller populisterna Jörg Haiders idéer om folkstyrelse. På vänsterkanten finns få motsvarande politiska rörelser, även om en hel del vänsterretorik otvetydigt bär starka spår av detta perspektiv.³ Samtidigt är det tunnslätt med demokratiteoretiska företrädare för snabb demokrati. Betecknande nog saknas referenser helt när Premfors beskriver perspektivets kunskaps- och byråkratisyn. Min gissning är dock att om Premfors innovation till slut får ett akademiskt genomslag så beror det just på att den fångar upp en demokratisyn som existerar 'där ute' i den praktiska politiken. Det är dessutom inte orimligt att tolka högerpopulismens framgångar som ett tecken på att snabb demokrati får allt fler anhängare. I sådana fall gör endast bristen på teori kring snabb demokrati Premfors bidrag desto viktigare.

Vad är då Premfors starka demokrati? För att riktigt förstå vad han menar med begreppet kan det vara fruktbart att positionera det mot David Helds uppdelning i en utvecklande och en beskyddande demokratitradition.⁴ Den starka demokratin tycks nämligen innehålla idéinslag från båda traditionerna. Helds kriterium för att

kategorisera demokratimodeller som antingen beskyddande eller utvecklande utgörs av synen på demokratins syfte, syftar demokratin till utveckling eller beskydd? I den utvecklande demokratitraditionen anses demokratin kunna utveckla eller socialisera deltagarna till att bli mer solidariska och altruistiska – givet att demokratin är tillräckligt partipolitisk, egalitär, maktfri, informerad och argumentationsorienterad. Den epistemologiska utgångspunkten är att intressen inte ska ses som "prepolitiska" eller "atomistiskt" konstituerade. Istället ska intressen betraktas som formerade av den språkliga och sociala interaktionen.⁵ Eftersom demokratin anses ha förändrande effekter på människan blir det demokratiska deltagandet ett självändamål för anhängarna av utvecklande demokrati.⁶ Ju mer deltagande, desto mer altruism och solidaritet – maximalt deltagande, maximal altruism och solidaritet. Till den utvecklande traditionen räknar Held antikens demokrati, Rousseau, Marx (även om hans teori är den mest optimistiska i sammanhanget), samt 60- och 70-talets deltagardemokrater.

Premfors starka demokrati är starkt påverkad av den utvecklande traditionen. Liksom andra företrädare för denna tradition vill Premfors möjliggöra meningsfullt demokratiskt deltagande i ett eftertänksamt, "starkt" samtal. Den ontologiska utgångspunkten är utvecklande, den mänskliga naturen ses som påverkbar, människors intressen betraktas som socialt konstituerade. Antagandet är att ett starkt samtal kommer att härbärga en mer hänsynstagande och allmänorienterad intresseformering. Premfors skriver att "hos människor som handlar inom ramen för demokratiska samlevnads- och beslutsformer befordras individuella motivbilder som allmänt sett är mer altruistiska."⁷ För att åstadkomma maximalt demokratiska samlevnads- och beslutsformer förespråkar Premfors decentralisering av beslutsmyndighet till olika typer av lokala beslutsföretag, på grannskapsnivå, på arbetsplatser, i kommuner eller stadsdelar, etc. Det leder honom också till ett försvar av ett mer omfattande bruk av folkomröstningar och till att förespråka inrättandet av olika typer av eftertänksamma diskussionsforum, kanske via Internet eller genom medborgarpaneler. Likaså vill Premfors demo-

kratisera den statliga och kommunala byråkratin genom att även här decentralisera beslutsmakt, samt genom att ge byråkratin ett större inslag av medborgardeltagande. Byråkratin bör närma sig föreningsidealet, snarare än det nyliberala företagsidealet eller det socialliberala valfrihetsidealet.

I ett insiktsfullt kapitel diskuterar Premfors även förhållandet mellan sina tre demokratisyer och olika kunskapssyner. Premfors vill knyta två lite olika typer av politiska epistemologier till sin starka demokrati. Den ena är Habermas syn på det maktfria samtalet som en väg till konsensus. Den andra är Charles Lindbloms inkrementalistiska kunskapssyn. Den huvudsakliga skillnaden mellan dessa tänkare är att den senare är mer pessimistisk beträffande möjligheten till konsensus än den förra. Men även Lindblom ser ett värde i det demokratiska samtalet som ett sätt att skapa mer övervägda formuleringar av medborgares intressen, s k "probed volitions".⁸ I valet mellan Habermas och Lindblom vill Premfors förankra den starka demokratin hos Lindblom snarare än hos Habermas. Ändå misstänker jag att det egentligen är Habermas som utgör den epistemologiska grunden för den starka demokratisyner. Premfors skriver att "en hög grad av samsyn, konsensus, är både möjlig och önskvärd i samhället"⁹, en formulering som kunde vara Habermas, men knappast Lindbloms. Det är ändå bilden av en lite pessimistisk habermasian som tonar fram i texten. På ett annat ställe skriver Premfors att det i Charles Lindbloms "syn på förhållandet mellan kunskap och politik [finns] den grundläggande insikten att makt aldrig kan elimineras (hur ofta och hur mycket vi än samtalar)".¹⁰

Låt oss nu ta oss en snabb titt på det Held benämner den beskyddande traditionen och därefter diskutera hur den starka demokratin framstår ur denna synvinkel. I den beskyddande eller liberala demokratitraditionen finner vi en annan ontologisk utgångspunkt. Här ses egenintresset, på individ- eller gruppnivå, som mer oföränderligt, kanske rent av som naturgivet.¹¹ Det oföränderliga egenintresset utgör i själva verket en ontologisk utgångspunkt som vi enligt detta perspektiv aldrig helt kan överskrida. Egenintresset blir därmed en teoretisk restriktion som beskyd-

dande teori ständigt måste ta i beaktande och hantera. Med egenintresset i bakhuvudet bör vi enligt beskyddande teoretiker inte utforma alltför optimistiska normativa teorier. Att behandla människor som jämlikar måste istället primärt handla om att ge människor ett jämlikt fördelat skydd mot varandra och mot staten, som garanterar allas okränkbarhet. Detta skydd formuleras oftast som en liberal rättighetskatalog, med fri- och rättigheter som beskrivs som oförytterliga eller prepolitiska i betydelsen att de inte är politiskt förhandlingsbara.

Vad gäller frågan om det bästa styresskicket har liberaler genom idéhistorien lite motvilligt kommit att betrakta demokratin som det bästa skyddet för individens rättigheter.¹² Demokratin förutsätter i sig ett antal rättigheter som sammanfaller med de liberala rättigheterna. Demokratin är också den bästa metoden för ansvarsutkrävande, för insyn i och kontroll av den politiska makten. Om demokratin var ett självändamål i den utvecklande traditionen, blir den i den beskyddande traditionen främst ett medel för skyddet av individens okränkbarhet. Men eftersom människan i grunden är egenintresserad kan man varken förvänta sig att deltagandet kommer förädla henne nämnvärt, eller att människor kommer vilja eller orka engagera sig på det solidariska sätt som utvecklande teori förutsätter. Framför allt av det skälet tenderar beskyddande demokratimodeller också att bli mer indirekta.¹³ De liberaldemokratiska institutionerna betonar representation, återkommande val till de representativa församlingarna, makt-delning, konstitutionalism, ett flerpartisystem som avspeglar de olika intressen som finns i ett samhälle, en granskande makt i form av från staten fristående massmedier, etc.

Som vi sett tidigare finns det betydande inslag av utvecklande teori i Premfors starka demokrati. Men här finns även inslag som tycks dra i en liberaldemokratisk riktning. Det viktigaste motivet för demokratin är i Premfors ögon inte människans utveckling i solidarisk gemenskap, utan personlig autonomi.¹⁴ Premfors skriver vidare att den starka demokratin inte får överge de representativa institutionerna eller tänka bort behovet av negativa rättigheter. Skälet tycks vara liberalt. Fortsättningen på passagen ovan

där Premfors skriver att ”makt aldrig kan elimineras (hur ofta och hur mycket vi än samtalar)” lyder nämligen: ”därför måste [vi] bevara och utveckla de traditionella politiska institutionerna—med deras dubbla syfte att skydda individen från maktövertagande och göra demokratin handlingskraftig”.¹⁵ Av kompetensskäl, identiska med dem som är förenliga med en liberal demokratiuppfattning, menar Premfors vidare att ”ingen modern demokrati i själva verket klarar sig utan ett betydande inslag av traditionell byråkrati i webersk mening.”¹⁶ Av demokratiskäl, liknande de som anförs av pluralistiska liberaldemokrater, tar Premfors dessutom entydigt ställning mot planekonomi och för marknadens prisbildning. Premfors skriver att ”[m]arknadens nödvändighet för både en god ekonomisk utveckling och för politisk demokrati borde nu kunna anses vara en av 1900-talets mest övertygande lärdomar.”¹⁷

Premfors starka demokrati tycks därmed inte vara renodlat utvecklande. Den normativa och teoretiska tyngdpunkten ligger otvetydigt i den utvecklande traditionen. Här finns dock tillräckligt med liberala inslag för att ge den lite av en hybridkaraktär. I den avgörande avvägningen mellan utveckling och beskydd påminner den faktiskt mer om Toquevilles och JS Mills demokratimodeller, än om Habermas ideala samtals-situation eller (självklart inte alls) om Marx föreställning om politikens slut.¹⁸ De demokrati-teoretiker som tycks ligga närmast är dock föga överraskande personer i vars närhet bokens idéer formats, Charles Lindblom och den sene Robert Dahl. Även Benjamin Barber framstår som en viktig inspirationskälla inte minst vad gäller titeln på boken. Men det är ändå Dahls demokratisyn som måste betraktas som Premfors huvudsakliga förebild. Grundbulven i hans demokratisyn, personlig autonomi som demokratis själva syfte och ”yttersta rättfärdigande”¹⁹, lånar han rakt av från Dahl.

Personlig autonomi drar onekligen i en individualistisk och frihetlig riktning, och kan uppfattas som en gökunge i en huvudsakligen utvecklande modell. Samtidigt ska detta nyckelbegrepp hos Premfors inte tolkas liberalt. I viss mån avspeglar personlig autonomi istället hybridkaraktären på Premfors starka demokrati.

Personlig autonomi är både negativ och positiv frihet, det inbegriper både egenintresse och solidariskt deltagande, både beskydd och utveckling. Premfors personliga autonomi har nämligen politiska snarare än apolitiska konnotationer. Det är genom deltagande i politiken som individen vinner maximal personlig autonomi, inte genom att vara fri från politisk inblandning. I en central passus i boken skriver Premfors:

Personlig autonomi *skapas* och återskapas kontinuerligt i samhället. Framförallt sker detta genom människors samtal och samhandling i anslutning till olika slags gemensamma angelägenheter.²⁰

Liberalerna har således fel som tror att autonomi kan förverkligas utanför politiken, genom att människor garanteras en privat sfär där de är fria från inblandning och resurser med vilka de kan förverkliga sina livsplaner. Premfors deklarerar att han betraktar demokrati som ”medborgares förmåga att kontrollera de krafter som styr deras liv.”²¹ Den starka demokratis autonomibegrepp handlar inte om att bestämma över sig själv givet rådande omständigheter, det handlar om ”empowerment”, att kontrollera själva omständigheterna. Det är först när människor har förmågan att kontrollera de krafter som styr deras liv som de blir sant autonoma. Därför krävs politiskt deltagande. Här bör det påpekas att det finns en imponerande konsekvens i Premfors analys. Snart sagt alla de politiska ståndpunkter han försvarar följer av hans analys av hur människors personliga autonomi (via deltagande) kan öka. Det gäller hans positiva syn på decentralisering, hans förordande av företagsdemokrati, hans motstånd mot EU, hans syn på folkröstningar, på e-demokrati, på den offentliga sektorn, osv.

Det bör dock noteras att Premfors autonomibegrepp tycks förutsätta att man också tror på möjligheten till någon form av konsensus i det demokratiska samtalet. Med en mer konsensus-skeptisk utgångspunkt kan slutsatsen bli att den personliga autonomi kan minska snarare än öka när man deltar politiskt. Anledningen är att man då drar slutsatsen att det sällan blir som man vill i politiska beslut. För en anhängare av ett starkt, eller ännu hellre, idealt samtal finns det uppenbarligen mindre av en motsättning mellan

den enskilda deltagarens vilja och den kollektiva viljan. Deltagandet antas kunna harmoniera den individuella och kollektiva viljeformeringen, så att det individen uppfattar som sitt intresse blir liktydigt med kollektivets intresse. I den situationen får uppenbarligen individen som han/hon vill i det kollektiva beslutet och den personliga autonomin blir liktydig med det kollektiva självstyret.

Jag tänker inte uppehålla mig vid huruvida detta är ett realistiskt antagande eller inte. Det finns nämligen ett annat och större problem med Premfors grundantagande om att det är genom maximalt deltagande som vi också maximerar personlig autonomi/demokrati. Problemet har sin upprinnelse i att Premfors här tycks byta fot i förhållande till sin inledande demokratiteoretiska perspektivism, vilket leder honom till en ganska endimensionell analys av, ja faktiskt, demokratin. Låt oss börja med fotbytet. Inledningsvis tycks Premfors bekänna sig till en demokratiteoretisk perspektivism, eller kanske rent av relativism. Premfors skriver att demokratin är ett i grunden omstritt begrepp. Hans tre demokratisyer blir därmed olika perspektiv utan gemensam kärna, där den ena visionen om vad som är mest demokratiskt inte objektivt kan ses som mer demokratisk än en annan.²² Men därefter uppstår en teoretisk glidning i texten. I sitt försvar av ekonomisk demokrati och företagsdemokrati skriver Premfors att den starka demokratisynen innebär att "bevisbördan för att begränsa demokratin måste bäras av den som aktivt förespråkar en sådan klar begränsning."²³ Här tycks det således ändå bli mer demokratiskt med en stark demokrati – de som vill ha en tunnare demokrati är också för en begränsning av demokratin. Det är dessutom endast företrädarna för de andra demokratisynerna som har en skyldighet att argumentera mot de starka demokraternas idéer om ökad demokrati. Starka demokrater har ingen motsvarande skyldighet att bevisa varför deras idéer är bäst, de är ju per definition mest demokratiska. Det behöver knappast påpekas att det här en märklig syn på ett demokratiskt samtal. Den strider inte bara mot liberalismens tro på värdet av rationell deliberation, utan faktiskt ännu mer mot den starka de-

mokraterns föreställning om värdet av ett eftertänksamt och öppet samtal.

Det stora problemet är dock att Premfors syn på bevisbördan tycks ha gjort honom själv obenägen att argumentera och försvara den starka demokratin mot olika utomdemokratiska invändningar, olika "trade-off" överväganden mellan värdet av deltagande och värdet av andra hänsyn. Dessa invändningar har måhända inte framstått som relevanta då Premfors ambition varit att konsekvent skissera ett maximalt demokratiskt samhälle. Invändningarna blir dock demokratiskt relevanta om de påverkar demos syn på värdet av ett deltagarsamhälle. Då slår så att säga de utomdemokratiska invändningarna tillbaka i formen av ett demokratiskt argument – utifrån en alternativ syn på vad som är mest demokratiskt. Vi ska snart se hur, men vi börjar med de olika "trade-off" överväganden som är relevanta i sammanhanget.

Låt oss anta att ökad personlig autonomi utgör den vinst som ligger i ena vågskålen med ett deltagarsamhälle (även om det tycks kräva att vi också accepterar tanken på att någon form av konsensus är möjlig). Men då ligger samtidigt andra överväganden och hänsyn i den andra vågskålen. På en mikronivå utgörs den andra vågskålen av sådana saker som människors möjlighet att ge tid och engagemang åt sina barn, sin familj, sina vänner, sina arbeten, sina drömmar, sina privata intressen eller livsprojekt, etc. Vid en cost-benefitanalys av för- och nackdelar med ett deltagarsamhälle kan det faktiskt vara så att medborgarna kommer fram till att den politiska autonomi de vinner genom ökat deltagande inte uppväger det de förlorar i privata värden.

På en makronivå utgörs den andra vågskålen av hänsyn som kanske är ännu mer tänkvärda. Premfors vill exempelvis införa företagsdemokrati (löntagarägda/-styrda företag) som ett sätt att ge de anställda mer kontroll över sina arbetsliv. Men även här kan det vara så att de anställda själva avvisar idén p g a överväganden kring effektivitet och välstånd. På den här punkten hänvisar Premfors till Dahl och Ellerman som hävdar att löntagarägda företag faktiskt "kan vara väl så effektiva och innovationsbenägna inom ramen för en marknads-ekonomi".²⁴ Samtidigt diskuterar Premfors inte den kritik av löntagar-

styrda företag inom ramen för en marknadsekonomi som finns i t ex forna Jugoslavien.²⁵ Beträffande välståndshänsyn kan det vara så att de anställda faktiskt tror på kapitalisternas hot om att de vid tillräckligt ogynnsamma förutsättningar väljer att investera i andra länder. Det är ju inte helt otänkbart att det ligger något i det hotet. Sådana eventuella konsekvenser diskuteras inte Premfors, däremot tycks han mer bekymrad över hur löntagarstyrda företag ska kunna kombineras med en fortsatt stark roll för facket.²⁶

Betraktar vi den här typen av ”trade-off” överväganden som legitima hänsyn i diskussionen av gränserna för vår demokrati, borde vi även ge de tänkta deltagarna en rätt att välja en tunnare demokrati. Vi kan rent av tänka oss att en ganska tunn demokrati skulle bli utfallet av ett starkt demokratiskt samtal där medborgarna helt informerat och utan tvång värderar för- och nackdelar med olika demokratimodeller. Det här kan framstå som intrikata frågor, men de aktualiserar själva kärnfrågan om vad som i själva verket är mest demokratiskt. Är det ökat deltagande i syfte att maximera en politisk personlig autonomi eller är det ett suveränt demos? Om vi inför ett deltagarsamhälle i strid med demos vilja kan det ju också ses som en begränsning av demokratin – utifrån en alternativ syn på vad som är mest demokratiskt.

Om Premfors väljer att hålla fast vid sin andra position där maximalt deltagande per definition är mest demokratiskt behöver han måhända inte försvara den starka demokratin mot den här typen av invändningar. Men samtidigt riskerar han då att hamna i samma förhållande till majoritetsprincipen som de libertarianer som hävdar att individens självvägarskap och rätt till egendom har företräde framför majoritetsprincipen. Liksom libertarianismen skulle starka demokrater då hävda att det finns ett överordnat värde som måste ges företräde oavsett vad majoriteten tycker. Här byts bara självvägarskapet ut mot deltagandet som detta överordnade värde. Problemet med den starka demokratin tycks vara att den liksom libertarianismen har ett färdigt svar på frågan om demokratin gränser. Premfors skriver att demokratin räckvidd avgörs av den personliga autonomi.²⁷ Men eftersom person-

lig autonomi endast antas kunna förverkligas genom politiskt deltagande måste också deltagandet maximeras om autonomin ska maximeras. På det här viset blir den starka demokratin en substantiell snarare än en proceduriell demokratiteori.

Om Premfors däremot väljer att hålla fast vid sin inledande perspektivism bör slutsatsen bli att det suveräna demos måste ges företräde och att deltagarsamhället endast kan införas om medborgarna vill ha det. Men då finns det inga som helst skäl att frikänna starka demokrater från bevisbörda. Tvärtom bör Premfors då istället bemöta de invändningar mot detta samhälle som kan göra medborgarna tveksamma till det. Annars riskerar han helt enkelt att få majoriteten emot sig.

Det finns en annan läsning i Premfors analys som bör påpekas i sammanhanget. Om (politisk) personlig autonomi utgör en av Premfors käpphästar, tycks maximal decentralisering utgöra en annan. Premfors antar att medborgarnas möjlighet att påverka sina liv kan maximeras endast om besluten hamnar så nära dem som möjligt. Därav följer alla hans politiska ståndpunkter, däribland hans EU-motstånd. Premfors skriver att ”EU-medlemskapet, eller i mer allmänna termer varje införlivande av Sverige i en överstatlig, centraliserande politisk ordning, är svärför enligt med den starka demokratin.”²⁸ Men här måste vi stanna upp och tänka efter en gång till. David Held gör en direkt motsatt bedömning av EU på grundval av exakt samma dahlska personliga autonomiprincip.²⁹ Enligt Held nödvändiggör globaliseringen av ekonomi, juridiska institutioner, kommunikationer, miljö- och säkerhetsproblem, etc, uppbyggnaden av demokratiska motkrafter på världs- och världsdelnivå. Helds syfte är att ge tillbaka medborgarna kontrollen över de krafter som styr deras liv, som de nu snabbt förlorar i den tilltagande globaliseringsprocessen. På den här punkten ska Premfors ha heder av att han faktiskt beaktar globaliseringsproblematiken i ett eget avsnitt i boken.³⁰ Premfors ståndpunkt är dock att även om ”transformationalisterna” som Held har rätt i det mesta av sin verklighetsbeskrivning, så måste starka demokrater avvisa alla överstatliga idéer:

Det allra främsta skälet till denna hållning gentemot den globala ekonomin, och likaså mot en strävan efter en omfattande överstatlig eller till och med global politisk organisering, är övertygelsen att demokratins möjligheter hänger intimt samman med 'storleken'. Stark demokrati är betjänt av en måttlig storlek på demos.³¹

Premfors tycks således instämma i Helds diagnos utan att vilja svälja Helds medicin. Han skriver istället ut en ny medicin bestående av ett utträde ur EU och, möjligen, återinförda valuta-regleringar. Men om detta innebär välståndsförluster till följd av bortskrämda kapitalister är vi tillbaka i vår gamla "trade-off" diskussion. Det skulle faktiskt kunna vara så att majoriteten av medborgarna föredrar Helds medicin framför Premfors om den senare innebär dylika välståndsförluster. Helds position framstår onekligen som mindre radikal än Premfors. När inte verkligheten längre passar demokratin vill Held utforma en ny demokrati som matchar verkligheten. Hos Premfors tycks det vara tvärtom. Om inte verkligheten passar demokratin bör vi utforma en ny verklighet. Verkligheten ska matcha Premfors demokrativision och inte tvärtom. Den starka demokratin blir så viktig att alla andra hänsyn, t o m verkligheten själv, får ge vika. Frågan är dock om Premfors verkligen ser maximal decentralisering som viktigare än alla andra hänsyn, inkluderande inte bara välståndshänsyn utan faktiskt också vad demos själv anser? Att döma av den demokratiska övertygelse Premfors ger uttryck för kan svaret på den frågan bara bli nej. Men då blir följdfrågan om inte Premfors här—liksom i hans syn på bevisbördan—återigen faller offer för kärleken till sina starka demokratiska käpphästar, med en viss endimensionalitet som konsekvens. Argumentationen får stå tillbaka för skissen över det maximalt demokratiska samhället. Det är synd eftersom jag tror att skissen kunnat påverkas av argumentationen.

Nog med gnäll. Det finns mycket gott att säga om boken som också ska sägas här. Det är en djävur, initierad och rik bok. Den är lättläst trots att den diskuterar komplicerade frågor. Ett av bokens viktiga bidrag är den fallstudie av Sveriges demokratisering som utgör bokens andra ben. Här analyserar Premfors förtjänstfullt Sve-

riges demokrati, dels utifrån sina tre demokratisyner, dels utifrån "en historisk institutionell statscenterad teori". I den förra delen är Premfors slutsats föga överraskande att Sverige i huvudsak måste betecknas som en tunn demokrati, där den liberala demokratins institutioner kommit "att helt dominera i praktiken."³² Men han ser även ett historiskt stråk av stark demokrati i vår kommunala självstyrelse, och i landets traditionellt vitala folkrörelser och föreningsliv. Det är just detta stråk Premfors vill bygga vidare på i sin starka demokrativision.

En annan intressant diskussion är Premfors reflexioner över den samtida debatten om en konstitutionell reform. Här tar han ställning för den nuvarande folksuveränitetsprincipen, "All makt utgår från folket", och mot de förslag som framförts av olika liberala debattörer om att stärka inslaget av maktindelning, samt att ge domstolarna en starkare politisk ställning. Folksuveränitetsprincipen tycks i Premfors tolkning bli ett inslag av stark demokrati i de centrala svenska politiska institutionerna. Denna tolkning är faktiskt inte helt orimlig. Principen är åtminstone inte förenlig med ett naturrättsligt perspektiv, eller kanske inte ens med en demokratisyn som ger mänskliga rättigheter företräde framför demokratin.

I analysen utifrån den historiskt institutionella, statscenterade teorin levererar Premfors tänkvärda förklaringar till den svenska demokratins utveckling. I det här sammanhanget värderar Premfors relevansen av demokratiseringsteori för att förstå den svenska demokratiseringen. Han drar slutsatsen att dessa teorier måste ses som otillräckliga för att förstå den svenska utvecklingen mot demokrati. Premfors hävdar att en mer fullödlig förståelse av det svenska fallet kräver ett institutionellt perspektiv där man fokuserar historiska trender, kontrafaktiska exempel, formativa moment, samt effekterna av tillväjning till nya spelregler. Ska man vara petig kanske detta avsnitt egentligen var ämnet för en egen bok. Men trots att helheten blir mindre stringent och sammanhållen, är Premfors bidrag i detta avsnitt tillräckligt intressant för att motivera en plats i boken. Här bör dessutom Premfors ha en eloge för sin syftesförklaring. Att formulera ett syfte som binder ihop bokens två ben

torde ha krävt en del huvudkliande. Men se, han lyckas ju. Syftet—att argumentera för den starka demokratin som en möjlig och önskvärd framtid för Sverige—drar ihop bokens två lite disparata ben från en hotande spagat. Ska man diskutera demokratins möjliga och önskvärda framtid i Sverige bör det också vara berättigat att få analysera hur denna demokrati växt fram och ser ut.

Jouni Reinikainen

Noter

1. Premfors R, *Den starka demokratin*, Stockholm: Atlas, 2000, s. 23. Premfors skriver att han vill se dessa tre kategorier som "normativa och konstruktiva idealtyper". De är visserligen empiriskt förankrade men deras värde ska främst bedömas utifrån deras analytiska användbarhet.

2. Ett exempel på en brist på representativitet i Premfors beskrivning av den liberala demokratin skulle kunna vara hans diskussion av representations-tanken i liberalt demokratitänkande. Här får Joseph Schumpeter och Edmund Burkes idéer om representation exemplifiera den liberaldemokratiska synen. Detta förefaller tveksamt inte enbart därför att ingen av de två kan betecknas som liberal, deras synsätt framstår också som betydligt mer elitistiskt än idéerna i den liberala huvudfåran. En annan tveksamhet är att beteckna den liberala individualismen som "hierarkisk", vilket liberaler torde uppfatta som något av en demonisering. Detta framstår som onödiga hårddragningar och undergräver egentligen bara trovärdigheten i Premfors eget argument. Åtminstone för mig framstår ett normativt argument som betydligt mer övertygande när det underbyggs med en presentation av motargumenten som är acceptabel även för dem som tror på motargumenten.

3. Premfors utnämner i en fotnot Göran Greider till företrädare för snabb demokrati, en person som jag dock misstänker själv skulle värja sig mot att bli förknippad med perspektivet.

4. Se Held D, *Demokratimodeller – Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, Göteborg: Daidalos, 1997. Det bör påpekas att Premfors faktiskt gör lite av en sådan positionering, då han inleder boken med att skissera en liberal (d v s beskyddande) och en radikal (d v s utvecklande) demokratitradition. Han återknyter därefter helt kort till denna dikotomi då han påpekar att den tunna demokratin är en

utlöpare till den liberala demokratitraditionen, medan den snabba och den starka är utlöpare till den radikala.

5. Ett exempel skulle kunna vara Habermas idé om diskursiv viljeformering.

6. Demokratin tycks trots allt utgöra ett medel i den utvecklande traditionen—för målet att utveckla människan och uppnå konsensus. Men eftersom utvecklingen av människan enbart kan uppnås genom deltagande i demokratiska samlevnadsformer tycks mål och medel i viss mån smälta samman här, vilket ändå ger visst fog för påståendet att utvecklande teori betraktar demokratin som ett självändamål.

7. Premfors R, *Den starka demokratin*, Stockholm: Atlas, 2000, s. 30.

8. *Ibid*, s. 55-58.

9. *Ibid*, s. 31.

10. *Ibid*, s. 62. Denna formulering kan ändå tolkas som att Premfors bär på en oreflekterad habermasiansk syn på makt, eller egentligen på det sant demokratiska samtalet som en maktfri motvikt till makt. Formuleringen skulle kunna tolkas som att Premfors faktiskt ser makten som något som ligger utanför det demokratiska samtalet. Samtalet i sig är en maktfri motvikt. Här återtas endast makt, makt skapas inte i själva samtalet. Denna tolkning tycks bli bekräftad av det faktum att Premfors inte bemöter de invändningar mot deltagardemokrati som hävdar att deltagardemokrati leder till en orättvis beslutsprocedur där det blir fritt fram för de värtaliga och resursstarka att ta makten över samtalet, se t ex Esaiasson – Gilljam i DN.

11. Thomas Hobbes sammanfattar denna utgångspunkt på sitt karaktäristiskt brutala sätt då han skriver att "det finns en allmän böjelse hos hela mänskligheten, en evig och rastlös strävan efter makt, som upphör först efter döden." I Hobbes ögon är det alltså bara döden som kan ända egenintresset. Så länge vi lever är vi ständigt hotade av andras egenintresse, vilket innebär en ständig otrygghet. Även om Hobbes formulering är brutal, finns formuleringar med samma grundinnebörd hos de flesta liberala tänkare från 1600- till 1800-talet. Det är egentligen bara på 1900-talet som många liberaler börjat förneka antagandet om egenintresset (se Hobbes T, *Leviathan*, London: Penguin Books, 1981, s. 161).

12. Se Held D, *Demokratimodeller – Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, Göteborg: Daidalos, 1997, s. 97-154, samt Bobbio N, *Liberalism och Demokrati*, London: Verso, 1990.

13. Som Premfors mycket insiktsfullt påpekar är den indirekta demokratin, och därmed den beskyddande demokratitraditionen, förenlig med en mer elitistisk syn på kunskap. Via representationstanken är det möjligt även för en platoniskt anstruken kunskapselitist att bli demokrat. Demokratin blir då en metod för att välja fram dem vi uppfattar som mest kompetenta att styra, samt att välja bort en regering som vi uppfattar som inkompetent. I ljuset av min kritik av Premfors i not 2 bör det kanske tilläggas att en mer optimistisk kunskapsyn självklart också är förenlig med den beskyddande traditionen.
14. Premfors R, *Den starka demokratin*, Stockholm: Atlas, 2000, s. 35.
15. Ibid, s. 62.
16. Ibid, s. 77.
17. Ibid, s. 88. Av liknande skäl finns en kritisk passage om den offentliga sektorns expansion under 60- och 70-talen i Sverige. Premfors menar att expansionen av en alltför centraliserad välfärdsstat uttryckte "en skriande brist på insikt om byråkratiska organisationers egenskaper och problem". Man valde att se byråkratin som en "hierarki istället för demokrati." (s. 173). Expansionen innebar dessutom, enligt Premfors, "en 'undanträngning' av 'välståndsskapande produktion' till förmån för 'välståndsfördelande konsumtion'." (s. 171)
18. Liksom Premfors tycks både Toqueville och J S Mill balansera på gränsen mellan en beskyddande republikanism och en utvecklande demokrati. Alla tre förespråkar (på olika sätt) marknaden och försvarar behovet av ett rättighetsskydd för individen. Samtidigt ser de människan som utvecklingsbar i det demokratiska deltagandet. Liksom Premfors var ju dessutom J S Mill på äldre dagar inte heller främmande för kooperativa företag, som verkade på en fri marknad.
19. Premfors R, *Den starka demokratin*, Stockholm: Atlas, 2000, s. 33.
20. Ibid, s. 31.
21. Ibid, s. 181.
22. Ibid, s. 22. Det ska påpekas att man inte behöver införa objektiva måttstockar på vad som är mest demokratiskt även om man menar att demokratin faktiskt har en begreppslik kärna. En åtskillnad mellan begrepp ('concept') och uppfattning ('conception') liknande den som Lukes gör för maktbegreppet och Rawls gör vad gäller rättvisebegreppet, kan istället ha ett rent analytiskt värde. Om vi t ex definierar demokratibegreppet som 'en kollektiv beslutsprocess baserad på politisk jämlikhet' kan begreppet endast bli en form som kan fyllas med olika innehåll beroende på hur vi definierar 'politisk jämlikhet'. Lukes diskussion av maktbegreppet följer dessa linjer och det inför – så vitt jag kan se – ingen objektiv måttstock för vad som är den korrekta maktsynen. Se Lukes S, *Power – A Radical View*, London: Macmillan, 1974, samt Rawls J, *A Theory of Justice*, Oxford: Oxford University Press, 1971.
23. Ibid, s. 181.
24. Ibid, 2000, s. 90.
25. En artikel i tidningen Metro 5/5, 2000 om det forna Jugoslavien, refererar kritik av löntagarstyrda företag i forna Jugoslavien. Här ges bilden av att det jugoslaviska löntagarstyret förorsakade effektivitetsproblem, låg investeringsbenägenhet, hög arbetslöshet och låg tillväxt.
26. Premfors R, *Den starka demokratin*, Stockholm: Atlas, 2000, s. 90, samt 219. På den sistnämnda sidan skriver Premfors: "Den stora utmaningen ligger i att finna praktiska modeller för företagsdemokrati som är flexibla, starkt decentraliserade och ger de anställda/medägarna ett betydande inflytande och därmed sammanhängande ansvar – och detta utan att helt underminera fackets roll som tummen i ögat på den operativa ledningen." Det är alltså detta som är den stora utmaningen, inte hur vi ska behålla och helst utveckla investeringsviljan i företagen.
27. Ibid, s. 35.
28. Ibid, s. 191.
29. Se Held D, *Demokratimodeller – Från klassisk demokrati till demokratisk autonomi*, Göteborg: Daidalos, 1997, s. 430. Här skriver Held att han p g a globaliseringen vill "stärka den administrativa kapaciteten och demokratiska ansvarigheten hos sådana regionala organ som EU".
30. Premfors R, *Den starka demokratin*, Stockholm: Atlas, 2000, s. 92-97.
31. Ibid, s. 99.
32. Ibid, s. 141.

Till redaktionen insända skrifter

- Åke Aronsson, 1999. *SPSS. En introduktion till basmodulen*. Version 9 för Windows 95/98 NT. Lund: Studentlitteratur.
- Göran Bergström—Kristina Boréus, 2000. *Textens mening och makt*. Lund: Studentlitteratur.
- Randall Collins, 2000. *Max Weber—personen og forfatterskabet*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Martyn Denscombe, 2000. *Forskningshandboken—för småskaliga forskningsprojekt inom samhällsvetenskaperna*. Lund: Studentlitteratur.
- Felipe Estrada—Janne Flyghed, red, 2001. *Den svenska ungdomsbrottsligheten*. Lund: Studentlitteratur.
- Janne Flyghed, red, 2000. *Brottsbekämpning—mellan effektivitet och integritet*. Lund: Studentlitteratur.
- Annie Gaardsted Frandsen m.fl., 2000. *Danskernes ønsker til sundhedsvæsenet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Peter Egemose Grib, 2000. *Partisystemet under forandring*. Köpenhamn: Forlaget Politiske Studier.
- Ulla Gudmundson, 2000. *Nato i närbild*. Lund: Studentlitteratur.
- Patrik Hall, 2000. *Den svenskaste historien. Nationalism i Sverige under sex sekler*. Stockholm: Carlsson Bokförlag.
- Lena Halldenius, 2001. *Liberty Revisited. A historical and systematic account of an egalitarian conception of liberty and legitimacy*. Lund: Bokbox Publications.
- Eli Heckscher, 2000. *Eli Heckscher om samhället, liberalismen och den ekonomiska politiken*. Texter i urval av Kurt Wickman. Stockholm: Timbro.
- Bo Jacobsen, 2001. *Hvad er god forskning?* Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.

- Bo Jacobsen—Mikkel Bo Madsen—Claude Vincent, 2001. *Danske forskningsmiljøer*. Köpenhamn: Hans Reitzels Forlag.
- Rolf H Lindholm, 2000. *Sverige under kalla kriget. En dokumentsamling om Sveriges neutralitetspolitik*. Stockholm: Santérus Förlag.
- Jörn Henrik Petersen, red, 2000. *Sygt og sundt. Om danskernes ønsker til sundhedsvæsenet*. Odense: Odense Universitetsforlag.
- Påhl Ruin—Cecilia Ruthström-Ruin, 2000. *Ny roll för Japan? Världspolitikens Dagsfrågor 12 2000*.
- Göran Skogh—Jan-Erik Lane, 2000. *Äganderätten i Sverige*. 2 uppl. Stockholm: SNS.
- Per Wisselgren, 2000. *Samhällets kartläggare*. Stockholm: Symposion.
- Malin Åkerström—Ingrid Sahlin, red, 2001. *Det motspänstiga offret*. Lund: Studentlitteratur.

Medarbetare i Statsvetenskaplig Tidskrift

- Karl-Oskar Lindgren är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Uppsala.
- Richard Swedberg är professor i sociologi i Stockholm.
- Fil dr Karin Brunsson är verksam vid Mälardalens högskola.
- Kai Paajaste är verksam vid institutionen för samhällsvetenskap i Vasas.
- Søren Riishøj är verksam vid statsvetenskapliga institutionen, Sydjysk universitet.
- Fil dr Juoni Reinikainen är verksam vid Statsvetenskapliga institutionen i Stockholm

Abstracts

KARL-OSKAR LINDGREN: *EU-medlemskapets inverkan på den svenska parlamentarismen.* (THE INFLUENCE OF THE EU MEMBERSHIP ON THE SWEDISH PARLAMENTARISM).

Before Sweden became a member of the EU, just two models for power-sharing, between the government and the Riksdag, were to be found in our country – the model of *working parliamentarism* which applies to the domestic-policy and the model of *informed parliamentarism* which applies to the foreign-policy.

The question to be answered in this article is if that still is the case, or if a third model for power-sharing has become established in Sweden as a result of the membership in the EU.

In order to analyse this question I propose that we should focus on three aspects of the Riksdag's role in issues concerning the EU: the access to information, the possibility to modify or reject policy brought forward by the executive and the possibility to formulate and substitute policy of its own.

The conclusion I draw from the study is that no third model for power-sharing has become established in Sweden, instead the model of informed parliamentarism has strengthen its position at the expense of the model of working parliamentarism.

RICHARD SWEDBERG: *Tillbaka till Tocqueville? Om Tocquevilles betydelse för förståelsen av de borgerliga eliternas uppgång och fall.* (BACK TO TOCQUEVILLE? ON THE IMPORTANCE OF TOCQUEVILLE FOR THE UNDERSTANDING OF THE RISE AND FALL OF BOURGEOIS ELITES).

This essay represents an attempt to reawaken the interest for Tocqueville in Sweden. It is noted that while Tocqueville's famous work *Democracy in America* was much read and discussed – by politicians as well as by literary authors – in 19th century Sweden, there has been consider-

ably less interest in his work during the 20th century in Sweden. In order to show the relevance of Tocqueville's analysis, I chose to present his observations and theories on elites and classes. Contrary to what is often thought, Tocqueville argued that there also would exist elites and classes in democratic society. Their existence, however – and this represents his main point – does not constitute a threat to freedom. The attempt to get rid of classes and elites at all costs can, on the other hand, lead to despotism.

KARIN BRUNSSON: *Det går inte att styra med resultat.* (TO MANAGE IS TO IGNORE – ON THE MANAGEMENT TECHNIQUES OF THE SWEDISH GOVERNMENT ADMINISTRATION).

"Management by results" has been a favourite management concept for the Swedish Government sector since the mid 1980s. In this article, it is argued that the Government, if it wants to adhere to the management principles of delegation and long-term commitments, cannot respond to all the information that is delivered by the administration. Instead, the Government must enhance its proficiency to ignore. This will be made easier by a change of procedures, or inadequate resources in Government offices.

KAI PAAJASTE: *Det parlamentariska tomrummet i Sverige. En studie i den statsvetenskapliga begreppsdebatten 1920-1939.* (THE PARLIAMENTARY VACUUM IN SWEDEN. A STUDY IN CONCEPTUAL CHANGE 1920-1939).

This article outlines how parliamentarism was justified in the Swedish debate in 1920s and 30s. The special interest is focused on the argumentation carried out in the Swedish political science journal *Statsvetenskaplig Tidskrift*.

The Swedish system landed on minority parliamentarism at the 1920s despite the ideals of majority rule. In this article I pay attention to three questions the actors had to deal with. First,

how did they consider the question of the relation between king, government and parliament. Secondly, what role did the explanations of the transition from dualism to parliamentarism play. The third question lies in that the Swedish political tradition was built up as if it had no other references than Swedish history and, thus, the justification had to be presented as a Swedish product in the process of history.

With the emphasis of parliamentarism as a kind of politics of compromise the justification of (minority) parliamentarism could be accepted as a part of the Swedish system. The emphasis of compromise was a very clever political move, because the Swedish historiography had since the 19th century brought out compromise as the sublime motive in Swedish politics. Thus, the conservative interpretation of Swedish politics as based on consensus was reinforced in an anachronistic way.

SØREN RIISHØJ: *Studiet af politiske partier i Central- og Østeuropa – med en gennemgang af den vigtigere litteratur.* (STUDYING POLITICAL PARTIES IN CENTRAL EASTERN EUROPE -

AN OVERVIEW OF THE MOST IMPORTANT LITERATURE).

The aim of this paper is to present an overview of the most important scientific literature dealing with the development of political parties and party systems in the Central East European countries seen in the context of transition from planned economy to market economy and democracy of the "Western type". The main focus is on the four Central European countries, i.e. Poland, The Czech Republic, Slovakia and Hungary. Furthermore, some conclusions are drawn concerning the development in each of the four countries mentioned. In all four countries changes in the direction of moderate multiparty systems have taken place, also a partly defreezing of the old "We-Them" discourse from the late stage of real socialism and the period just after the collapse of the old systems. However, also some important differences between the four countries can be observed, some due to the legacy of the past, e.g. the previous regime-type, others to institutional and policy related factors and characteristics of the new political elites.

Nytt USA-stipendium för doktorand

City-universitetet utlyser härmed för första gången ett stipendium för en i Sverige verksam doktorand, att under en termin bedriva forskarstudier vid George Mason University (GMU) utanför Washington, D.C. inom ramen för ämnena **public choice** eller **rättsekonomi**. Stipendiebeloppet är på **150 000 kr**.

Du som är intresserad bör inkomma med CV (inklusive tentamensbetyg), en uppsats, referenser samt ett brev om max 2 A4-sidor som förklarar hur stipendiet bidrar till din forskning. Handlingarna skall vara City-universitetet tillhanda senast den 4 maj 2001. Eventuella frågor kan ställas till niclasb@cityuniv.se

Mer information om GMU och The James M. Buchanan Center for Political Economy, som är City-universitetets samarbetspartner, finns på www.gmu.edu/jbc

Stipendiet utdelas med stöd av Torsten och Ragnar Söderbergs Stiftelser.

Handlingar skickas till:

City-universitetet

Att. Niclas Berggren

Box 5095

102 42 Stockholm

www.cityuniv.se

08-587 054 00

Anvisningar till författare

Manuskript insändes till Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund i två exemplar. Efter redaktionell granskning och beslut om publicering insändes slutgiltigt manuskript i två exemplar jämte, om ordbehandlare använts, manus på *diskett*, i IBM- eller Mac-miljö. Vid tveksamhet om den tekniska utformningen, kontakta Bengt Lundell, Statsvetenskaplig Tidskrift, Box 52, 221 00 Lund, tel 046-222 1071.

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.
- 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